

**10
JAAR**

**SAMENWERKINGS-
AKKOORD**

1998–2008

ARMOEDE WAARDIGHEID MENSENRECHTEN

STEUNPUNT TOT BESTRIJDING
VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID
EN SOCIALE UITSLUITING

CENTRUM VOOR
**GELIJKHEID
VAN KANSEN
EN VOOR RACISME
BESTRIJDING**



STEUNPUNT TOT
BESTRIJDING
VAN ARMOEDE
BESTAANSONZEKERHEID
EN SOCIALE UITSLUITING

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 onvervreembare rechten voor alle personen;...

– Preambule van het Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendinging van het armoedebeleid –

INHOUD

INLEIDING	6
<hr/>	
01. EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ARMOEDE	10
<hr/>	
01.1. De betekenis van het verband tussen mensenrechten, armoede en waardigheid	12
Edouard Delruelle – ‘Waard om te sterven als een nietsnut...’	12
Arjun Sengupta – Extreme armoede als een schending van de mensenrechten	23
Maxime Stroobant – Artikel 23 van de Grondwet en de armoedeproblematiek	39
01.2. Maakt de mensenrechtenbenadering een werkelijk verschil voor mensen in armoede?	49
Jacques Fierens – De armen, hun advocaten en de hypomochlion	49
Steven Gibens – Grondrechten: geen ijdele begrippen	58
Françoise Tulkens & Sébastien Van Drooghenbroeck – Armoede en mensenrechten. De bijdrage van het Europese Hof voor de rechten van de mens	65
Régis Brillat – De collectieve klachtenprocedure van het Europese Sociale Handvest en de strijd tegen armoede	74
Marc Uhry & Thierry Viard – De Raad van Europa pakt Frankrijk aan over het recht op huisvesting en het recht op bescherming tegen armoede	81
01.3. De gevolgen van de mensenrechtenbenadering voor de wetgeving	89
Ingrid Aendenboom – De Europese anti-discriminatierichtlijn en haar omzetting in de Belgische wetgeving. De beschermde criteria “vermogen” en “sociale afkomst”	89
David Robitaille – De gerechtelijke opvatting over armoede in Canada: onveranderlijke maatschappelijke positie of gewoon een kwestie van wil?	95
Ludo Horemans – Armoede en discriminatie	105
Bernard Lacharme – Het inroepbaar recht op wonen: een hervorming met belangrijke gevolgen voor het optreden van de overheid	111

02. DRIE HEFBOMEN VOOR DE STRIJD TEGEN ARMOEDE 120

02.1. Sociale zekerheid 122

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale 122

uitsluiting – Reflecties vanuit de werking van het Steunpunt

Patrick Feltesse – Sociale zekerheid en de strijd tegen armoede 125

Jozef Pacolet – De sociale zekerheid: een superieur en onmisbaar 135
instrument in de strijd tegen armoede

02.2. Openbare dienstverlening 144

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale 144

uitsluiting – Reflecties vanuit de werking van het Steunpunt

Luc Goossens – De scheve schaats rond het recht op wonen. Bespiegelingen 147
rond wonen na 10 jaar Samenwerkingsakkoord rond Armoedebeleid

Geneviève Lacroix in samenwerking met Patricia Schmitz – De plaats van 154
de gebruiker in de OCMW's: een uitdaging

02.3. Participatie 160

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale 160

uitsluiting – Reflecties vanuit de werking van het Steunpunt

Verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de Armoede – 164

Partnerschap met de allerarmsten kan niet haastig gebeuren

Michel Goffin – Permanente educatie in de Franse Gemeenschap: 173

de uitdaging om volksmiddens te betrekken bij maatschappelijke 173
participatie en burgerparticipatie

Lut Vael – Participatie, het uitgangspunt voor de sector 183
Samenlevingsopbouw?

PERSONALIA 192

BIJLAGE 198

**Samenwerkingsakkoord betreffende de bestending van het 198
armoedebeleid**

INLEIDING

Tien jaar geleden ondertekenden de regeringen van de gewesten, de gemeenschappen en de federale overheid een samenwerkingsakkoord dat door hun respectievelijke parlementen werd goedgekeurd¹. Daarmee reageerden ze op een *expliciete vraag van de opstellers van het Algemeen Verslag over de Armoede*² om een *wettelijk verankerd mechanisme* te voorzien *waardoor armoede en maatschappelijke uitsluiting systematisch en op regelmatige tijdstippen bovenop de politieke agenda geplaatst worden*³. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, dat met dit akkoord werd opgericht, wil ter gelegenheid van deze verjaardag de oorspronkelijke ambitie van de wetgevers in herinnering brengen, zelfs kenbaar maken, vermits deze publicatie voor een groot publiek bedoeld is. Het heeft daarom aan verenigingen, sociale actoren, mensen die werken bij internationale of nationale instellingen, rechtsbeoefenaars en universiteitsprofessoren gevraagd om een stuk te schrijven over één van de basisopties van het akkoord, die in de preambule worden geformuleerd. De mensenrechtenbenadering van armoede is hierin een grondbeginsel. Deze aanpak maakt in hoofdzaak het onderwerp uit van deze publicatie en heeft ook de titel bepaald: *Armoede, waardigheid, mensenrechten*. De auteurs van het akkoord geven ook drie hefbomen aan die zij als essentieel beschouwen om armoede te voorkomen en te bestrijden: de sociale zekerheid, de openbare dienstverlening en de participatie van alle betrokkenen. Ze komen in deze bundel stuk voor stuk aan bod.

Het eerste deel is een reflectie over de relatie tussen armoede, waardigheid en grondrechten. Het samenwerkingsakkoord stelt namelijk *dat bestaansonzekerheid, armoede en sociale, economische en culturele uitsluiting, zelfs voor één persoon, op een ernstige manier afbreuk doen aan de waardigheid en aan de gelijke en onvervreembare rechten voor alle personen*. (01.)

Een filosoof, een econoom en een jurist behandelen in het eerste hoofdstuk de betekenis van het verband tussen die begrippen. Edouard Delruelle (filosoof) vraagt zich af wat we mogen verwachten van een verwijzing naar de menselijke waardigheid in de strijd tegen armoede en wat een overmatig gebruik ervan, zoals zich heden voordoet, kan verbergen. Arjun Sengupta (econoom, onafhankelijk expert bij de commissie voor de rechten van de mens/VN) houdt een betoog voor zijn overtuiging dat de erkenning van de relatie tussen extreme armoede en mensenrechten leidt tot een consensus over de definitie van extreme armoede, tot begrip van de vele facetten ervan en tot een verbetering van het beleid om armoede definitief uit de wereld te helpen. Maxime Stroobant (jurist) onderzoekt of de wetgever wel rekening heeft gehouden met de problematiek van de armoede toen hij artikel 23 in de Belgische Grondwet opnam. Hij gaat na welke economische en sociale

* Tekst vertaald uit het Frans.

1 Samenwerkingsakkoord betreffende de bestendiging van het armoedebeleid, *Belgisch Staatsblad* van 16 december 1998 en van 10 juli 1999 (de integrale versie van het akkoord is in bijlage opgenomen).

2 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 405-406.

3 Memorie van toelichting, bijlage, *Parl.St., Kamer*, zitt., 1997-1998, 1713/1, p. 11.

rechten erin worden geformuleerd en vraagt zich af in welke mate die keuze ook een maatschappelijke keuze is. (01.1.)

In de twee volgende hoofdstukken wordt de kwestie pragmatischer benaderd: verandert het leven van de betrokkenen ook concreet door te verklaren dat armoede een schending van de mensenrechten inhoudt? (01.2.) En welke impact heeft dit op de wetgever? (01.3.) René Cassin, de vader van de Universele Verklaring, heeft immers zelf gezegd *dat een dode tekst erger is dan geen tekst omdat je daarmee valse hoop bij de mensen wekt*⁴.

De advocaten Jacques Fierens en Steven Gibens tonen met voorbeelden uit hun eigen praktijk aan hoe verwijzingen naar de rechten van de mens en de menselijke waardigheid soms het leven van arme rechtzoekenden kan verbeteren. Maar allebei herinneren ze er ook aan hoe moeilijk arme mensen het hebben om het rechtssysteem te mobiliseren en hoe moeilijk de gerechtelijke wereld het zelf heeft om deze mensen als rechtssubjecten te beschouwen. Vervolgens delen auteurs die betrokken zijn bij het instellen van de internationale controlemechanismen om de effectiviteit van de rechten te garanderen, hun reflecties en ervaringen. Françoise Tulkens (rechter bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens) en Sébastien Van Drooghenbroeck (professor recht) leggen uit hoe belangrijk de rechtscontrole is op het respect voor het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens. Het Hof moest al een aantal keren een uitspraak doen in gevoelige zaken voor mensen die in armoede leven inzake rechten omtrent de bescherming van privé- en gezinsleven (kinderen die uit huis worden geplaatst), inzake bescherming tegen onmenselijke en vernederende toestanden (de elektriciteit die wordt afgesloten), inzake het recht op een eerlijk proces (moeilijk of geen toegang tot justitie),... en heeft voor een dynamische jurisprudentie gezorgd. De auteurs zijn echter gematigd optimistisch over het verdere verloop. Régis Brillat (Uitvoerend Secretaris van het Europese Comité voor sociale rechten) stelt op zijn beurt een ander soort, quasi-jurisdictioneel controlemechanisme voor: de procedure van collectieve klachten voor rechten uit het Europese Sociaal Handvest. Hij onderstreept in zijn stuk het potentieel van deze procedure. Feantsa en de Internationale Beweging ATD Vierde Wereld (twee niet-gouvernementele organisaties) vertellen waarom en hoe zij die procedure in het domein van de huisvesting hebben gebruikt en wat de draagwijdte van de bereikte resultaten is. (01.2.)

Het derde hoofdstuk behandelt twee recent aangenomen wetten die in het verlengde van het samenwerkingsakkoord liggen, namelijk *het herstel van de voorwaarden voor menselijke waardigheid en voor de mensenrechten*. De antidiscriminatiewet van 10 mei 2007 is het eerste voorbeeld. Ingrid Aendenboom (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding) legt in haar bijdrage de nadruk op twee motieven die direct met armoede te maken hebben, namelijk vermogen en sociale afkomst, en op de moeilijkheden om die motieven ook concreet als discriminatiegronden te doen erkennen. In Canada heeft dat laatste criterium al tot uitvoerige rechtspraak geleid, maar die is allesbehalve eenduidig. David Robitaille (professor recht en advocaat in Quebec) belicht de verschillende achterliggende opvattingen over armoede in de besluiten van de rechtbanken en

⁴ Geciteerd in Tourette, F. (2001). *Extrême pauvreté et droits de l'homme*, Presses universitaires de la Faculté de Droit de Clermont-Ferrand, Université d'Auvergne, Fondation Varenne, p. 111.

toont aan dat die niet immuun zijn voor het heersende, soms stereotype discours over mensen in armoede. Tot slot onderstreept Ludo Horemans (Voorzitter van het Europees Netwerk Armoedebestrijding) het nauwe verband tussen armoede en discriminatie aan de hand van concrete ervaringen van migranten. Hij pleit dan ook voor meer samenhang tussen het antidiscriminatiebeleid en de strijd tegen de armoede. Het tweede voorbeeld is de Franse wet van 5 maart 2007 die het inroepbaar recht op huisvesting instelt. Deze wet wekt immers enorm veel belangstelling bij iedereen die met armoede te maken heeft, ook in ons land, in een tijd waarin heel veel mensen en gezinnen geen fatsoenlijke huisvesting meer vinden. Bernard Lacharme (Secretaris-generaal van het Hoog Comité voor de huisvesting van kansarmen) licht ons in over de oorsprong, de toepassingsproblemen en de mogelijkheden van deze wet. (01.3.)

Het tweede deel bevat bijdragen over de drie hefboomen die volgens het samenwerkingsakkoord essentieel zijn om armoede te bestrijden: sociale zekerheid, openbare dienstverlening en participatie van de betrokkenen.

Elk van deze drie thematieken wordt voorafgegaan door een samenvatting van de werkzaamheden van het Steunpunt in de betrokken materie. Het is namelijk de opdracht van het Steunpunt om op een structurele wijze de dialoog, ingezet met het Algemeen Verslag, voort te zetten. Dit gebeurt concreet via het organiseren van overleggroepen waaraan personen deelnemen die met armoede geconfronteerd worden, hetzij in hun persoonlijk leven, hetzij beroepsmatig of via hun actief engagement. In het bijzonder wordt aandacht geschonken aan de participatie van verenigingen waar armen het woord nemen, zoals gewenst door de wetgevers⁵. De resultaten van deze dialoog worden opgenomen in de tweejaarlijkse verslagen van het Steunpunt⁶.

Voor de deelnemers aan het overleg op het Steunpunt zijn volgende elementen essentieel voor een sterke sociale zekerheid: eerder een universele bescherming dan een veelheid aan selectieve maatregelen, voldoende middelen, en de erkenning van een 'recht' op uitkeringen, die vandaag meer en meer op de helling komt te staan omdat uitkeringen steeds meer voorwaardelijk worden gemaakt. Patrick Feltesse (econoom) reflecteert over de functie van de sociale zekerheid in het kader van armoede. Hij situeert deze beschouwing binnen de evolutie van strategieën van armoedebestrijding en de toenemende ongelijkheid die in onze samenleving wordt vastgesteld. Jozef Pacolet (econoom) waarschuwt voor het almaar meer gehoorde pleidooi voor een meer selectieve sociale zekerheid. Dergelijk systeem gaat samen met een toenemende dualisering en privatisering, wat nadelig is voor de meest kwetsbare personen maar ook voor de bevolking in zijn geheel. (02.1.)

Ongerustheid over de privatisering van diensten die traditioneel door de overheid worden opgenomen, is de rode draad doorheen de thematische overlegbijekomsten: zijn rentabiliteit en solidariteit met elkaar te verzoenen? Een vraag die de openbare dienstverlening overstijgt, heeft

5 Artikel 5, § 1, laatste alinea en §2 van het Samenwerkingsakkoord betreffende de bestendiging van het armoedebestrijding.

6 De tweejaarlijkse verslagen vindt u terug op de website www.armoedebestrijding.be

betrekking op de rol van de staat. Luc Goossens (socioloog) behandelt deze problematiek in zijn bijdrage over het recht op huisvesting voor iedereen. Geneviève Lacroix en Patricia Schmitz, beiden werkzaam in een OCMW, vragen zich af of gebruikers binnen een dergelijk institutioneel kader wel kunnen deelnemen aan een participatief proces. (02.2.)

Het Steunpunt brengt in herinnering dat alle betrokkenen in de strijd tegen armoede een centrale plaats innemen in zijn werking. Participatie heeft echter enkel zin wanneer beleidsverantwoordelijken ook deelnemen aan de dialoog door de resultaten uit het overleg op te nemen in hun debatten en acties. De Verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de Armoede vragen aandacht voor de voorwaarden die moeten vervuld worden om een ware participatie van personen die in armoede leven te garanderen, waarbij zij zich vrij kunnen uitdrukken. Essentieel hiervoor is het collectief werk dat zich voltrekt binnen de verenigingen waarin personen in armoede zich herkennen. Michel Goffin (praktijkmeester en professor methodologie van maatschappelijk werk) vraagt zich af hoe het systeem van 'éducation permanente' dat de Franse Gemeenschap heeft voorzien, bijdraagt tot de participatie van kwetsbare personen. Hij doet dit vanuit zijn persoonlijke expertise en op basis van interviews met actoren uit de sector. Tot slot stelt Lut Vael (coördinator van Samenlevingsopbouw Gent) vast dat organisaties op het terrein steeds meer verzocht worden om deel te nemen aan de uitwerking van lokaal beleid. Deze positieve evolutie biedt echter nog geen garantie dat de zwakste groepen betere kansen hebben om erbij betrokken te worden. (02.3.)

Wij danken oprecht alle auteurs die hun tijd, hun deskundigheid en hun overtuiging met ons hebben willen delen. Ieder heeft op deze wijze een bijdrage geleverd om de krachtlijnen van het samenwerkingsakkoord over armoede in een nieuw daglicht te zetten. De ambitieuze engagementen van tien jaar geleden verdienen het immers opnieuw en krachtiger onder de aandacht te worden gebracht, vermits grote ongelijkheden in de uitoefening van de rechten van de mens vandaag nog steeds blijven bestaan. We hadden veel andere personen kunnen aanschrijven om een bijdrage te leveren, maar deze bundel streeft helemaal geen volledigheid na. We hopen dat de veelheid aan gezichtspunten die hier wordt aangereikt, vele lezers zal aanspreken en dat het open karakter van deze aanpak de lezer zal uitnodigen om zelf verder in te gaan op de vraagstelling.

Françoise DE BOE

Adjunct-coördinatrice

*Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting*

Jozef DE WITTE

Directeur

*Centrum voor gelijkheid van
kansen en voor racismebestrijding*

01.

**EEN
MENSENRECHTEN-
BENADERING
VAN ARMOEDE**

01.1.

DE BETEKENIS VAN HET VERBAND TUSSEN MENSENRECHTEN, ARMOEDE EN WAARDIGHEID

'WAARD OM TE STERVEN ALS EEN NIETSNUT...'

EDOUARD DELRUELLE

Ik daag de lezer uit om een tekst over armoede of bestaansonzekerheid te vinden waarin de begrippen 'waardigheid' of 'menselijke waardigheid' niet voorkomen. In het Samenwerkingsakkoord, waarvan we de tiende verjaardag vieren, wordt er al in de allereerste paragrafen van de preambule tweemaal naar verwezen. Deze noties, die vroeger rondzweefden in de ijle wereld van de abstracte moraal, zijn nu stevig verankerd in ons positieve recht – art. 23 van de grondwet; art. 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; art. 1, art. 22 en art. 23 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens; om nog te zwijgen van de wetten, reglementen en de rechtspraak die er steeds vaker naar verwijzen.

Wat mag je verwachten van het gebruik van 'menselijke waardigheid' in de strijd tegen armoede en van het wetgevende en juridische opbod waartoe ze op dit ogenblik aanleiding geeft? Dit lijkt me niet zo eenvoudig. Reflex van een filosoof, misvormd door een kritische houding en radicale twijfel: wees altijd achterdochtig wanneer een morele waarde goed scoort. De grote eensgezindheid die erover bestaat, wijst zoals Nietzsche het ons heeft geleerd, wellicht '*op een achteruitgang, iets zoals een gevaar, een verleiding, een vergif, een narcoticum*'.¹

Waardigheid als narcoticum? Welke *realiteit* wil onze maatschappij verdoezelen door menselijke waardigheid te verheffen tot een basiswaarde voor onze juridisch-morele structuur? Welke

* Tekst vertaald uit het Frans. De vertaling van de passages uit het Communistisch Manifest is overgenomen uit het Nederlandstalig Marxistisch Internetarchief. De overname is toegestaan, mits bronvermelding. Het gaat om een bewerkte vertaling van Herman Gorter. <http://www.marxists.org/nederlands/marx-engels/1848/manifest/index.htm>

1 Nietzsche, Friedrich. *De genealogie van de moraal, voorwoord*, § 6 (vrije vertaling).

afstand met zichzelf wil ze overbruggen?

De notie op zich deconstrueren om op deze vraag te antwoorden, is zinloos. Ze verwijst gewoon naar zichzelf: de waardigheid van een mens maakt hem tot mens, is de menselijkheid in de mens. Maar wat is een mensenleven anders dan een waardig leven, met andere woorden, iets wat aan zijn essentie beantwoordt? We zitten op een dood spoor. Laten we eens kijken naar *reële omstandigheden* die de waardigheid aantasten of dit dreigen te doen. Door te focussen op het negatieve en op te sporen waar menselijke waardigheid is uitgesloten, toont ze ons misschien haar positieve gelaat.

Zoals verwacht, is het lijstje weinig opbeurend: werkloosheid, extreme armoede, schulden, maar ook fysieke en mentale ziekte, drugs, handicap, levensbeëindiging, ouderdom, gevangenschap, uitbuiting, slavernij, mensenhandel en mensensmokkel, foltering, onmenselijke en vernederende behandeling, verkrachting, incest enz. Wat is de gemeenschappelijke noemer in deze troosteloze opsomming? Is er in het leven van een mens een zone, een bepaalde bedrijvigheid of een dimensie van het bestaan waar de waardigheid plots een stuk kwetsbaarder wordt en aanleiding geeft tot grotere onrechtvaardigheid en vernedering? Duidelijk niet. En wel hierom: als waardigheid wezenseen is met menselijkheid, zijn uiteraard alle dimensies van de menselijkheid (elke relatie, elke gesteldheid, elke lichamelijke, psychische, sociale en politieke toestand enz.) in staat om een individu zijn eigen waardigheid te doen verliezen.

Laten we nagaan *hoe* deze vele omstandigheden waarin menselijke waardigheid het laat afweten, tot stand komen en vooral welk soort mensen dit effectief *oplevert*. Een antwoord op deze vraag zou kunnen zijn dat in alle hierboven aangehaalde situaties de personen in kwestie *overtollig* zijn. Ze zijn teveel overbodig. Nutteloos, zoals de landloper uit de vijftiende eeuw die in een symbolisch vonnis (geciteerd door Bronislaw Geremek) werd omschreven als '*waard om te sterven als een nietsnut...*', *door opgehangen te worden als dief*². Mijn grondstelling is daarom de volgende: je waardigheid verliezen, is op een of andere manier *nutteloos* worden. Of beter gezegd: door anderen (of door de maatschappij als geheel) in een *situatie* worden gebracht, waarin je nutteloos bent voor de wereld. Want het ontbreken van waardigheid is geen toestand, maar een situatie die zelf ontstaat uit sociale omstandigheden, uit een machtsverhouding.

Dat het verlies van waardigheid samenhangt met nutteloos of overbodig zijn, is duidelijk bij werklozen, uitgestotenen, zieken, gehandicapten en gevangenen. De omstandigheden zijn wel verschillend, maar het 'resultaat' is telkens hetzelfde: een persoon wordt overtollig, een mens die tegelijk 'zonder' (zonder werk of zonder mogelijkheid om te werken, zonder vrijheid, zonder juridische zekerheid) en 'te veel' is voor de gemeenschap.

Andere omstandigheden lijken minder eenduidig: is een slaaf niet 'nuttig' voor zijn meester, net zoals het slachtoffer van mensensmokkel voor zijn uitbouter? Het is misschien vergezocht, maar

2 Geremek, Bronislaw (1976). *Les Marginaux parisiens aux XIVe et XVe siècles*, Flammarion.

is een verkrachte vrouw niet 'nuttig' voor haar verkrachter? We kunnen er ons gemakkelijk van afmaken door erop te wijzen dat het hier niet gaat om een nut 'voor de wereld', maar alleen voor de verkrachter, de meester of de uitbouter. In hun handen zijn deze personen slechts voorwerpen die ze kunnen gebruiken en/of misbruiken en waar ze zich van ontdoen zodra ze hun nut hebben verloren. Personen die op deze manier worden 'ontmenselijk', maken niet langer deel uit van de wereld; ze zijn al overbodig en worden vroegtijdig tot menselijk afval gereduceerd.

Omgekeerd (in weerwil van wat ons bewustzijn ons spontaan vertelt) mogen we niet *alle* geweld of ontberingen afdoen als aantastingen van de menselijke waardigheid. Er is zeker geen sprake van onwaardigheid wanneer een soldaat omkomt in de strijd of zwaar verminkt raakt. Dit was ook niet het geval met de *pauper Christi* die een ascetisch bestaan leidden in dienst van God (middeleeuwse kluzenaars of rondtrekkende en bedelende monniken) of met de persoon die Azteekse priesters aan de zonnegod offerden. Hier is in tegendeel sprake van opperste nut voor de wereld en zelfs voor de wereld van het hiernamaals, waartoe deze lijdende personen toegang krijgen. Hetzelfde geldt voor de pijn en de wreedheden die met heel wat initiatieriten gepaard gaan (verminking, amputatie, rituele insnijdingen, afgerukte nagels, het lichaam dat wordt doorboord, spelden die door wonden worden gehaald enz.), met als doel de personen in kwestie op te nemen in en nuttig te maken voor de wereld van tradities en de gemeenschap van volwassenen. Het gaat dus niet om tekenen van uitsluiting; deze tekenen geven in tegendeel aan dat de persoon deel uitmaakt van de groep. Wat bij deze initiatieproeven in vraag wordt gesteld en vaak aanleiding geeft om ze te verbieden, is niet het feit dat de waardigheid van deze personen wordt aangetast, maar dat ze soms onuitstaanbare pijn moeten lijden om die waardigheid te verwerven of te behouden.

Wanneer is er in traditionele maatschappijen dan sprake van nutteloosheid, overtolligheid en miskennis van waardigheid? Eén zaak staat vast: armoede komt niet als criterium in aanmerking. We weten dat premoderne maatschappijen gekenmerkt werden door extreme armoede. Het merendeel van de boeren en de lagere bevolkingsklassen in de steden balanceerden voortdurend op de rand van wat mensonwaardig is. Een slechte oogst, een epidemie of een invasie volstonden om een groot deel van de bevolking onder de overlevingsdrempel te duwen. Hongersnood, stormachtige revoltes en boerenopstanden herinneren ons eraan hoe verschrikkelijk zwaar het leven toen moet zijn geweest. Buiten Europa, in China, India of in de opeenvolgende 'rijke' keizerrijken in Azië, vinden we geen voorbeelden waar de lagere bevolkingsklassen er duidelijk beter aan toe waren. De meeste mensen moesten het stellen met weinig voedsel, kleren en werk en met gebrekkige woonomstandigheden, terwijl de elite alle luxe en comfort van eventuele economische meevallers, voor zichzelf monopoliseerden.

En toch is het niet tegenstrijdig om te beweren dat deze sterk hiërarchische en ongelijke maatschappijen, '*goed geleide, stabiele en welgestelde*³' samenlevingen waren, om het met de woorden van G. Duby te zeggen. De gemeenschapsbanden, zoals het gezin, de buurt, de parochie en de gilde, zorgden voor de nodige samenhang en solidariteit zodat het hoogst uitzonderlijk was

3 Aangehaald door Castel, Robert (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, p.55.

dat personen zich uitgesloten of nutteloos voelden. In deze gestructureerde en goed geregelde maatschappijen werden personen die aan de 'rand' van de samenleving stonden (wezen, invaliden, ouderlingen, de dorpsgek of een familie die het moeilijk had na een mislukte oogst) door de gemeenschap opgevangen of minstens getolereerd. Hoe groot hun problemen ook waren, niemand zou ooit beweren dat hun waardigheid was aangetast of dat ze nietsnutten waren. Zelfs de allerarmsten bleven deel uitmaken van hun wereld - een hechte gemeenschap die voldoende zelfregulerend was zodat iedereen op een minimum aan opvang kon rekenen. Nooit viel iemand helemaal uit de boot, want dat werd als een falen van de hele groep beschouwd⁴. In grote lijnen kan men zeggen dat deze gemeenschappen enerzijds heel kwetsbaar waren voor negatieve invloeden van buitenaf (hongersnood, oorlogen, invallen), maar anderzijds heel hecht waren door de 'primaire samenlevingsverbanden'.

In deze gemeenschappen van stand en status verloor iemand zijn waardigheid wanneer de groep hem zijn status afnam. Twee klassieke gevallen zijn die van de *vogelvrij verklaarde* (zoals de befaamde Romeinse *homo sacer*) en van de *slaaf*. Aan zijn lot overgelaten of van zijn vrijheid beroofd, in beide gevallen worden de banden met de oorspronkelijke gemeenschap verbroken waardoor deze personen *gedesocialiseerd* worden. Door uitbuiting geraken ze ook gedeciviliseerd. De manier waarop ze soms (maar niet altijd) worden behandeld, maakt van hen *gedepersonaliseerde* en zelfs *gedeseksualiseerde* wezens⁵. Een slaaf is een paradoxaal randgeval: hij is hét voorbeeld van overbodigheid omdat hij niets meer is dan 'menselijke koopwaar', die in de gewone wereld niet zichtbaar is. Tegelijk is hij echter onmisbaar voor de instandhouding van de economie en staat hij zelfs symbool voor de maatschappij.

In de westerse middeleeuwse maatschappij ruimen slaven en horigen langzaam plaats voor de landloper als nieuw symbool van overbodigheid. Hij heeft duidelijk de band met zijn wereld verbroken en kan niet langer op steun rekenen. Voor hem is er binnen het sociale weefsel geen plaats meer. De *omstandigheden* zijn nu natuurlijk anders, maar de situatie van landlopers in de 14^e tot 16^e eeuw is vergelijkbaar met die van marginalen vandaag: door hun bestaansonzekerheid zijn ze hun waardigheid kwijtgeraakt⁶.

In de 17^e eeuw gebeurt er echter iets merkwaardigs: in deze periode (die we als 'protokapitalistisch' kunnen betitelen) worden de krijtlijnen voor een efficiënte, rationele en een door rendement bezeten markteconomie uitgezet. Naast de misdadiger wordt *iedereen die niet werkt*, uitgeroepen tot 'vijand' van de stedelijke en productieve maatschappij. In heel Europa worden instellingen opgericht (vaak in leprozenhuizen die niet langer in gebruik zijn) om landlopers, armen, bedelaars, zieken, werklozen, dronkaards, gekken en prostituees in op te sluiten. Michel Foucault noemde dit de 'Grand Renfermement' of de grote opsluiting. Frappant is dat ongetwijfeld voor het eerst in de geschiedenis administratie over deze 'nuttelozen' wordt bijgehouden. De bedoeling hiervan

4 Moeten we het herhalen dat deze uiterst sterke solidariteit binnen een gemeenschap steunde op het principe van de uitsluiting van vreemdelingen? Zij konden niet rekenen op deze solidariteit, hoewel de afspraken om elkaar onderdak te verlenen deze uitsluiting soms verzachten.

5 Meillassoux, Claude (1998). *Anthropologie de l'esclavage*, PUF.

6 Castel, Robert (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995, p.110.

is dubbel: men wil ze stigmatiseren en hen opnieuw integreren om er als het ware 'van binnenuit uitgestotenen' van te maken⁷. Vanaf dat ogenblik wordt de overbodige een volwaardige sociale categorie, die nauwgezet wordt geregistreerd en in kaart gebracht door het 'politie'-apparaat van een maatschappij die helemaal focust op doelmatigheid en productiviteit.

Gebruikt men 'armen' niet vaak als een generische term om deze specifieke categorie van overbodigen, van 'nietsnutten voor de wereld' aan te duiden? Als we erkennen dat traditionele samenlevingen door hun structuur hiertegen waren gewapend (behalve dan in het geval van slavernij), moet we dan niet besluiten dat het hier vooral of zelfs uitsluitend om een *modern* fenomeen gaat?

Persoonlijk ben ik hiervan overtuigd.

Het overbodig of nutteloos zijn vloeit voort uit het soort maatschappelijke organisatie dat de kapitalistische economie eerst aan West-Europa en vervolgens aan de hele mensheid heeft opgedrongen. Wat men 'mondialisering' noemt in deze betekenis leidt echter tot een 'onwereld' omdat men echt wegwerpgroepen creëert: miljoenen individuen die voor het productieapparaat niets anders zijn dan menselijk 'afval' waarmee men niets kan aanvangen en die vervagen in mistige omstandigheden, getekend door armoede en bestaansonzekerheid.

Hoe is het zo ver kunnen komen?

De industriële revolutie (1780-1880) zorgde voor de grootste ommekeer in de geschiedenis van de mensheid sinds het neolithicum. De hele bevolking werd ingeschakeld voor de intensieve economische productie. Met tal van verordeningen en (vaak gewelddadige) pressiemiddelen werden miljoenen mensen ontrukkt aan hun land, hun tradities en hun maatschappelijk en solidair weefsel dat hen tot dan had beschermd. Ze werden vastgeketend aan machines, kregen een strikte levensdiscipline en een vrijwel onmogelijk werkritme opgelegd. De oude samenlevingsvormen op het platteland (de levensvorm van 90% van de bevolking in de 18^e eeuw), die zes- à zeventuizend jaar lang geen structurele wijzigingen hadden ondergaan, vielen in nauwelijks enkele tientallen jaren uiteen. Samen met deze samenlevingsvormen verdween ook de waardigheid die deze gemeenschappen garandeerden. Marx beschreef dit magistraal in zijn *Communistisch manifest* (1848): *'De bourgeoisie heeft de bontgeschakeerde feodale banden, die de mens aan de van nature boven hem geplaatste verbonden, onbarmhartig verscheurd en geen andere band tussen mens en mens overgelaten dan het naakte eigenbelang, dan de gevoelloze 'contante betaling'. (...) Zij heeft de persoonlijke waardigheid in de ruilwaarde opgelost en in de plaats van de talloze verleende en verworven vrijheden als enige vrijheid de gewetenloze handelsvrijheid gesteld.'*

De emancipatie van het individu als individu, die de liberale maatschappij typeert, heeft zeker 'positieve' en roemrijke aspecten (de afschaffing van de slavernij en de lijfeigenschap, de bevestiging van burgerrechten en politieke rechten enz.), maar ze heeft ook een 'negatieve' impact

⁷ Foucault, Michel (1961). *Histoire de la folie à l'âge classique*, Plon.

omdat ze mensen actief aan hun traditionele samenlevingsvormen onttrekt: *‘Alle vaste, ingeroeste verhoudingen met hun gevolg van eerwaardige voorstellingen en zienswijzen worden opgelost, alle nieuwgevormde verouderen, voordat zij zich kunnen verstenen. Al het feodale en al het vaststaande verdampt, al het heilige wordt ontwijfd, en de mensen zijn eindelijk gedwongen hun plaats in het leven, hun wederzijdse betrekkingen met nuchtere ogen te aanzien.’*

Wat Marx zo geniaal maakt, is dat hij het antropologische en ontologische (en niet alleen het sociaaleconomische) karakter van de industriële maatschappij heeft kunnen aantonen. Het is immers de verhouding van de mens tot de realiteit en tot zichzelf die door het kapitalisme grondig wordt gewijzigd. Het leven is vanaf dan niet meer dan een stroom die alles (voorwerpen, instellingen) oplost, die elke waarde ontwaardt, die elk eindproduct verbruikt en verteert: *‘De bourgeoisie kan niet bestaan zonder de productiemiddelen, dus de productieverhoudingen, dus de gezamenlijke maatschappelijke verhoudingen voortdurend te revolutioneren.’* De antropologische en ontologische bestendigheid en stabiliteit van de oude samenlevingsvormen verdwijnen in de stromen van het ongebreidelde productivisme. Het moderne individu wordt door deze stromen geleefd en bepaald als producent en consument. Ontologisch en juridisch wordt de mens van elke gemeenschapsvorm vervreemd. Hij behoort enkel zichzelf toe en wordt zo een wezen dat tegelijk autonoom en arm, zelfstandig en volledig overgeleverd is.

Natuurlijk, men kon denken dat de bourgeoisie een nieuwe, ‘solide’ sociale orde wilde instellen op basis van grootindustrie en een fordistische werkorganisatie. We kennen het plaatje: gigantische productiesites, grote concentraties arbeiders en sterke banden tussen de fabriek en het dagelijkse leven. Nadat ze de mythe van de communistische revolutie had afgezworen, slaagde de arbeidersbeweging erin om na heel wat strijd en conflicten een broos compromis af te dwingen. Uit dit compromis ontstond een echte arbeidsmaatschappij, dit wil zeggen een beschaving waarin mensen hun identiteit en waardigheid aan hun arbeider-zijn ontleen. Van een loutere werkovereenkomst, een contract zonder de minste verplichting of steun, evolueerde men geleidelijk naar echt *collectief* statuut, gewaarborgd door algemene regelingen, collectieve arbeidsovereenkomsten en socialezekerheidsstelsels. En hoewel de fordistische werkorganisatie vervreemdend werkte, zorgde ze ook voor een zeker stabiliteit en werkte ze de (weliswaar conflictueuze) sociale diversiteit tussen arbeiders, ingenieurs en werkgevers in een fabriek in de hand.

Rond de loontrekkenden ontstond langzaam maar zeker een hele cultuur en een hele identiteit: de volksbuurt met zijn aanknopingspunten van alledag (de kroeg, de sportclub); een heel ander levensritme (zes- en later vijfdaagse werkweek, betaald verlof) dan vroeger op het platteland; sterke aanwezigheid van openbare diensten (ziekenhuis, postkantoor, openbaar vervoer, energie); maar vooral een hecht en stevig waardenstelsel (het gezin, de school, de solidariteit) dat culmineert in een rotsvast vertrouwen (*‘onze kinderen zullen het beter hebben dan wij’*).

De loonmaatschappij van de twintigste eeuw, gesteund op een ‘solide’ kapitalistische productie en een sociale Staat, was een samenleving met verschillende maatschappelijke klassen en een beperkte herverdeling (in tegenstelling tot het beeld dat men er vandaag van heeft). Ze had wel een afdoend collectief beschermingsniveau bereikt om zelfs de minst begunstigden aanvaard-

bare levensomstandigheden te garanderen. Ze functioneerde - om een beeld van Robert Castel te gebruiken - als een roltrap: iedereen ging naar boven, maar bleef wel op zijn eigen trede staan.

Aan dit wankel evenwicht wordt heel abrupt een einde gemaakt door de hyperindustriële maatschappij die in de jaren 1970-1980 de kop opsteekt. De immateriële en communicatie-economie verzwelgen de oude productie-economie volledig. Ze maakt een einde aan de fordistische fabriek en aan de sociale evenwichten waarop die was gebaseerd, waardoor die fabriek niet langer een plek voor sociale diversiteit is. De fabriek als dusdanig verdwijnt zelfs: industriële activiteiten worden uitbesteed, overgeplaatst naar het buitenland of door robots overgenomen; ingenieurs werken voor onafhankelijke adviesbureaus en servicebedrijven voeren het onderhoud uit.

Tegelijk wordt de sociale staat geleidelijk ontmanteld, naarmate ze haar basis verliest: de werknemers. Er komen immers steeds meer verschillende en vooral meer onzekere loonstatuten. 'Atypische' tewerkstellingsvormen (begeleidingscontracten, dienstencheques, arbeidscontracten van bepaalde duur) zijn vandaag de norm. De loopbanen van werknemers verlopen almaar moeilijker en chaotischer, wat er (met klem) op wijst dat het huidige systeem niet langer functioneert.

Dit hyperkapitalisme blijft zich nochtans een groot deel van de menselijke activiteiten toeëigenen: gezondheidszorg, pensioenen, onderwijs en milieu worden meer en meer een zaak van de privé-sector. De dominante bedrijven van morgen zijn verzekeringsmaatschappijen, entertainmentbedrijven en 'relationele' bedrijven (opleidingscentra die coaching en managementtechnieken aanleren, maar ook ngo's en kerken). Het gaat hier dus niet om bedrijven die *voorwerpen produceren*, maar om bedrijven die zich bezighouden met het *managen van menselijke relaties*, een taak die tot nog toe voor de overheid was weggelegd. Wie hiervan kan profiteren, zal zich blijven ontwikkelen. De anderen daarentegen...

De socioloog Zygmunt Bauman begrijpt deze veranderingen als een overgang voor onze moderne maatschappij van een 'vaste' (19^e en 20^e eeuw) naar een 'vloeibare' fase waarin sociale vormen (geïnstitutionaliseerd en in stand gehouden door de staat) niet langer als referentiekader kunnen dienen voor de activiteiten en levensprojecten van mensen⁸. In deze 'vloeibare' samenleving ondergaat de bevolking volop de gevolgen van flexibiliteit en deregulering. Ze kan niet terugvallen op een vangnetstructuur, wat haar kwetsbaar maakt en haar ontreddert, omdat ze wordt geconfronteerd met krachten die ze niet beheerst en niet langer vat. Overmand door angst wordt iedereen in het defensief gedreven en neemt maatregelen die op hun beurt de angst vergroten en duidelijker vorm geven. De angst kan zich hierdoor bestendigen en krijgt als het ware een eigen dynamiek.

In deze context waarin *flexibiliteit* en *zekerheid* elkaar wederzijds versterken, is de taak van de

8 Lees onder andere: Bauman, Zygmunt (2006). *La Vie liquide*, Rouergue/Chambon, [Engelse titel: *Liquid life*]; Bauman, Zygmunt (2006). *Vies perdues: La modernité et ses exclus*, Payot [Engelse titel: *Wasted Lives. Modernity and its Outcasts*]; Bauman, Zygmunt (1999). *Le coût humain de la mondialisation*, Hachette, [Engelse titel: *Globalization: The Human Consequences*].

staat grondig gewijzigd. Enerzijds moet de staat flexibiliteit garanderen. Werknemers moeten maximaal inzetbaar zijn door flexibel te zijn en zich maximaal beschikbaar te stellen van een internationale markt die de nationale economieën tegen elkaar uitspeelt. Anderzijds moet de overheid inspelen op de vraag naar zekerheid van de bevolking (vooral van de armsten), ten koste van burgerrechten en politieke rechten (ik denk aan de aantasting van de juridische bescherming in het kader van de strijd tegen het terrorisme), maar ook van culturele en sociale rechten. Dit zien we bijvoorbeeld in de toenemende bestraffing van de desocialisatie en de systematische culpabilisering van sociale uitgesloten zoals langdurig werklozen of jongeren uit voorsteden. Het angstgevoel leidt tot een veiligheidsreflex die dat angstgevoel zo sterk aanwakkert, dat we, om ons beschermd te weten, uiteindelijk allemaal aanvaarden dat we minder vrij zijn.

De staat heeft in deze context niet langer als taak om te waken over het algemene welzijn. Ze moet de communicatie- en uitwisselingsstromen controleren en de sociale en geografische segmentatie verzekeren van een steeds diversere bevolking: autochtonen/allochtonen, jongeren/ouderen, rijken/armen enz. De sociale diversiteit neemt af, er ontstaan getto's, met als gevolg dat de symbolische ruimte afbrokkelt. Om deze segmentatie in gang te zetten en in stand te houden (als voorbode van een echte segregatie?) gebruikt men allerlei technische controle- en bewakingsvoorzieningen: camera's, omheiningen, elektronische enkelbanden, instrumenten om jongeren te verjagen enz.

Het kapitalisme van de 21^e eeuw is een 'vloeibaar' kapitalisme dat door overplaatsing naar het buitenland, deregularisering en het creëren van bestaansonzekerheid elke 'vaste' vorm van sociale verhoudingen doet oplossen in de logica van stromen (financiële stromen, goederenstromen). Deze doorstroming is echter geen toevallig ziektebeeld van dit systeem, maar het hart en de essentie ervan. Marx had gelijk toen hij stelde dat de logica van het kapitalisme erin bestond om alles - ook de eigen organisatie - te laten verdrinken *'in het ijsskoude water van egoïstische berekening'*. Hij had ook gelijk toen hij aantoonde dat deze logica niet alleen levensstijlen en tradities vernietigde, maar ook zichzelf: in zijn voortdurende jacht op winst probeert het systeem voortdurend zijn overgangsvormen te ontlopen, waardoor absurd genoeg de bronnen van de winst zelf uitgeput geraken.

In tijden waarin het kapitalisme alles overheerst en geen enkele subversieve kracht in staat blijkt om hieraan iets te veranderen, lijkt het misschien onrealistisch om de op handen zijnde val van dit systeem te voorspellen. Dat wil ik ook niet beweren. Men moet zich er echter van bewust worden dat het soort samenleving dat de mensheid in een relatief nabije toekomst (binnen twee tot drie generaties) te wachten staat, vanuit historisch en antropologisch standpunt gewoonweg onhoudbaar is. De opwarming van het klimaat, de schaarste aan levensbronnen (zoals water), het voedseltekort, de ongelijkheid, etnische oorlogen en rassenconflicten, miljoenen mensen die in getto's belanden... Al deze elementen samen (waarvan de zaak van 'mensen zonder papieren' een soort van historische katalysator is) doen vermoeden dat de wereld van morgen letterlijk een *onwereld* wordt, omdat hij *'te veel beschaving, te veel industrie en te veel handel'* produceert (nogmaals Marx), en dus onvermijdelijk ook meer afval, niet alleen materieel, maar ook menselijk als gevolg van verbanning en uitsluiting.

Degenen die ik als 'nutteloos voor de wereld' omschreef en die zich gisteren nog in de marge van het sociale systeem bevonden, vormen er nu de fenomenale kern van. Dit staat synoniem voor het falen, de tegenstrijdigheid van een systeem met als drijvende kracht de *inschakeling* van de hele mensheid in de productie- en consumptiecyclus. Datzelfde systeem heeft ertoe geleid dat een groot deel van deze bevolking (een derde, de helft?) nu feitelijk *uitgeschakeld* en helemaal overbodig is en rondrijft in een soort sociaal en historisch *no man's land*.

Het 'vloeibare' kapitalisme gaat vandaag nog een stap verder: *zelfs als ze werken*, blijven ze overbodig. Het toezicht op werklozen en de 'morele' druk die met simplistische politieke leuzes op het hele maatschappelijke weefsel wordt uitgeoefend (Raffarin: 'La France n'est pas un parc de loisirs' (Frankrijk is geen pretpark)), hebben als gevolg dat steeds meer armen werk aanvaarden, ook al volstaat dit niet om de minimumvoorwaarden voor een zekere existentiële onafhankelijkheid in te lossen. Wat hier gebeurt, is een institutionalisering van de bestaansonzekerheid en van de sociale onzekerheid. De ideologisering van werk, nu opnieuw erg 'in', gaat gepaard met een cynische onverschilligheid voor de waardigheid van de werknemer. 'Meer werken waarvoor?' zouden we haast met een knipoog zeggen⁹.

Hoewel het telkens heel onaangenaam (maar *filosofisch gezien* onvermijdelijk) is, moeten we erop wijzen dat het actief en systematisch produceren van overbodige personen de basis vormt van totalitaire regimes. Hannah Arendt heeft dit op magistrale wijze aangetoond: '*De totalitaire poging om mensen overbodig te maken, geeft de ervaring weer van ontelbare mensen die zich vandaag overbodig voelen op een overbevolkte aarde*¹⁰.' Ze toont aan dat het totalitaire regime steunt op verlatenheid, de '*absolute vorm van uitsluiting uit de wereld*'. Die verlatenheid is niet het gevolg van de ervaring van eenzaamheid en isolement, maar van een bestaan waarin men alle sociale creativiteit moet ontberen en niet kan functioneren in een gemeenschappelijke wereld. Het enige wat dan rest, is '*de loutere werkinspanning, met andere woorden de inspanning om in leven te blijven*¹¹.' Verlatenheid, zo voegt ze er nog aan toe, '*hangt nauw samen met de ontworteling en de nutteloosheid waarmee moderne volkmassa's sinds het begin van de industriële revolutie worden geconfronteerd*.'

Voor een regime '*dat ongelimiteerde macht nastreeft, is het essentieel dat alle mensen in alle aspecten van hun leven op een onfeilbare manier worden gedomineerd*' en dat ze alleen mogen bestaan '*op voorwaarde dat ze zijn herleid tot de staat van specimen van de diersoort mens*¹².' In één klap ontdekt het totalitarisme de wereld op een resolute en cynische manier van elk gemeenschappelijk belang en legt hem een soort 'groter belang' op (het Ras, het Proletariaat) dat volledig losstaat van de realiteit. '*Het is precies in naam van dit grotere belang dat het totalitarisme elk spoor moet vernietigen van wat gewoonlijk de menselijke waardigheid wordt genoemd*.' De operatie die de totalitaire toestand (het Volk, de Revolutie) instelt, gaat onvermijdelijk gepaard met het afsnijden van de 'overbodigen' - zoals in de concentratie- en vernietigingskampen is gebeurd.

9 Castel, Robert. 'Travailler plus pour gagner quoi?', Le Monde.

10 Arendt, Hannah. *Le système totalitaire (les origines du totalitarisme. 3)* (1951), Seuil, 1972, p.198. (vrije vertaling)

11 *Ibid.*, p. 226-227 (vrije vertaling).

12 *Ibid.*, p. 196-197 (vrije vertaling).

'Onze 'democratische en liberale' maatschappij is toch diametraal tegengesteld aan deze totalitaire logica?', hoor ik iemand tegenwerpen. Dat klopt, maar de oorzaak zit hem niet in de ideologie of de instellingen, maar in de realiteit die de maatschappij uit haar fundamentele middelen creëert. Toch is de analogie tussen de structuur van de totalitaire logica die Arendt beschrijft en de kapitalistische logica van vandaag, frappant. Ze wijst hier ook zelf op: *'Door de algemene demografische ontwikkelingen die vandaag plaatsvinden en het groeiend aantal mensen dat huis noch haard heeft, worden almaar meer mensen overbodig gemaakt, zolang we onze wereld koppig als utilitair blijven beschouwen. Het politieke, sociale en economische gebeuren vertoont overal veel gelijkenissen met het totalitaire systeem dat erop gericht is om mensen overbodig te maken*¹³.

Het is echter vooral haar besluit dat ons aan het denken moet zetten: *'Totalitaire oplossingen kunnen de val van totalitaire regimes heel goed overleven; het is erg verleidelijk om ernaar terug te grijpen wanneer het onmogelijk lijkt om een menswaardige oplossing voor politieke, sociale en economische problemen te vinden*¹⁴.

Vandaag zien we duidelijk dat deze verleiding - in de vorm van de populistische veiligheids- en rassenthema's (die in Europa overheersen) - de massa's in het middelpunt van de wereldeconomie, opnieuw beroeren. Het is erg onwaarschijnlijk dat de horror van het nazisme zich ooit herhaalt, maar het staat wel vast dat dit populisme het uitwerken van politieke oplossingen in de weg staat die menselijk aanvaardbaar zijn en politiek geloofwaardig zijn met het oog op het bouwen aan een wereld waar iedereen meetelt, nuttig is en erkend wordt.

Daarom moeten we de nodige argwaan aan de dag leggen wanneer politici en rechters de woorden 'waardigheid' en 'menselijke waardigheid' in de mond nemen. Ze hameren er voortdurend op dat mensen die worden uitgesloten - zieken, ouderen, armen, kortom iedereen die overbodig is in onze maatschappij - hun waardigheid *moeten* behouden en dat men ze als waardige mensen *moet* behandelen. Maar is dit tot vervelens toe herhaalde discours meer dan een ethisch-juridisch schaamlapje voor een sociaaleconomisch systeem dat massaal dergelijke individuen voortbrengt? Door de waardigheid van 'overbodige' mensen opnieuw te bevestigen, geven we uiting aan onze *morele* verontwaardiging en dat is lovenswaardig. Maar daarmee zijn we nog geen stap dichterbij wat een *politiek* gebaar zou kunnen zijn.

Een beleid kunnen we hier helaas niet uitstippelen. Daarvoor moet de staat als regulator en sociale hervormer grondig worden herdacht. We moeten ook nagaan of er voor de 'antisysteembewegingen' (bewegingen die op termijn een uitstap uit de kapitalistische logica beogen) historisch nog een waterkans is weggelegd om het verloop van de geschiedenis om te buigen. Of het beter is te denken aan een beschermingssysteem voor de minst begunstigen dat sociale zekerheid en economische flexibiliteit ('flexizekerheid') combineert?

¹³ *Ibid.*, p. 201 (vrije vertaling).

¹⁴ *Ibid.*, p.202.

Het allerbelangrijkste is echter de aard van het probleem in kaart te brengen. En dan hebben we het niet over het *statistische* feit dat een aantal personen vandaag 'minder' begunstigd is dan anderen. Het is ons te doen om het *antropologische* feit dat ze in een overbodige situatie verkeren; omdat ze geen echte rol meer hebben in de maatschappij, zou het voor het systeem *economischer* (in alle betekenissen van het woord) zijn om zich op een of andere manier van deze mensen te ontdoen. We vrezen dat waardigheid dan niet meer is dan het ethische en juridische lapmiddel om politieel of humanitair - maar steeds minder beleidsmatig en verantwoord - om te springen met deze groeiende massa 'nietsnutten' die zelf heen en weer wordt geslingerd tussen revolve en berusting.

Nietzsche had het duidelijk bij het rechte eind.

EXTREME ARMOEDE ALS EEN SCHENDING VAN DE MENSENRECHTEN*

ARJUN SENGUPTA¹

Als de onafhankelijke expert in mensenrechten en extreme armoede heb ik in mijn rapporten voor de Mensenrechtencommissie een definitie van de begrippen armoede en extreme armoede voorgesteld en heb ik onderzocht hoe we die definitie aan mensenrechten kunnen koppelen. Ik heb ook enkele concrete ingrepen voorgesteld die kunnen bijdragen tot de uitroeiing van armoede en die eveneens zijn gebaseerd op de mensenrechten. In het onderstaande artikel worden die argumenten herwerkt om aan te tonen dat we, als extreme armoede wordt beschouwd als een schending van de mensenrechten, tot een consensus en een succesvolle implementatie van een beleidsplan op basis van mensenrechten kunnen komen om de armoede uit te roeien.

_ DEFINITIE VAN HET BEGRIIP EXTREME ARMOEDE

Om extreme armoede te kunnen begrijpen moeten we eerst begrijpen wat armoede inhoudt en het begrip extreme armoede definiëren. Een eenvoudige en absolute definitie in de zin van inkomensarmoede zou neerkomen op het vastleggen van een minimale hoeveelheid calorieën per dag om in redelijk goede gezondheid te kunnen overleven, aangevuld met een aantal non-foodspullen die nodig zijn om een fatsoenlijk sociaal leven te kunnen leiden. Als eenmaal vaststaat wat die non-food inhoudt, kunnen we de minimale uitgavegrens bepalen. De mensen die die grens niet halen, worden binnen dit concept als arm bestempeld. Je kunt ook afspreken wat met inkomensarmoede wordt bedoeld: per hoofd van de bevolking nemen we een bepaald bedrag als armoede-grens, bijvoorbeeld 1 of 2 dollar per dag. Dat bedrag staat dan in verhouding tot de koopkracht. Op die manier vermijd je de moeilijke oefening om te bepalen hoeveel calorieën voeding en welke non-foodspullen iemand minimaal nodig heeft.

Een relativistische interpretatie van inkomensarmoede heeft betrekking op de basisnoden die worden gerelateerd aan de socioculturele normen van een land. In dat geval wordt iemand als arm beschouwd als hij of zij geen of onvoldoende toegang tot goederen en diensten heeft om aan

* Tekst vertaald uit het Engels.

¹ De auteur is Avani Kapur van het Centre for Development and Human Rights zeer erkentelijk voor haar researchwerk. De rapporten over extreme armoede van de onafhankelijke expert van de Mensenrechtencommissie kunnen worden geraadpleegd op de website www.unhchr.org.

de socioculturele normen te voldoen, zelfs al is zijn of haar inkomen hoog genoeg om in zijn of haar onderhoud en consumptiebehoeften te voorzien. Een andere definitie van relatieve armoede is rechtstreeks gebaseerd op de inkomensverdeling. Zo kan men bijvoorbeeld bij consensus aannemen dat de 10% van de bevolking met het laagste inkomen op de inkomensverdelingschaal als relatief arm kan worden beschouwd.

Het onderscheid tussen armoede en extreme armoede in het kader van inkomensarmoede wordt dan eigenlijk in verhouding tot de omvang van het fenomeen gezien. Omdat armoede in dit geval met toegang tot en beschikbaarheid van goederen en diensten gelijkstaat, kan men extreme armoede omschrijven als een lagere toegangsgraad tot goederen en diensten en misschien ook als een armoedetoestand die langer aanhoudt. In deze relativistische context is een groep mensen extreem arm als ze al een aantal generaties in die toestand verkeert.

De laatste twintig jaar beperkt het discours zich absoluut niet meer tot het inkomenscriterium. Inkomen is maar een van de factoren die iemands welzijn bepalen. Inkomen is vooral belangrijk omdat het voor een groot stuk bepaalt of iemand al dan niet kan genieten van de andere factoren die het welzijn bepalen.

In zijn rapporten over de menselijke ontwikkeling (Human Development Reports) heeft het UNDP (Ontwikkelingsprogramma van de VN) een aantal indicatoren voor gezondheid, onderwijs, voeding en andere basisnoden of voorwaarden geformuleerd om van een fatsoenlijk leven te kunnen spreken, naast het inkomen per hoofd van de bevolking. Amartya Sen reikte de grondgedachte aan om die ontwikkelingsindicatoren te beschouwen als componenten van het begrip welzijn, wat voor hem het volgende betekent: het vermogen van een persoon om een leven te leiden dat hij of zij waardevol vindt, een leven dat wordt gelijkgesteld met "het zijn en doen". De tweede component van extreme armoede is dan de menselijke ontwikkelingsarmoede, i.e. de indicatoren die de armoede aan mogelijkheden aangeven.

De definitie van armoede als een "beperking van mogelijkheden" heeft vele dimensies en houdt verband met de vrijheden die elk individu met welzijn associeert. In die zin worden gegevens over levensverwachting of kindersterfte bijvoorbeeld omschreven als indicatoren die aangeven in welke mate iemand de vrijheid heeft om een gezond leven te leiden. Die vrijheden spelen zowel een constituerende als een instrumentele rol. Een voorbeeld: de vrijheid om een gezond leven te kunnen leiden, is een constituerend element van iemands welzijn. Maar het is ook instrumenteel omdat de persoon daardoor van andere vrijheden kan genieten, zoals de vrijheid van werk of bewegingsvrijheid. Armoede wordt dan gedefinieerd als het gebrek aan mogelijkheden; extreme armoede kan in dat geval worden beschouwd als een extreem gebrek aan mogelijkheden.

De derde component van armoede is sociale uitsluiting, een heel andere factor dan de twee andere componenten, maar daarom niet minder essentieel in de notie van gebrek aan welzijn. Deze component heeft namelijk invloed op de verschillende menselijke ontwikkelingsindicatoren en vaak ook op het inkomen zelf, net zoals inkomen en ontwikkeling sociale uitsluiting kunnen beïnvloeden.

Dit concept van sociale uitsluiting, zoals beschreven in de Franse economische en sociale literatuur, is een ontwrichting van de sociale banden die een harmonieuze en geordende ontwikkeling van de samenleving mogelijk maken. De Europese Stichting voor de Verbetering van de Leef- en Arbeidsomstandigheden definieerde het in 1995 als "het proces waarbij individuen of groepen volledig of gedeeltelijk worden uitgesloten om volwaardig deel te nemen aan de samenleving waarin ze leven". Eigenlijk moet sociale uitsluiting beschouwd worden als het tegenovergestelde van sociale integratie, waarbij armen, werklozen, etnische minderheden en kwetsbare groepen "buitenstaanders" in de sociale hiërarchie blijven. De focus op analyse om problemen te identificeren of oplossingen voor te stellen is "relationeel"; er wordt met andere woorden nagegaan hoe de verschillende groepen individuen zich tegenover elkaar verhouden en hoe sociale mechanismen, instellingen en agenten op elkaar inwerken en zo sociale uitsluiting bevorderen. Dit relationisme biedt de grootste toegevoegde waarde. Terwijl inkomens- en ontwikkelingsarmoede zich op het individu richten, richt sociale uitsluiting zich op sociale relaties.

De concepten overlappen elkaar en zijn van elkaar afhankelijk omdat zowel een gebrek aan inkomen als een gebrek aan menselijke ontwikkeling natuurlijk in een sociale context bestaan. Toch benaderen we ze als aparte analysesferen met hun respectievelijke eigenschappen en domeinen om tot efficiëntere methoden te komen waarmee we de problemen kunnen oplossen

— HET BELANG VAN VERSCHILLENDE DIMENSIES

Aldus werd in het eerste rapport een werkdefinitie van armoede ontwikkeld - namelijk een samenstelling van inkomensarmoede, ontwikkelingsarmoede en sociale uitsluiting, en van extreme armoede als de extreme vorm van deze verschillende aspecten van armoede.

Er is al veel gedebatteerd over het belang van elk van deze drie bestanddelen van extreme armoede. In het verleden gingen alternatieve stemmen op om armoede gewoon als een gebrek aan "basismogelijkheden" en extreme armoede als een ernstig gebrek aan "basismogelijkheden" te omschrijven. De definitie die ik in mijn rapporten voorstel, spreekt deze alternatieve definities in se niet tegen. De meest omvattende definitie in vroegere relevante literatuur over extreme armoede was gebaseerd op het concept van "gebrek aan basiszekerheid" van priester Joseph Wresinski, dat de Franse benadering van sociale uitsluiting als gebrek aan participatie en een breuk in de sociale banden, koppelt aan andere economische en sociale factoren die voorkomen dat iemand van vrijheden en mensenrechten kan genieten. Die notie werd uitgewerkt door de eerste Speciale Rapporteur voor Mensenrechten en Extreme Armoede, Leandro Despouy, die stelde dat "het gebrek aan basiszekerheid de afwezigheid inhoudt van een of meerdere factoren die individuen en gezinnen in staat stellen om basisverantwoordelijkheden op te nemen en om van grondrechten te kunnen genieten...".² De factoren die individuen en gezinnen in staat stellen om hun basisverantwoordelijkheden op te nemen, hebben direct betrekking op de toegang tot

² Rapport van Leandro Despouy als Speciale Rapporteur voor Mensenrechten en Extreme Armoede, E/CN.4/Sub.2/1996/13, te raadplegen op www.unhchr.org.

inkomen en menselijke ontwikkeling. Maar ze houden ook verband met kenmerken van sociale uitsluiting omdat die basisverantwoordelijkheden een sociale rol impliceren waarbij men rechten kan uitoefenen die door de maatschappij worden erkend. Er zou geen enkel aspect verloren gaan als deze definitie in een nieuwe vorm zou worden gegoten die is samengesteld uit inkomensarmoede, ontwikkelingsarmoede en sociale uitsluiting. Integendeel, het zou gemakkelijker zijn om indicatoren te ontwikkelen voor “het gebrek aan basiszekerheid” om zo extreme armoede te definiëren.

In dezelfde zin kan ook kansarmoede, dat intussen algemeen wordt aanvaard in de menselijke ontwikkelingsliteratuur, worden beschouwd als een gecombineerd gebrek aan inkomen, menselijke ontwikkeling en sociale uitsluiting. Amartya Sens definitie van kans “als de vrijheid om het leven te leiden waarvoor je goede redenen hebt om ervoor te kiezen” heeft trouwens duidelijk verschillende dimensies. Ze combineert inkomen en menselijke ontwikkeling als kanscomponenten, als constituerende en instrumentele variabelen.

Het staat daarmee vast dat de werkdefinitie uit mijn rapport omvattend is en toegankelijkheid en basiszekerheid combineert. Bovendien biedt het ook een meerwaarde om armoede op deze manier te benaderen. Ten eerste creëer je de mogelijkheid om uit de bestaande gegevens indicatoren te halen voor deze vormen van armoede. Er is grote vooruitgang geboekt in de methodologie voor de ontwikkeling van deze indicatoren, die niet alleen de resultaten maar ook de procesaspecten van activiteiten beschrijft, en niet alleen de beschikbaarheid van goederen en diensten, maar ook de toegankelijkheid ervan.

Het tweede voordeel van deze benadering is dat ze ook de sociale consensus in politieke zin in een land kan vergroten zodat de staat en de andere sociale actoren hun verantwoordelijkheid nemen en voor beleidsopties kiezen die de armoede kunnen uitroeien. Hoe wenselijk het ook is dat de maatschappij voor alle armen in een land zorgt, het is toch verstandig om stap voor stap te werk te gaan, om te beginnen met de identificatie van een groep die extreem arm is, i.e. die lijdt onder een extreme vorm van inkomens- en ontwikkelingsarmoede en sociale uitsluiting en om het gepaste beleid te ontwikkelen die deze vorm kan uitroeien en een institutioneel mechanisme in gang zet dat dit beleid ook kan doorvoeren.

Tot slot kunnen we ook aantonen dat deze definitie het best geschikt is om te worden beschouwd als de ontkenning van de schending van mensenrechten en zo een oproep inhoudt aan alle agenten in een nationale samenleving en de internationale gemeenschap om in te grijpen en alle vormen van extreme armoede grondig uit te roeien. Met deze definitie is extreme armoede een uitgesproken toegevoegde waarde in de notie van armoede zoals besproken in de literatuur. Extreme armoede is niet alleen een kwestie van de ernst en de intensiteit van de armoede; het heeft ook te maken met de enorme kwetsbaarheid en de vele ontberingen waar arme mensen onder te lijden hebben. Het is een notie die de beleidsimplicaties groter maakt omdat die niet volledig worden gevat in de gebruikelijke, eenzijdige benadering van het begrip armoede.

_ EXTREME ARMOEDE EN MENSENRECHTEN

In al mijn rapporten benadruk ik het grote belang van de plaats die elementaire mensenrechten in de ogen van alle mensen innemen. Mensenrechten worden meestal gezien als heel waardevolle doelstellingen waar elk individu recht op heeft als mens. Vertegenwoordigers van de maatschappij – individuen, instellingen, bedrijven en regeringen – die de staat vertegenwoordigen, hebben allemaal de plicht om ervoor te zorgen dat individuen die rechten ook kunnen uitoefenen.

Dit heeft twee implicaties. Enerzijds wordt in het eerste rapport vastgesteld dat als armoede wordt beschouwd als een schending van de mensenrechten, dit tot publieke actie kan leiden, wat op zich in belangrijke mate kan bijdragen tot gepaste beleidsopties, vooral dan voor regeringen in democratische samenlevingen. Tegelijk wordt in het tweede rapport benadrukt dat de “verplichtingen” in principe tot “mensenrechten” leiden, waarbij het gebrek hieraan wordt erkend als een vorm van armoede, wat de aard van het discours over economische ontwikkeling verandert, waardoor het uitroeien van de armoede een belangrijk doel wordt. Bovendien zijn verplichtingen aangaande mensenrechten bindend en moeten er mechanismen bestaan om die verplichtingen op te leggen. Een bindende verplichting betekent dat de bevoegde vertegenwoordigers moeten kunnen aantonen dat ze er alles aan hebben gedaan om die rechten te garanderen door individueel en samen met anderen een beleid en programma’s aan te nemen, die het meeste kans bieden om het gewenste resultaat te bereiken.

In het eerste rapport wordt dan ook gesteld dat als het uitroeien van extreme armoede kan worden gekoppeld aan het waarborgen van de mensenrechten, dit de internationale gemeenschap veel meer zou aanzetten om inspanningen in die richting te leveren

Er wordt echter flink gedebatteerd over de vraag of extreme armoede op zich kan worden beschouwd als een inbreuk op de mensenrechten of dat het een toestand is die wordt veroorzaakt door inbreuken op de mensenrechten. Deze twee stellingen verschillen niet alleen in de aard van de eigenschappen die extreme armoede bepalen, maar ook in de daarmee gepaard gaande beleidsverplichtingen en –implicaties.

De eerste stelling zegt dat het uitroeien van armoede op zich als een mensenrecht dient te worden beschouwd. In die zin kan het (blijven) bestaan van extreme armoede an sich worden omschreven als een schending van de mensenrechten. In die context zijn mensenrechten medebepalend voor het welzijn. Het uitroeien van extreme armoede wordt dan een verplichting voor de betrokken staten én de internationale gemeenschap, die er alles aan moeten doen om deze toestand d.m.v. hun beleid meteen aan te pakken. De discussie zou zich dan concentreren op welke beleidskeuzes een maximale impact hebben op het uitroeien van de armoede. Als die beleidskeuzes dan niet worden gemaakt, moet worden nagegaan welke vertegenwoordigers verantwoordelijk en aansprakelijk zijn en welke stappen kunnen worden genomen om ervoor te zorgen dat die vertegenwoordigers het feit dat ze niet “tot het uiterste zijn gegaan”, moeten compenseren.

De tweede stelling benadert de mensenrechten vanuit een instrumenteel perspectief om de juiste

welzijnsomstandigheden voor de rechthebbenden te creëren en zo tot een uitroeiing van extreme armoede te komen. Als de verplichting om armoede uit te roeien wordt afgeleid uit de instrumentele rol van mensenrechten, dan kunnen, zelfs indien ze worden verwezenlijkt, nog andere factoren of instrumentele variabelen de uitroeiing van de armoede verhinderen. De verplichtingen van overheden en de internationale gemeenschap leiden dan niet noodzakelijk tot beleidskeuzes om ook die andere instrumentele variabelen aan te pakken. De plicht of verplichting blijft dan beperkt tot het realiseren van gevestigde mensenrechten, wat niet noodzakelijkerwijs betekent dat de extreme armoede op zich volledig wordt uitgeroeid.

Het is duidelijk dat de eerste optie de voorkeur verdient als we de extreme armoede willen uitroeien, maar vaak is het heel moeilijk om aan te tonen dat extreme armoede inderdaad een schending van de mensenrechten inhoudt. De concepten “extreme armoede” en “ontkenning of schending van mensenrechten” worden maar gelijkgeschakeld als een schending van de mensenrechten ernstig genoeg is om tot extreme armoede te leiden en als die extreme armoede ook een schending van de mensenrechten inhoudt. Het verband wordt misschien niet gelegd wanneer ergens extreme armoede heerst zonder dat er sprake is van een schending van specifieke mensenrechten of wanneer de mensenrechten worden geschonden in een land dat minder arm is. De situatie wordt nog complexer als het om verschillende mensenrechten gaat, waarbij een aantal rechten wel worden gerespecteerd en een aantal niet.

Mensen kunnen van een elementaire veiligheid genieten zonder dat ze daarom ook al hun mensenrechten kunnen doen gelden. Als gevolg daarvan is het misschien niet mogelijk om binnen het huidige systeem van erkende mensenrechten het gebrek aan elementaire veiligheid of extreme armoede gelijk te stellen met een gebrek aan mensenrechten, zoals de mensenrechtengemeenschap eist, tenzij elementaire veiligheid op zich per definitie wordt erkend als een mensenrecht. Het is daarom misschien beter om het verband tussen extreme armoede en mensenrechten vanuit de tweede stelling te benaderen en verder te gaan op basis van de verplichting om erkende mensenrechten te garanderen en ook extreme armoede uit te roeien.

DE ROL VAN REGERINGEN EN OVERHEDEN

Het is niet gemakkelijk om tot een consensus te komen over armoede als een schending van de mensenrechten, maar verschillende acties of maatregelen die met mensenrechten te maken hebben, kunnen wel rechtstreeks of onrechtstreeks tot een uitroeiing van de armoede leiden. Zo valt bijvoorbeeld gemakkelijk aan te tonen dat het recht op een redelijk levensstandaard (huisvesting, voeding, sociale zekerheid of werk) een directe invloed heeft op de inkomensarmoede. Verschillende andere economische, sociale en culturele rechten kunnen de indicatoren van menselijke ontwikkeling direct verbeteren. Burgerrechten en politieke rechten gecombineerd met economische, sociale en culturele rechten kunnen heel doeltreffend blijken te zijn om sociale uitsluiting op te heffen.

Zoals we al hebben aangetoond is de staat, de overheid, de belangrijkste verantwoordelijke in een aanpak waarbij mensenrechten centraal staan, als het erop aankomt programma's te ontwikkelen en “andere actoren aan te zetten om te doen wat nodig is om die programma's uit te voeren. Dit kan

door middel van aanmoedigende en ontmoedigende maatregelen, wetten en procedures en door instellingen aan te passen. Zij zijn ook rechtstreeks verantwoordelijk voor de toepassing en uitvoering van deze programma's." Om de rol en de plichten van de staat volledig te begrijpen ben ik in het tweede rapport uitgegaan van de kantiaanse concepten van perfecte en imperfecte verplichtingen. In die zin hebben staten als betrokken partij de perfecte verplichting om de rechten te garanderen die armoede kunnen opheffen. Zij kunnen programma's opstellen, middelen anders inzetten vanuit alternatieve beleidsopties. Staten kunnen zich echter ook beroepen op de imperfecte verplichtingen van andere actoren in de maatschappij die verplicht zijn om te helpen en iets te doen om die rechten samen met de staat te garanderen. Zo kunnen staten belastingen en kosten aanrekenen of regels opleggen die het gedrag van individuen aan banden leggen, maar ook de werking van multinationals binnen de staatsgrenzen inperken. Zij kunnen ook rechtstreeks diensten aanbieden die bijdragen tot het verwezenlijken van die rechten. Bovendien kunnen staten onderhandelingen aanknopen met de internationale gemeenschap, andere staten, donoren en schuldeisers, alsook met de internationale instellingen die toezicht houden op financiën en handel om te helpen bij de toepassing van hun programma's.

In mijn eerste rapport heb ik opgemerkt dat een staat aan drie voorwaarden moet voldoen om een mensenrechtenbeleid te kunnen voeren dat ook echt op rechten is gebaseerd. Ten eerste (zouden) moeten alle staten die de internationale mensenrechtenverdragen hebben goedgekeurd, die ook in hun eigen wetsysteem (moeten) opnemen.

Ten tweede: omdat er vaak behoorlijk wat tijd zit tussen het bepalen van een beleid en de toepassing en de resultaten ervan, is het belangrijk dat alle staten een eigen nationale mensenrechtencommissie oprichten die gepaste oplossingen kan vastleggen, evalueren en aanbevelen wanneer de mensenrechten van individuen en groepen worden geschonden en die individuen en groepen actie willen ondernemen.

Ten derde moeten ook maatregelen worden getroffen om een ontwikkelingsprogramma tot stand te brengen dat de instelling van de mensenrechten vergemakkelijkt.

In het eerste rapport heb ik gesteld dat één programma universeel toepasbaar is. Het is met andere woorden relevant voor zowel de industrielanden als de ontwikkelingslanden en het kan een significante impact hebben op de armoede, in die zin dat het de inkomens- en ontwikkelingsarmoede alsook de sociale uitsluiting kan verminderen. Dat ene programma is het genereren van werk. Een goed voorbeeld hiervan is de NREGA-wet (National Rural Employment Guarantee Act) in India. Werk genereert inkomsten, wat een directe invloed heeft op de inkomensarmoede, maar ook toegang biedt tot andere ontwikkelingsdiensten zoals onderwijs, gezondheid, huisvesting enz. In die zin helpt werk om zowel de inkomens- als de ontwikkelingsarmoede aan te pakken. Dat bevordert dan weer de arbeidsproductiviteit, wat bijdraagt tot duurzame werkgelegenheid – een belangrijke manier om sociale uitsluiting te overwinnen. In de meeste ontwikkelingslanden is open en verborgen werkloosheid een bron van extreme armoede in al zijn vormen. Als er één manier is om extreme armoede doeltreffend aan te pakken, dan zijn het wel programma's ter bevordering van duurzame tewerkstelling, vooral dan voor kwetsbare en gemarginaliseerde groepen.

_ HET BELANG VAN INTERNATIONALE SAMENWERKING

De staat is de belangrijkste instantie als het op mensenrechten aankomt, maar in onze geglobaliseerde wereld kan natuurlijk geen enkele staat nog op zichzelf functioneren. Het belang van internationale samenwerking en de rol van de internationale gemeenschap in de rechtstreekse en onrechtstreekse strijd tegen de armoede liggen voor de hand.

Er zijn drie hoofdbronnen in de internationale wetgeving over mensenrechten en aanverwante verbintenissen. Allereerst zijn er de internationale verdragen. Die hebben hun eigen methoden om verbintenissen en verplichtingen te controleren. Vervolgens zijn er de algemene wettelijke principes die door een maatschappij worden aanvaard als de basiswaarden die die maatschappij bij elkaar houden. Daarom worden verplichtingen die uit die principes voortvloeien, beschouwd als bindend voor alle leden van die maatschappij, zelfs al zijn er geen internationale verdragen of wetten die deze verplichtingen expliciet erkennen of voorschrijven. De derde bron is wat we het internationale gewoonterecht noemen. Dit zijn juridische normen die breed worden aanvaard als wettelijk bindend, maar dan vooral in praktische zin en via engagementen die regeringen aangaan. Deze normen zijn bindend voor die regeringen en krijgen kracht van internationale wet, ook al zijn ze niet in verdragen vastgelegd.

De meeste mensenrechten worden erkend in internationale wetten aangaande de mensenrechten via het ICESCR (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) en het ICCPR (International Covenant on Civil and Political Rights) en worden “wettelijk” erkend in de internationale wetten aangaande mensenrechten of in nationale wetgeving. Als aan die rechten, zoals het recht op voedsel, gezondheid, onderwijs en een aanvaardbare levensstandaard, wordt voldaan, is het moeilijk voor te stellen dat de betreffende maatschappij nog altijd armoedige leefomstandigheden kent. Bovendien “monden internationale verplichtingen om mensenrechten in te stellen, uit in een internationale samenwerking waartoe alle landen van de wereld zich hebben verplicht overeenkomstig artikel 55 en 56 van het Handvest van de Verenigde Naties en verplichtingen bepaald in verschillende internationale verdragen. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens onderstreept eveneens het belang van internationale samenwerking om economische, sociale en culturele rechten te vestigen (art. 22 en 28).

Het ICESCR erkent het belang van internationale samenwerking om economische, sociale en culturele rechten tot stand te brengen en stelt dat rijkere landen individueel en samen vooral economische en technische hulp en bijstand aan armere landen moeten bieden, die beperkt zijn in hun mogelijkheden om de rechten zoals bepaald in het convenant te vestigen. Artikel 11 (1) van het convenant stelt dat landen de gepaste stappen moeten zetten om het recht op een aanvaardbare levensstandaard te waarborgen en erkent daarbij het grote belang van internationale samenwerking op basis van vrij overleg. Artikel 11 (2) stelt dat staten ook individueel en via internationale samenwerking relevante actie moeten ondernemen om het recht op voeding te garanderen.

De Verklaring over het Recht op Ontwikkeling van 1986 onderstreept het belang van internationale samenwerking (art. 3 (3)) als een plicht van elk land apart en van elk land als lid van de inter-

nationale gemeenschap. De Verklaring van Wenen van 1993 neemt de begrippen internationale solidariteit en samenwerking over.

De ratificatie van internationale instrumenten voor de mensenrechten impliceert dat alle betrokken staten, alsook de internationale instellingen en andere betrokken agentschappen, verplicht zijn om de mensenrechten te beschermen, te bevorderen en te vestigen.

En dus wordt in het tweede rapport ook gesteld dat als een mensenrechtenprogramma rechtstreeks gericht is op het uitroeien van armoede, op een technisch haalbare manier kan worden ontwikkeld en zowel de verantwoordelijkheden van de partijen als de aard van hun verplichtingen overeenkomstig de internationale instrumenten omschrijft, dit dan in overeenstemming met de relevante verplichtingen kan worden geïmplementeerd.

We merken wel op dat de politieke wil vaak ontbreekt om een beleid uit te stippelen of om "verplichtingen" te aanvaarden die voortvloeien uit de wettelijke erkenning van relevante mensenrechten, hoewel de internationale convenanten daaromtrent bijna universeel zijn aanvaard. Het is dus zelden het geval dat programma's niet worden uitgevoerd omdat ze niet haalbaar zouden zijn. Om te beginnen zijn de bestaande internationale convenanten niet gekoppeld aan adequate mechanismen om de betreffende verplichtingen op te leggen. Ze zijn niet "justicabel". Bovendien hebben de bevoegde organen niet de mogelijkheid om deze verplichtingen op te leggen aan landen die niet willen voldoen aan de voorwaarden van de verdragen. Weinig landen, ook al hebben de meeste de convenanten geratificeerd, hebben ze in hun nationale wetgeving opgenomen of hebben stappen gezet om ze door middel van alternatieve mechanismen van checks and balances op te leggen. Bovendien hebben enkele van de grootste donorlanden deze convenanten niet volledig geratificeerd. Als ze ze toch volledig hebben geratificeerd, aanvaarden ze de bijbehorende verplichtingen niet. Zo weigeren de Verenigde Staten om economische, sociale en culturele rechten als wettelijk geldende rechten aan te nemen. En ten derde ontbreekt in vele landen de politieke wil om de verplichtingen te erkennen en uit te voeren die uit de betreffende internationale wetten voortvloeien.

Controle en aansprakelijkheid zijn vaak de zwakste schakels in de toepassing van de meeste plannen om armoede te bestrijden. Daarom zou elk betrokken land "een onafhankelijke controleinstantie moeten oprichten met drie erkende nationale en drie erkende internationale experts die volledig onafhankelijk kunnen optreden en die in overleg met de nationale overheid door de internationale financiële instellingen worden aangewezen". Dit zou een grote impact hebben op de aansprakelijkheid en de transparantie, wat tot concrete verbeteringen zou leiden en een afschrikkend effect zou hebben. Een dergelijke instantie zou perfect stroken met de principes van de verplichtingen in verband met de mensenrechten.

Voor een succesvolle toepassing is het bovendien van cruciaal belang dat de leefwereld van de mensen die als extreem arm worden beschouwd, naar behoren wordt gedefinieerd en dat de grondrechten, die fundamenteel zijn voor de mensenrechten, bij sociale consensus worden vastgelegd.

_ VERENIGING OF DOORSNEDE

In mijn tweede rapport heb ik geprobeerd om de definitie van extreme armoede verder uit te werken. Volgens de voorgestelde definitie is de volledige armenpopulatie in een land het geheel of de vereniging van de drie groepen: personen met een laag inkomen, personen die geen toegang hebben tot menselijke ontwikkeling en personen die sociaal worden uitgesloten. Extreme armoede is in deze zin dat deel van elk van deze categorieën, die door ernstig gebrek hieraan worden getroffen.

Omdat dit aantal in heel wat ontwikkelingslanden hoog kan oplopen, is er nog een andere benadering mogelijk. De maatschappij kan een aantal criteria toepassen waardoor het aantal extreem armen lager uitvalt. Voor deze kleinere groep kan men dan met beperkte uitgaven en inzet van middelen zorgen. Extreme armoede kan dus ook gezien worden als een doorsnede van de drie groepen: personen met een laag inkomen, personen die geen toegang hebben tot menselijke ontwikkeling en personen die sociaal worden uitgesloten. Dit betekent dat een persoon die het slachtoffer van extreme armoede is, het slachtoffer is van een combinatie van de drie armoede-categorieën. Personen die extreem arm zijn, vertegenwoordigen slechts een klein deel van het totaal aantal personen dat het slachtoffer is van alle vormen van armoede. De ernst van het armoedeniveau is voor elk lid van de samenleving duidelijk, wat hen ertoe moet aanzetten om actie te ondernemen om aan deze omstandigheden definitief een einde te maken.

Deze doorsnedebenadering van extreme armoede biedt een aantal voordelen. Het aantal personen dat er in een land door getroffen wordt, wordt tot een beheersbaar niveau teruggebracht, maar de ernst van een bepaalde vorm van armoede wordt wel duidelijk aangetoond. Een ander argument vertrekt van het Rawlsiaanse idee van rechtvaardigheid, waarbij de klemtoon ligt op de meest kwetsbare delen van de samenleving. Men zou een beroep moeten kunnen doen op het rechtvaardigheidsgevoel van de mensen en hen ervan moeten kunnen overtuigen om de verplichtingen na te komen die samenhangen met het uitroeien van extreme armoede, die een klein deel van de bevolking heel kwetsbaar maakt en hen alle vrijheden of de vrijheid ontnemt om actie te ondernemen.

Als de populatie die onder deze omstandigheden te lijden heeft, tot een kleiner deel van het totaal kan worden beperkt, dan kunnen de kosten ook sterk worden gedrukt, zoals in het tweede rapport wordt vermeld. Alle recente studies over de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling of over de armoedebestrijdingstrategieën van de Wereldbank en het IMF lijken erop te wijzen dat de effectieve kosten om extreme armoede uit te roeien, vrij beperkt zijn.

Wat de notie extreme armoede betreft, is het belangrijk om te vermelden dat hoewel beleidsplannen om menselijke ontwikkeling te bevorderen en sociale uitsluiting tegen te gaan sterk verschillen van beleidsplannen om economische groei te bevorderen, deze niet per se onverenigbaar zijn. Een stijging van het inkomen is heel belangrijk om verschillende aspecten van de menselijke ontwikkeling te bevorderen; onrechtvaardige groei beïnvloedt de armoede-indicatoren negatief. Een economisch ontwikkelingsproces dat van de armoedebestrijding een hoofddoelstelling maakt,

moet duidelijk uitgaan van een ontwikkelingsbeleid dat meer is dan een beleid om de economische groei te versnellen; het moet ook beleidsplannen voor inkomensherverdeling en voor de herstructurering van de productie omvatten.

Het tweede rapport besteedt ook opnieuw aandacht aan het idee om armoede door middel van mensenrechten uit te roeien. Het eerste rapport toonde aan dat het aanvaarden van een sociaal systeem als mensenrecht, veronderstelt dat alle actoren binnen de samenleving het verwezenlijken van deze doelstelling als een 'bindende' verplichting beschouwen. Niet alle sociale doelstellingen of vrijheden kunnen echter als mensenrechten worden beschouwd. Sen zegt hierover: 'Rechten brengen eisen met zich mee, eisen voor diegenen die een verschil kunnen maken' en 'Vrijheden zijn in se eigenschappen die de situatie van mensen beschrijven³.' De maatschappij moet bepaalde vrijheden erkennen waarvan haar leden als fundamentele norm of waarde kunnen genieten, die hen opneemt in de samenleving en waarop ze aanspraak kunnen maken. Om te bepalen of rechten mensenrechten zijn, kan men gebruik maken van de begrippen 'legitimiteitstest' en 'coherentietest' die Sen hanteert. Een doelstelling is legitiem als ze belangrijk genoeg is om de grondwettelijke norm te vormen voor een samenleving als te bereiken ideaal. De doelstelling moet ook 'coherent' zijn; zowel de plichten of taken die moeten worden uitgevoerd, als de actoren die ze moeten uitvoeren, moeten allebei precies omschreven kunnen worden.

De kenmerken van de vrijheden die als mensenrechten moeten worden beschouwd, zijn universeel - zoals ook in het tweede rapport wordt vermeld; iedereen moet er zonder onderscheid in gelijke mate van kunnen genieten; ze moeten aan de legitimiteits- en coherentietest voldoen; en ze moeten volgens 'gepaste' procedures worden afgedwongen via een aanvaard 'normstellend' proces.

Deze omschrijving van verplichtingen waaraan mensenrechten moeten voldoen, maakt dat ze belangrijker zijn dan andere verplichtingen m.b.t. andere sociale beleidsplannen. Mensenrechten hebben voorrang op alle andere beleidsacties, wat impliceert dat de overheid zich niet mag laten verleiden tot het sluiten van compromissen met verschillende belangengroepen die daar voordeel bij hebben. Als de staat mensenrechten erkent, moet ze absoluut voorrang geven aan het bestrijden van armoede en moet ze armoede beschouwen als een schending van deze rechten. Het aanvaarden van armoedebestrijding als mensenrechtendoelstelling vormt de basis voor het herschikken van de prioriteiten, om voorgoed een einde te maken aan compromissen tussen belangengroepen.

Gebrek aan financiële middelen mag ook niet ingeroepen worden als reden om geen specifiek beleid te voeren om extreme armoede uit te roeien. De invoering van mensenrechten gebeurt geleidelijk zodat niets het niet invoeren ervan kan rechtvaardigen. In het tweede rapport wordt wel op een variabele gewezen, namelijk de snelheid waarmee op het vlak van mensenrechten vooruitgang wordt geboekt. Die hangt immers af van de snelheid waarmee sociale, wetgevende en economische instellingen te werk gaan en van hoeveel middelen er beschikbaar zijn.

3 Sen, A. 2004. Elements of a Theory of Human Rights, *Philosophy and Public Affairs* 32(4).

_ DISCUSSIEPUNTEN

De notie extreme armoede zoals ik ze heb ontwikkeld, blijft echter aanleiding geven tot debat en discussie, zoals onlangs tijdens een bespreking op een seminar over extreme armoede in Genève. Het ging onder meer over de relevantie van sociale uitsluiting, het ontbreken van juridische oplossingen en concrete praktische richtlijnen en over extreme armoede als schending van mensenrechten. In mijn derde rapport probeer ik hiervoor een aantal oplossingen aan te reiken.

Een heel belangrijke vaststelling is dat nagenoeg op alle internationale fora, zoals de Wereldtop over sociale ontwikkeling in Kopenhagen, en in de Millenniumverklaring de internationale gemeenschap bevestigt dat armoede niet louter een economisch fenomeen is, maar dook sociale, culturele en politieke implicaties heeft.

Sommigen beweren dat extreme armoede eenvoudigweg als het ontbreken van een aantal basismogelijkheden moet worden beschouwd. In mijn derde rapport onderstreep ik echter dat als extreme armoede gewoonweg op het ontbreken van basismogelijkheden zou berusten, armoede als gevolg van een laag inkomen geen aparte rol zou spelen. Armoede zou dan worden beschouwd als een gebrek aan fundamentele vrijheden, zoals de vrijheid om geen honger te lijden, om van vermijdbare ziektes en vroegtijdige sterfte en van de vloek van onwetendheid en analfabetisme gespaard te blijven.

Het derde rapport, dat de theorie van deze benadering uitlegt om een beter inzicht te krijgen in de praktische aspecten, laat er geen twijfel over bestaan dat de benadering van Sen een ruime kijk biedt om de welzijnstoestand van arme mensen en armoede te onderzoeken. Sens notie van 'capability' (mogelijkheden) als vrijheid benadert het mensenrechtenstandpunt dat bepaalde vrijheden betitelt als sociaal aanvaarde mensenrechten. In die zin is de bewering dat armoede overeenkomt met het ontbreken van basismogelijkheden, perfect gerechtvaardigd; zonder al te veel omwegen wordt hier de link gelegd met bepaalde basisrechten die nog niet als mensenrechten worden erkend, zoals het recht op voedsel, het recht op gezondheid, het recht op onderwijs en het recht op een behoorlijke levensstandaard. Deze benadering sluit perfect aan bij die van de 'Independent Expert on Extreme Poverty'.

Het probeert ook een antwoord te geven op de meningsverschillen over het al dan niet opnemen van de notie sociale uitsluiting. Het benadrukt nogmaals de duidelijke meerwaarde die ontstaat door sociale uitsluiting op te nemen omdat er niet alleen een duidelijk verschil is met inkomensarmoede en ontwikkelingsarmoede, maar het concept ook de aandacht vestigt op het belang van maatschappelijke relaties in deze context. Het derde rapport wijst er wel op dat het niet evident is om sociale uitsluiting te meten omdat er op specifieke tekortkomingen en sociale relaties moet worden gefocust, die allebei wellicht context- en tijdsgevoelig zijn. Het feit dat sociale uitsluiting moeilijk meetbaar is, mag er echter niet toe leiden dat ze niet in aanmerking komt voor de notie armoede in al haar facetten.

Verschillende landen in de Europese Unie, vooral België en het Verenigd Koninkrijk, hebben al herhaaldelijk geprobeerd om sociale uitsluiting te berekenen en om een verband aan te tonen tussen sociale uitsluiting en andere aspecten van armoede die leiden tot het ontzeggen van basisvrijheden of zekerheid aan mensen. In heel wat ontwikkelingslanden worden voortdurend statistieken opgesteld en onderzocht over het aantal mensen dat te kampen heeft met sociale uitsluiting en over de situatie van de slachtoffers van sociale uitsluiting. In India is een groot debat aan de gang over de levensomstandigheden van mensen die het slachtoffer van sociale uitsluiting zijn. Meestal behoren die tot de lagere kasten en stammen. Er wordt gediscussieerd over de vraag of al deze mensen steun van de regering moeten krijgen of alleen de personen die een laag inkomen hebben en geen deel uitmaken van “de roomlaag”.

Het derde rapport maakt ook duidelijk dat armoede en extreme armoede opeenvolgende gradaties (‘continuum of scale’) zijn en dat het beleid om extreme armoede te bestrijden in grote lijnen gelijk loopt met het beleid om ‘gewone’ armoede uit te roeien. Dit houdt natuurlijk verband met de empirische uitoefening van armoedebelief, dat rekening moet houden met de context. Vaak kunnen de omstandigheden waarin extreme armoede zich voordoet, doelmatiger worden aangepakt met een beperkt aantal beleidsinstrumenten dan met het hele scala voor armoedebestrijding.

Ook over de doorsnede-benadering was er discussie omdat deze benadering alleen rekening houdt met mensen die door de drie facetten van armoede worden getroffen. Deze benadering levert een veel kleiner aantal arme personen op dan als je de drie armoedesets verenigt en zou de armenpopulatie wel eens te sterk kunnen verkleinen. Omdat de verenigingsbenadering van een bredere basis uitgaat, zou die het bijkomende voordeel kunnen hebben dat meer belangengroepen hun krachten gaan bundelen.

Dit punt was echter omstreden: het zou niet haalbaar zijn en indruisen tegen gevestigde politieke en andere belangen, die hervormingen zouden tegenhouden om hun eigen agenda door te drukken. De onafhankelijke expert citeert Philip Harvey, die in de Verenigde Staten een opvallend voorbeeld ziet van het probleem van het maken van sociale keuzes. Er is een “conflict tussen de voorkeur van de meerderheid in beleidsplannen die werkloosheid gebruiken om inflatie aan te pakken en de verplichting van de regering om het recht op werk te garanderen”. Dit toont duidelijk aan dat een beleid dat gericht is op maximale efficiëntie in een markteconomie kan botsen met de bescherming van de mensenrechten.

De benadering van de onafhankelijke expert garandeert in geen geval dat er geen onenigheid tussen sociale groepen zal zijn over de relevante factoren van extreme armoede. De meeste experts zijn het er wel over eens dat het beperken van de armenpopulatie tot de personen die door extreme armoede zijn getroffen, op meer politieke aanvaarding zou kunnen rekenen.

Er bestaat ook discussie over de meerwaarde van een mensenrechtenbenadering om extreme armoede uit te roeien. Gelet op het utilitaire argument van de meerwaarde van de mensenrechtenbenadering, meldt het derde rapport dat het erkennen van extreme armoede als een schending van de mensenrechten de weerstand van rijken zou breken die zich verzetten tegen het

inzetten van middelen en het ondernemen van acties om armoede te bestrijden. Dit zou (a) de kosten verhogen voor de rijken en machtigen die zich tegen deze aanpak verzetten, waardoor de verzameling mogelijkheden verandert; (b) de rijken aanzetten om armoede verder terug te dringen of ervoor te zorgen dat armoede minder frequent voorkomt, waardoor de voorkeur van de rijken verandert.

Een benadering vanuit de mensenrechten om extreme armoede uit te roeien zou bovendien niet alleen de uitvoering van de al erkende mensenrechteninstrumenten omvatten, maar ook andere oorzaken en variabelen die tot het ontstaan van extreme armoede leiden. In dit scenario zou armoedebestrijding niet langer een vorm van liefdadigheid zijn, maar een verplichting die via het rechtssysteem en de rechtbanken kan worden opgelegd. De regering wordt zo rechtsaansprakelijk voor haar optreden, wat betekent dat de schending van dit recht mogelijke kosten voor de regering met zich meebrengt omdat ze hiervoor voor het gerecht kan worden gedaagd. Voor extreme armoede betekent dit dat de bijbehorende plichten afdwingbaar zijn en dat verantwoordelijke partijen moeilijker hun verplichtingen kunnen ontlopen of hiertoe minder snel geneigd zullen zijn.

In het derde rapport wordt ook nog vermeld dat de overheden in verschillende landen een beleid kunnen goedkeuren om interne conflicten op te lossen of om extreme armoede te verminderen, zoals het Internationale Verdrag eist, ook al hebben ze dit niet getekend. Ze zien misschien ook het voordeel in om niet het enige land te zijn dat het Verdrag nog niet heeft getekend, want de druk kan voor heel wat landen een argument zijn om het Verdrag te tekenen. Het belang van een verdrag dat landen moeten tekenen en toepassen, wordt groter naarmate de druk van andere landen toeneemt en het toezicht strenger wordt, net als de mogelijkheid voor de ondertekenaars om andere landen met de vinger te wijzen.

Een andere meerwaarde zit in de toezicht- en handhavingsmechanismen. Een netwerk van mensenrechtenorganisaties brengt in kaart wie verantwoordelijk is voor welke bindende verplichting. Dit betekent dat men bij het niet nakomen van een verplichting een 'overtreder' kan aanduiden. De notie 'overtreder' krijgt vooral betekenis als ze aan de notie directe verplichtingen wordt gekoppeld. Wanneer die niet worden vervuld, kunnen de verantwoordelijken als 'overtreders' worden beschouwd, zelfs als de uitvoering van deze verplichtingen op zich het armoedeprobleem niet helemaal oplost. Elke van deze verplichtingen biedt uitzicht op een resultaat omdat het nooit helemaal vaststaat of een beleidsplan het verhoopte resultaat oplevert.

Er moet ook een onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten beleid: technisch en institutioneel. Sommige beleidsplannen zijn technisch: moet een land zich concentreren op een tewerkstellingsbeleid en moet het een wet hebben over minimumlonen of over het anders besteden van overheidsuitgaven. Andere beleidsplannen zijn institutioneel: ze gaan over het oprichten van de juiste instellingen om een beleid uit te stippelen, om toezicht uit te oefenen op het beleid en om het beleid uit te voeren. De technische details van een armoedebeleid blijven wellicht dezelfde, of men nu voor een mensenrechten-benadering kiest of niet. Het echte verschil zit hem waarschijnlijk in het institutionele aspect.

Het belangrijkste kenmerk van dit institutionele raamwerk voor de bestrijding van armoede als een schending van de mensenrechten zijn (1) de instellingen die de aansprakelijkheid van de verantwoordelijke partijen moeten garanderen (2) de instellingen die rechthebbende partijen daadwerkelijk betrekken bij het formuleren en toepassen en uitoefenen van toezicht op het beleid. Het recht om deel te nemen aan het beleidsproces is een essentieel facet van de mensenrechtenbenadering en is een waarde op zich, zoals ik in mijn eerste rapport over het recht op ontplooiing heb aangestipt. Belangrijk is dat het proces uitgaat van gelijkheid, non-discriminatie, participatie, aansprakelijkheid en transparantie.

Om de kaap van de miskenning te ronden en armoede als een schending van de mensenrechten te zien, moeten verschillende fases van het argumentatieproces worden doorlopen, zoals ik in derde rapport vermeld. Eerst moeten concrete actieprogramma's worden uitgewerkt die de armoede kunnen lenigen. Daarna moet worden aangetoond dat ze niet alleen technisch uitvoerbaar zijn, maar ook dat ze institutioneel kunnen worden omgezet, eventueel met enkele duidelijk omschreven institutionele of wettelijke hervormingen. Hiervoor kan men eventueel rekenen op internationale steun, zowel qua middelen als qua regels en procedures voor internationale transacties. Vervolgens moeten alle verantwoordelijke partijen in kaart worden gebracht, samen met hun specifieke verantwoordelijkheden, die als ze volledig worden uitgevoerd, deze actieprogramma's in de praktijk brengen.

Binnen de gegeven omstandigheden kunnen weinig rechten worden afgedwongen. Ze moeten geleidelijk tot stand komen, want de uitvoering van een beleid vraagt nu eenmaal tijd, ook al omdat alle actoren zich moeten aanpassen.

Tot slot kan armoede als een schending van de mensenrechten worden beschouwd, op voorwaarde dat de inhoud van deze rechten goed in kaart kan worden gebracht, zoals we dat hebben gedaan met de notie van het recht op ontplooiing van een groep die als 'arm' worden beschouwd. Bovendien moeten de verplichtingen die dit met zich meebrengt, duidelijk worden vastgelegd en gekoppeld aan de verschillende verantwoordelijke partijen. Er moeten ook mechanismen komen om toezicht op deze verplichtingen uit te oefenen zodat bij het niet vervullen ervan de nodige sancties kunnen worden getroffen.

_ BESLUIT

We benadrukken dat dit proces om extreme armoede in het licht van mensenrechten te zien, nu al volop aan de gang is. De Subcommissie voor de Bevordering en Bescherming van de Mensenrechten heeft een veelomvattend en adviserend ontwerp van richtlijnen klaar: "Extreme poverty and human rights: the rights of the poor" (Extreme armoede en mensenrechten: de rechten van de armen). Met deze specifieke richtlijnen over extreme armoede wordt een grote stap gezet om de veelvuldige problemen waarmee extreem arme mensen kampen, onder de aandacht van een breed publiek te brengen. Dit helpt ons om een geschikt programma uit te werken.

In mijn derde rapport heb ik geprobeerd om het armoedebeleid vanuit de mensenrechtenbena-

dering in Azië en Afrika onder de loep te nemen. In dit verband zou het nuttig zijn om systematisch onderzoek naar al deze praktische voorbeelden van armoedebeleid te verrichten om op die manier de successen en tegenslagen op het vlak van de mensenrechten in kaart te brengen. Op die manier zou men kunnen aantonen dat deze benadering van het probleem een heel grote impact kan hebben wanneer bij de uitwerking en de uitvoering mensenrechtennormen worden gehanteerd.

ARTIKEL 23 VAN DE GRONDWET EN DE ARMOEDEPROBLEMATIEK

MAXIME STROOBANT

Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.[...]

Die rechten omvatten inzonderheid:

- 1° *het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid 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° *het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;*
- 3° *het recht op een behoorlijke huisvesting;*
- 4° *het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;*
- 5° *het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.*

– Artikel 23 van de Grondwet –

INLEIDING

België behoort tot de rijkere regio's van de wereld¹. Niettemin is de armoede er behoorlijk groot². Ze is er weliswaar ongelijkmatig verspreid over het land. Zij is het grootst in de hoofdstad. Op wereldvlak is de armoede groter dan gedacht³. In België neemt de druk op de welvaart van de burger toe⁴.

In België groeit de productiecapaciteit voortdurend. De productiviteit is hoog. De organisatie van het productieproces verbetert gestaag evenals de methodologie van het beheer. Het gamma van aangeboden diensten en goederen wordt steeds groter en ruimer. De kwaliteit van de openbare dienstverlening zit in een opwaartse spiraal. De politieke beleidsstructuren behalen een behoor-

1 "De Belgische economie presteert met een groei van 2,7% net iets meer dan het gemiddelde van de Eurozone met 2,6%..." Zie RVA, *Jaarverslag 2007*, Brussel, Ed. Rijksdienst Voor Arbeidsvoorziening, p. 118.

2 Vranken, J., Campaer, G., De Boyser, K. en Dierckx, D. (2007). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, p. 268: *In 2004 bedroeg het armoederisico zowat gemiddeld 14,7 % van de totale Belgische bevolking.*

3 Chen, Shaohua & Ravallion, Martin (August 2008). *The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty*, Policy Research working paper WPS n° 4703, The World Bank - Development Research Group (DECRG), Washington DC, USA, p. 1.

4 VKW (september 2008). "Belgisch welvaartsmodel kreunt onder de paradoxen", in *VKWmetena*, Beleidsnota 26, p.1 en vlg.

lijk niveau van democratische werking. Het maatschappelijke middenveld is relatief kritisch en actief. De sociale partners zijn goed georganiseerd en nemen hun verantwoordelijkheid op. België beschikt over instellingen die de hedendaagse mutaties van het bedrijfsleven, zoals bedrijfssluitingen, herstructureringen, delokalisering - wellicht onvoldoende - helpen op te vangen. Het opvangnet van sociale dienstverlening met onder meer een performant stelsel van sociale zekerheid en een netwerk van sociale bijstand – openbaar en privé – functioneert ontegensprekelijk naar behoren. De tewerkstellingsgraad van vrouwen en mannen neemt toe, hoewel vandaag de streefcijfers van de Europese Unie nog niet bereikt worden⁵. Het inkomen van tweeoudergezinnen stijgt, maar een te hoge werkloosheidsgraad blijft bestaan⁶.

België slaagt erin zich behoorlijk te integreren in het mondiale globaliseringsproces van de economie, daarin mede geruggesteund door de Europese Unie.

Ondanks deze vrij positieve balans blijft de armoede groot in ons land. Te groot. Zij blijkt bovendien nog toe te nemen.

Er scheelt dus wat met de verdelingsmechanismen van de natuurlijke rijkdommen en van de geproduceerde diensten en goederen. Enkelen ontvangen te veel. Te veel ontvangen te weinig. Een te groot aantal ontvangt ondermaats en wordt uitgesloten.

Wat doet onze wetgeving eraan wanneer men vaststelt dat “de domeinen van sociale uitsluiting hun oorsprong vinden in de sociale grondrechten van artikel 23 van de Grondwet”⁷?

In deze beknopte bijdrage over de totstandkoming van artikel 23 van de Grondwet wordt nagegaan hoe de grondwetgever de armoedeproblematiek in de sociaal-economische grondrechten heeft geïntegreerd. Welke de uitgangspunten waren. Op welke gebieden sociaal-economische rechten werden toegekend. Met welke vragen de grondwetgever geconfronteerd werd. Welke draagwijdte hij eraan heeft gegeven. Of op het vlak van de armoede het artikel 23 van de Grondwet tegemoetkomt aan de behoeften van een vooruitstrevend beleid. Of een nieuw constitutioneel initiatief genomen moet worden.

Binnen het bestek van dit artikel was het niet mogelijk om een analyse te maken van de rechtspraak en van de rechtsleer, hoe belangrijk beide ook mogen wezen. Het was evenmin mogelijk om de Europese en de internationale aspecten te behandelen.

_ PROBLEEMSTELLING

Pas in 1994 werd een grondwetsvoorstel houdende invoeging van economische en sociale rechten in de Grondwet in het Federale parlement goedgekeurd. Het ging om een parlementair initiatief. Het was toen niet vanzelfsprekend dat een regeringsinitiatief genomen zou worden. Het parlementair initiatief wou een zo ruim mogelijke waaier van sociale rechten in de Grondwet laten opnemen. Het parlementair initiatief kreeg weliswaar de steun van de Regering.

De overheid heeft met haar armoedebeluid dus niet gewacht op de aanvaarding van sociale grond-

5 RVA, *Jaarverslag 2007*, o.c., p. 141: België (61,8%). EU-27(65,3%).

6 Voor België bedraagt de administratieve werkloosheidsgraad 11,2% in 2007. Zie RVA, *Jaarverslag 2007*, o.c., p. 140.

7 Vranken, Jan e.a. (2007). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, p. 44 en p. 45.

rechten. Het armoedeprobleem is trouwens zo oud als België zelf⁸. Het is steeds uitdrukkelijk in de sociale geschiedenis van het land aan de orde geweest⁹.

Sociale grondrechten zijn dus geen onontbeerlijk instrument in het armoedebeleid geweest. Zij zullen echter voortaan hun nut hebben, daar zij een reeks grondregels vastleggen die richtinggevend zijn voor het beleid.

Aangezien wetenschappelijk onderzoek een verband legt tussen de domeinen van sociale uitsluiting en de sociale grondrechten, moet worden nagegaan welk soort verband dit is. Hiertoe moet worden onderzocht welke de essentiële kenmerken zijn van artikel 23 van de Grondwet en welke betekenis en draagwijdte de grondwetgever eraan heeft willen geven.

Wat verwacht hij van de gewone wetgever en van de maatschappij in haar geheel? De vraag dient hierbij gesteld of de Grondwet een adequaat beleidskader heeft uitgetekend en of artikel 23 van de Grondwet de materie in haar geheel dekt. Het artikel 23 van de Grondwet bevat geen expliciete verwijzing naar een armoedebeleid. Moet dergelijke verwijzing er komen, bijvoorbeeld in een "Aanhef bij de Grondwet" of in een grondwetsartikel? Of hoeft een expliciete verwijzing naar armoede niet omdat men ervan mag uitgaan dat de strijd tegen de armoede voldoende vervat is in de meer algemene formulering van het huidige artikel 23 van de Grondwet?

Het probleem van de juridische bescherming tegen de armoede krijgt een bijkomende dimensie wegens de regulering en de beleidsmaatregelen uitgaande van de internationale instanties als de Europese Unie, de Verenigde Naties, de Wereldbank en andere. In dit internationale gezelschap wordt wel eens uitdrukkelijk de vraag gesteld of het aanvaarden van armoede geen schending van de mensenrechten betekent. Aan wie arm is, wordt in feite het genot van zijn mensenrechten onttrokken¹⁰.

De aanvaarding van sociale en economische grondrechten zoals omschreven in het artikel 23 van de Grondwet met het oog op de bescherming van de burgers tegen armoede roept een reeks concrete vragen op.

Een eerste vraag is principieel en betreft de aard van de aanspraak die de burger maakt op sociale bijstand vanwege de overheid of zelfs vanwege zijn medeburgers. Kan de burger een recht laten gelden of moet hij tevreden zijn met liefdadigheid? Vandaag is dergelijke vraag in grote mate achterhaald, hoewel dit niet steeds vanzelfsprekend is geweest¹¹.

Een volgende vraag is zeer algemeen en heeft een ideologisch karakter. Zij houdt verband met het complexe karakter van de armoede. Deze bestaat uit meerdere componenten. Het economische systeem wordt mee verantwoordelijk gesteld voor het ontstaan en voortbestaan van armoede. Maar er is meer¹². Een armoedebeleid houdt een maatschappijkeuze in. De vraag is dus of deze

8 Chlepner, B.-S. [1972]. *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, p. 13 en vlg.

9 Seebohm Rowntree, B. [1909 (?)]. *Comment diminuer la misère: études sur la Belgique*, Paris, V. Giard et E. Brière, p. 478 en vlg.

10 Mestrum, Francine (september 2008). "Armoede en mensenrechten", *Tijdschrift voor mensenrechten*. Ed. Liga voor de mensenrechten

11 Seebohm Rowntree, B. [1909 (?)]. *Comment diminuer la misère: étude sur la Belgique*, Paris, V. Giard et E. Brière, p. 510: "Quelques-uns bafouent et condamnent la charité. Ils n'y voient que l'humiliation prétendue de celui qui reçoit et son abaissement. Ceux-là sont à plaindre. Ils ne comprennent pas la joie de la charité..." [Uitspraak van Minister van State August Beernaert].

12 Dierckx, Danielle (2007). "Armoedebeleid bestaat niet" in Jan Vranken e.a., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, p. 45.

als dusdanig uitdrukkelijk in een constitutionele tekst opgenomen moet worden. In dat geval is zij onderworpen aan een zeer moeilijke en complexe procedure van grondwetswijziging en kan de wetgeving ternauwernood, zelfs gedeeltelijk, afwijken van een strakke constitutionele lijn.

Een derde vraag betreft de relatie die moet worden gelegd tussen de professionele situatie van de burger en de constitutionele bescherming tegen armoede. Een groot gedeelte van de burgers verkrijgt sociale rechten ingevolge de arbeid die men verricht en de financiële bijdrage die men betaalt. Is dit verband onvermijdelijk of kan een burger een beroep doen op zijn lidmaatschap van een gemeenschap om aanspraak te kunnen maken op sociale grondrechten, rekening houdend met de corresponderende verplichtingen?

Een essentiële vraag is ook te weten of de strijd tegen de armoede gevoerd kan worden vanuit algemeen geformuleerde sociale rechten dan wel of deze een uitdrukkelijke verwijzing naar armoede moeten bevatten.

Dat uit de sociale grondrechten verplichtingen kunnen voortvloeien voor de overheid maar misschien ook voor de particuliere burgers is voor velen een mogelijkheid. Maar is dit wel een vaststaand feit? Die overheid moet immers over de nodige middelen kunnen beschikken om dergelijk sociaal beleid te voeren. Zij moet dat dan ook in het algemene beleid integreren. De goede kwaliteit van dit sociaal beleid is eveneens een teer punt.

Wil het armoedebeleid succesvol zijn, dan is het antwoord op deze vragen van essentieel belang.

Tot slot dient nog gewezen te worden op de belangrijke discussie over de onmiddellijke uitvoerbaarheid of de rechtstreekse werking van de sociale grondrechten. Het debat is niet nieuw. Het heeft vooral opgang gemaakt in het internationale recht. Aan de rechtbanken wordt een grote rol toegekend omdat zij – in een zekere mate – bij stilzwijgendheid van de wetgever in diens plaats kunnen optreden. Zij bepalen aan de hand van diverse aanduidingen of een algemeen geformuleerde wettelijke bepaling, waaraan de gewone wetgeving geen uitvoering heeft gegeven, toch rechtstreekse gevolgen kan hebben¹³.

– HET ARTIKEL 23 VAN DE GRONDWET EN DE ARMOEDEPROBLEMATIEK

Mensenrechten of grondrechten

De armoedeproblematiek is ingebed in een complex geheel van rechtsregels gaande van de constitutionele wetgeving naar Europese en internationale regelgeving. Belangrijk zijn ook de uitspraken op de diverse niveaus van de hoven en de rechtbanken.

Het artikel 23 van de Grondwet is slechts een onderdeel van dit geheel van regels. Het verdient echter wel een bijzondere aandacht omdat het vandaag mede inhoud geeft aan het juridische denken omtrent de armoede. De eerste alinea is van essentieel belang daar waar zij stelt dat ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden. De vraag of armoede moet worden gezien als een schending van mensenrechten is niet veraf.

13 Maes, Gunter (2003). *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, p. 51 en vlg. en p. 449 en vlg.

Dit brengt ons bij een volgende vraag: wat moet men dan wel verstaan onder mensenrechten en geeft dit begrip een passende omschrijving van de sociale (en andere) rechten voorzien in de grondwet? Het debat omtrent de aard van de mensenrechten is niet nieuw. Het is bovendien geen theoretisch – als overbodig beschouwd – debat. Het is betekenisvol voor de toepasselijkheid van de mensenrechten. Men kan niet uitgaan van de idee dat fundamentele rechten voortvloeien uit het fysiek bestaan van de individuele burger, van zijn “mens zijn”, alleen en dat de maatschappelijke context terzake niet relevant is¹⁴. Het zou een grove tekortkoming zijn indien men het verband niet zou leggen tussen de bestaande maatschappijstructuur en de fundamentele rechten van individu of van gemeenschappen.

Indien men ervan uitgaat dat de toekenning van grondrechten de fundamentele behoeften van alle burgers en van hun collectiviteiten moet waarborgen, dan houdt de verbondenheid met het geldend maatschappelijke stelsel in dat deze grondrechten niet op om het even welk ogenblik en door om het even welk maatschappelijk stelsel kunnen worden gewaarborgd. Een maatschappij moet immers kunnen beschikken over de middelen voor haar beleid. Zoniet houdt het aan de burgers slechts illusies voor.

De Belgische grondwetgever heeft inzake het recht op arbeid deze regel strikt gevolgd, daar waar hij in artikel 23 van de Grondwet stelt dat het recht op arbeid onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog mogelijk en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil.

Een maatschappij kan dus niet verweten worden het niet haalbare niet te verwezenlijken. Zij zal wel de grondrechten schenden wanneer zij het haalbare niet verwezenlijkt. De maatschappelijke structuren permanent aanpassen aan de menselijke behoeften behoort tot het respect van de fundamentele aspiraties van de burger¹⁵. Dit laatste is uiteraard geen juridische verplichting doch wel de uitdrukking van de politieke wil om het welzijn van alle burgers te willen verwezenlijken. In die zin is het concept “grondrechten” een meer aangepast begrip dan “mensenrechten”.

Het maatschappelijke debat omtrent armoede en de constitutionele rechten. Het artikel 28 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens

Het debat omtrent de haalbaarheid, de directe werking of de onmiddellijke uitvoerbaarheid, de verplichtingen van de overheid (verticale werking) en de verplichtingen van de individuele burgers (horizontale werking) evenals het standstill-effect behoren tot de kern zowel van de juridische als van de politieke discussie omtrent de aanvaarding van de sociale grondrechten.

Toen het initiële wetsvoorstel, dat uiteindelijk uitmondde in artikel 24bis van de Grondwet (thans artikel 23 van de Grondwet), op 19 december 1988 werd ingediend¹⁶, bestond er zowel bij de sociale partners als bij de politieke partijen een grote terughoudendheid. Het voorstel kreeg slechts een voorwaardelijke steun. Het vond wel steun bij het politieke middenveld. Er was een ganse le-

14 Stroobant, Maxime (1999). “De Universele Verklaring en de materiële rechten van de mens”, in *50e verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*, Brussel, Teksten en Documenten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 10 en vlg.

15 Artikel 28 UVRM: zie infra.

16 *Voorstel van wet tot herziening van titel II van de Grondwet door invoeging van een artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten*, Parl. St., Senaat 1988-1989, nr. 100 – 10/2° [Ingediend door Stroobant Maxime, Seeuws Willy, Schoeters Marcel, Pataer Paul, Moens Guy en Egelmeers Isidoor].

gislatuur (1988-1991) nodig om de Senaatscommissie voor de Hervorming van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen te overtuigen om het debat werkelijk aan te gaan. Het oorspronkelijke wetsvoorstel moest opnieuw worden ingediend tijdens de daaropvolgende legislatuur. Binnen de Commissie Grondwetsherziening van de Senaat werd een werkgroep opgericht met als opdracht een voorstel uit te werken. Het ingediende voorstel diende als basistekst. De andere voorstellen werden in de discussie opgenomen¹⁷. Het voorstel van de werkgroep werd aanvaard in de Senaat op 23 december 1993 en in de Kamer op 20 januari 1994. De terughoudendheid had vooral te maken met de vrees dat de overheid belangrijke bijkomende verplichtingen op zich zou moeten nemen. De grondwetgever loste het probleem op door te stellen dat het artikel 23 van de Grondwet geen directe werking zou hebben. De uitvoering van artikel 23 van de Grondwet zou de verantwoordelijkheid zijn van de bevoegde respectieve parlementen¹⁸.

Betekent dit dat de grondwetgever geen juridisch verbindende kracht wou geven aan artikel 23 van de Grondwet? Het antwoord op de vraag is niet vanzelfsprekend, ondanks de herhaalde verklaringen afgelegd tijdens de voorbereidende werkzaamheden dat artikel 23 van de Grondwet niet direct uitvoerbaar zou zijn. De analyse van de teksten moet verfijnd worden. Door de sociale grondrechten in het corpus zelf van de Grondwet op te nemen en niet in een Aanhef wou de grondwetgever duidelijk maken dat hij er een zekere positiefrechtelijke draagwijdte wou aan geven. De discussie hieromtrent werd niet uitgeput omdat het Parlement aanvaardde dat de concrete uitvoerbaarheid van artikel 23 van de Grondwet voldoende gewaarborgd werd, indien deze toevertrouwd werd aan de gewone wetgever. De vrees voor “le gouvernement des juges” was zeer groot. Het onderdeel van artikel 23 van de Grondwet dat vatbaar zou zijn voor directe uitvoering moet er zich alleszins toe beperken de algemene richting aan te duiden waarin het beleid moet evolueren. De overheid en de burgers moeten erover waken dat er een beleid gevoerd wordt dat de in artikel 23 van de Grondwet beoogde doelstellingen zal verwezenlijken. Hoe en volgens welk schema dit zal gebeuren is de verantwoordelijkheid van de gewone wetgever. Die krijgt hiermede een zeer grote vrijheid van keuze toebedeeld. De Belgische Grondwet doet echter geen uitspraak over het specifieke beleid dat de gewone wetgever zal moeten voeren. Dit doet de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens wel in het artikel 28. Zij stelt dat eenieder het recht heeft op het bestaan van een zodanige maatschappelijke en internationale orde, dat de rechten en vrijheden in deze Verklaring genoemd, daarin ten volle kunnen worden verwezenlijkt.

Bij gebrek aan een dergelijke grondwettelijke bepaling krijgt het politieke debat omtrent de maatschappelijke structuren die de verwezenlijking van de sociale grondrechten moeten waarborgen, een heel belangrijke dimensie. Dat geldt des te meer voor het armoededebat, aangezien armoede niet expliciet vermeld wordt bij de sociale grondrechten.

17 “Verslag namens de werkgroep economische en sociale grondrechten” uitgebracht door de Heer Stroobant, M., Parl. St., Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-2/4°, p. 26.

18 Artikel 23, alinea 2 van de Grondwet.

_ ARMOEDE EN DE MATERIËLE RECHTEN VOORZIEN IN ARTIKEL 23 VAN DE GRONDWET

Toelichting

Het artikel 23 van de Grondwet bevat, zoals reeds gezegd, geen expliciete verwijzing naar “armoede” of “extreme armoede” zoals dat wel het geval is in de “Leidende beginselen” (principes directeurs) aanvaard door de Subcommissie voor de bescherming van de mensenrechten van de Verenigde Naties¹⁹. Dit betekent niet dat het probleem over het hoofd werd gezien. Wel integendeel. De grondwetgever was van oordeel dat eenieder die op wettige wijze in het land verblijft, zich op sociaal-economisch constitutionele rechten kan beroepen, uiteraard op de manier waarop deze rechten door de gewone wetgever worden toegekend. Men wou wel bijzondere aandacht besteden aan de armoede zonder er een specifieke categorie van te maken, waardoor het zou kunnen dat bepaalde grondrechten niet op hen (de armen) van toepassing zouden zijn. Grondrechten moeten van toepassing zijn op eenieder, was het standpunt van de grondwetgever.

Door te stellen dat ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden, bepaalt het artikel 23 dat ook wie in armoede leeft, aanspraak maakt op de sociale bescherming die het artikel biedt. In de werkgroep sociale grondrechten van de Senaat werd uitdrukkelijk gesteld dat iedereen zich moet kunnen beroepen op de economische en sociale grondrechten²⁰. Dit belet trouwens niet dat verschillende stelsels van sociale bescherming zouden worden opgezet. Het volstaat dat de doelstelling “een menswaardig leven te leiden” wordt gehaald. Met deze opvatting wordt de solidariteit tussen elke burger met het oog op de verwezenlijking van de beoogde sociale bescherming benadrukt. Het recht op een menswaardig leven veronderstelt volgens de Senaat onder meer het recht op een behoorlijk levenspeil²¹.

Het artikel 23 van de Grondwet geeft een overzicht van de grondrechten die betrekking hebben op deelgebieden van wat een menswaardig leven zoal kan zijn. Deze deelgebieden zijn zeer ruim en beantwoorden hiermee aan de multidimensionele opvatting van armoede²². Zowat aan alle determinanten van de armoede wordt tegemoetgekomen.

De materiële grondrechten voorzien bij artikel 23 van de Grondwet

Het artikel 23 van de Grondwet wil voor eenieder een zo hoog mogelijke en zo stabiel mogelijke werkgelegenheid waarborgen. Wie werkt, heeft recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning. De werknemers moeten ook aanspraak kunnen maken op het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen.

De grondwetgever heeft het stakingsrecht niet voorzien. Niet omdat hij het stakingsrecht zou

¹⁹ Mestrum, Francine, o.c., p. 3.

²⁰ “Verslag namens de werkgroep economische en sociale grondrechten” uitgebracht door de heer Stroobant, Parl.St., Senaat, B.Z. 1991-1992, 100 -2 /40, p. 78. Salomez, K. (2001). “Het grondrechtendebat met de menselijke waardigheid als inzet”, in *Liber Amicorum Stroobant Maxime*, Gent, Mys & Breesch, p. 47 en vlg.

²¹ Verslag Werkgroep Senaat, 99. Zie ook: Stroobant, M. (1995). “De sociale grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art.23 GW.”, in *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu Uitg, p. 59 en vlg.

²² Raeymaeckers, P. en Dewilde, C. (2007). “Multidimensionele armoede gemeten en becijferd op basis van de Belgische SILC 2004” in Jan Vranken e.a., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, p. 125.

hebben verworpen, doch wel omdat stakingen en collectieve arbeidsgeschillen in de eerste plaats aangelegenheden zijn die best door de sociale partners zelf worden opgelost.

De grondwetgever wenst eveneens een degelijke sociale bescherming te organiseren. Hij doet dat in de vorm van een recht op bijstand en niet in de vorm van aanspraak op de een of andere vorm van liefdadigheid²³. Eenieder die zich wettig op het grondgebied bevindt, kan aanspraak maken op deze bescherming. De bevoegde wetgever geeft eventueel inhoud aan de rechten. Het probleem zal recht per recht bekeken moeten worden²⁴. De grondwetgever heeft een verscheidenheid in de stelsels aanvaard naargelang de positie van de burger in de maatschappij. Denk aan werknemers, ambtenaren, zelfstandigen, niet werkenden e.a.. Het artikel 23 van de Grondwet voorziet voor eenieder een recht op sociale zekerheid, op bescherming van de gezondheid en op geneeskundige en juridische bijstand. Het artikel waarborgt eveneens een recht op behoorlijke huisvesting, het recht op bescherming van een gezond leefmilieu en het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

Een dwingend verband tussen tewerkstelling en sociale bescherming

De grondwetgever aanvaardt dat er een stevig verband – echter geen exclusief verband – gelegd wordt tussen tewerkstelling en sociale grondrechten. Dit blijkt uit het belang dat het recht op arbeid krijgt binnen de sociale bescherming.

Hij heeft ook benadrukt dat bij sociale rechten ook overeenkomstige plichten horen²⁵. De band met arbeid is echter niet exclusief. Eenieder, ook wie niet werkt, kan aanspraak maken op sociale grondrechten. De gewone wetgever zal de voorwaarden van uitoefening bepalen.

Voor de armoedeproblematiek zijn deze standpunten erg belangrijk. De wetgever kan de sociale bescherming afhankelijk maken van een tewerkstelling, maar dat hoeft niet. Wel wordt hiermee een solidaire band met de wereld van de arbeid bevoorrecht, vooral omdat armoede een toestand is waarin een burger zich bevindt bij gebrek aan financiële middelen. Hij zal zijn sociale bescherming dus niet kunnen putten uit zijn financiële mogelijkheden. De implementatie van het recht op arbeid is voor het armoedebeleid een dwingende noodzaak, zoniet is het aangewezen op liefdadigheid.

_ CONCLUSIES

Het multidimensionele karakter van de armoede heeft tot gevolg dat het maatschappelijke debat heel ruim gevoerd moet worden en dat het armoedebeleid een brede waaier van materies moet dekken. In feite moet er een ideologisch debat plaatsgrijpen. Zulk debat is ook nodig op grond van artikel 28 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Immers dit artikel geeft eenieder recht op het bestaan van een zodanige maatschappelijke orde, die de verwezenlijking van de grondrechten moet mogelijk maken.

23 Voorstel van 19 december 1988 tot herziening van Titel II van de grondwet, Parl.St., Senaat, 1988-1989, 100-10/2°, p. 2.

24 Verslag werkgroep Senaat, Parl.St., Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-2/4°, p. 37.

25 Artikel 23, alinea 2 van de Grondwet. Zie ook Pieters, D. "Werkbereidheid of loonbereidheid", *Tijdschrift voor sociaal recht*, 2002/3, p. 352.

Artikel 23 van de Grondwet stelt duidelijk dat het armoedebeleid integrerend deel uitmaakt van de sociale grondrechtenproblematiek. Het is besloten in het recht van eenieder op een menswaardig bestaan. Ook de in het artikel 23 van de Grondwet voorziene specifieke grondrechten zijn op eenieder van toepassing. Het feit dat deze specifieke grondrechten vaak verwijzen naar een tewerkstellingsvoorwaarde maakt ook van arbeid een belangrijke actor in het armoedebeleid. Dit kan niet problematisch zijn, daar het alternatief is dat de strijd tegen de armoede zou moeten worden gevoerd vanuit het financieel vermogen van de arme of vanuit liefdadigheid. Een emanciperend armoedebeleid is aangewezen op een solidair tewerkstellingsbeleid.

De directe werking van artikel 23 van de Grondwet blijft problematisch. Het armoededeбат krijgt hiermee een belangrijke betekenis, omdat het de motor moet zijn van het beleid. Vanuit deze vaststelling zou het verantwoord zijn om een sensibiliserende Aanhef met een beleidsintentieverklaring in de Grondwet op te nemen. Hierin kan de strijd tegen armoede een belangrijke plaats krijgen.

Ten slotte is er de fundamentele vraag of armoede een schending is van de mensenrechten. De onduidelijkheid die samenhangt met het concept mensenrechten bemoeilijkt het antwoord. Het concept grondrechten krijgt onze voorkeur. De draagwijdte van deze grondrechten wordt bepaald door de mogelijkheden en de beperkingen inherent aan het geldende maatschappelijke stelsel. Armoede zal een schending van de sociale grondrechten uitmaken indien de maatschappij haar mogelijkheden niet aanwendt om het armoedeprobleem op te lossen.

Samenvattend is het antwoord op de vraag welke relaties er bestaan tussen de sociaal-economische grondrechten van artikel 23 van de Grondwet en de armoedeproblematiek:

- de grondrechten voorzien in artikel 23 van de Grondwet zijn van toepassing op de materies die als oorzaak van het armoederisico beschouwd worden;
- het personele toepassingsgebied van artikel 23 van de Grondwet is zeer ruim (eenieder) en geldt derhalve voor wie arm is, met dien verstande dat er beperkingen van kracht zijn voor wie onwettig op het grondgebied verblijft en dat rekening moet gehouden worden met de wetgeving ter uitvoering;
- de sociale grondrechten leggen terecht een bevoorrecht verband met de werkgelegenheid;
- de grondwetgever heeft uitdrukkelijk niet geopteerd voor de directe uitvoerbaarheid van de sociale grondrechten. Hij laat de uitvoeringsmodaliteiten over aan de gewone wetgever. Wel wordt verwacht van de gewone wetgever dat hij een beleid in die zin voert;
- de algemene theorieën omtrent de horizontale en de verticale werking, ook van toepassing op de sociale grondrechten moeten grondiger worden uitgewerkt; dit geldt ook voor de theorieën in verband met het respect van de sociale verworvenheden (standstill-effect);
- de internationale solidariteit zou best opgenomen worden in de Grondwet als algemeen beginsel evenals het artikel 28 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens dat de aandacht vestigt op de noodzaak van het ideologische debat omtrent armoede;
- armoede moet beschouwd worden als een inbreuk op de sociale grondrechten indien de maatschappij geen beleid voert overeenkomstig haar mogelijkheden met respect van de beleidsindicaties inherent aan deze rechten.

Er is geen behoefte aan de herziening van artikel 23 van de Grondwet. Wel zijn aanvullingen en verduidelijkingen wenselijk. In bijvoorbeeld een Aanhef, een specifiek artikel en in de doctrine en de rechtspraak.

Geraadpleegde werken

- Chen, Shaohua & Ravallion, Martin (August 2008). *The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty*, Policy Research working paper WPS n° 4703, The World Bank - Development Research Group (DECRG), Washington DC, USA, p. 46.
- Chlepner, B.-S. (1972). *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 447 p.
- Dierckx, Daniëlle (2007). "Armoedebeleid bestaat niet" in Jan Vranken e.a., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, p. 41-54.
- Maes, Gunter (2003). *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 523 p.
- Mestrum, Francine (september 2008). "Armoede en mensenrechten", *Tijdschrift voor mensenrechten*. Ed Liga voor de mensenrechten.
- Pieters, D. "Werkbereidheid of loonbereidheid", *Tijdschrift voor sociaal recht*, 2002/3, p. 337-353.
- Raeymaeckers, P. en Dewilde, C. (2007). "Multidimensionele armoede gemeten en becijferd op basis van de Belgische SILC 2004", in Jan Vranken e.a., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, p. 113-136.
- RVA, *Jaarverslag 2007*, Brussel, Ed. Rijksdienst Voor Arbeidsvoorziening, 440p.
- Salomez, K. (2001). "Het grondrechtendebat met de menselijke waardigheid als inzet", in *Liberal Amicorum Stroobant Maxime*, Gent, Mys & Breesch, p 47-60.
- Seebohm Rowntree, B. (1909 (?)). *Comment diminuer la misère: études sur la Belgique*, Paris, V. Giard et E. Brière, 652 p.
- Stroobant, M. (1995). "De sociale grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art.23 GW.", in *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu Uitg, p 57-94.
- Stroobant, Maxime (1999). "De Universele Verklaring en de materiële rechten van de mens", in *50^e verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*, Brussel, Teksten en Documenten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, p10.
- VKW (september 2008). "Belgisch welvaartsmodel kreunt onder de paradoxen", in *VKWmetena*, Beleidsnota 26, 8 p.
- Vranken, J., Campaert, G., De Boyser, K. en Dierckx, D. (2007). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, 352p.

01.2.

MAAKT DE MENSENRECHTENBENADE- RING EEN WERKELIJK VERSCHIL VOOR MENSEN IN ARMOEDE?

DE ARMEN, HUN ADVOCATEN EN DE HYPOMOCHLION*

JACQUES FIERENS

Geef me een hefboom en ik verplaats de wereld.

– Toegeschreven aan Archimedes –

Dertig jaar geleden zat ik op de banken van de rechtsfaculteit. Toen wist ik nog niet dat ik zo lang advocaat zou zijn of dat ik op een dag de plaats zou innemen van de docent die juristen in spe moet bijbrengen dat in een democratie het recht een instrument is dat het leven kan veranderen van degene voor wie de norm is bestemd. Ik wist toen ook nog niet dat ik door omstandigheden al heel snel in contact zou komen met personen die in bestaansonzekere omstandigheden of grote armoede¹ leven en dat het engagement van een vriendin ertoe zou leiden dat ik mijn eerste drie jaren als advocaat - de looptijd van mijn stage - heb doorgebracht in wat toen een van de armste buurten van Brussel was: de Dauw in Anderlecht, een wijk met een romantische naam,

* Tekst vertaald uit het Frans.

1 Ik maak een onderscheid tussen armoede en bestaansonzekerheid, zoals ook het Franse 'Conseil économique et social' dat doet [zie *Grande pauvreté et précarité économique et sociale, J.O., Avis et rapports du CES, 28 februari 1987*]: 'Bestaansonzekerheid is het gemis van één of meer zekerheden die personen en gezinnen toelaten om hun elementaire verantwoordelijkheid op te nemen en om hun grondrechten uit te oefenen. De onzekerheid die hieruit voortvloeit, kan min of meer verreikend zijn en min of meer ernstige en blijvende gevolgen hebben. Meestal leidt ze tot grote armoede als ze verschillende aspecten van het bestaan treft, als ze langere tijd aanhoudt en een permanent karakter krijgt, als ze de kansen om zelf binnen afzienbare termijn zijn rechten opnieuw uit te oefenen en zelf opnieuw zijn verantwoordelijkheid op te nemen, ernstig belemmert.' Deze definitie zou echter nog moeten worden genuanceerd. Een opeenhoping van preciaire omstandigheden kan tot grote armoede leiden, maar betekent niet altijd dat personen en gezinnen niet van hun grondrechten kunnen *genieten*. In westerse democratiën en vooral in België genieten armen heel wat rechten en worden die voldoende erkend, met als belangrijke uitzondering de rechten van vreemdelingen die illegaal op het grondgebied van het koninkrijk verblijven. Bestaansonzekerheid en armoede belemmeren meestal de *uitoefening* van deze rechten. Dit theoretische onderscheid tussen genot en uitoefening mag echter niet worden verscherpt: feitelijke omstandigheden kunnen de uitoefening van een recht dermate bemoeilijken dat het genot ervan geen enkele zin meer heeft.

maar met een kwalijke reputatie. Het contrast tussen de wellevende en tegelijk grimmige sfeer waarmee ik kennismaakte op het justitiepaleis en de heftigheid van de hoop of de wanhoop van de bewoners in de Scheikundigestraat en de Odonstraat, was frappant. Een van de weinige raakpunten tussen deze twee werelden was misschien hun sceptische vertrouwen in het recht. Hoe vaak heb ik niet confraters gehoord en rechters gezien die in het nietszeggende geroezemoes de nagel op de kop sloegen; hoe vaak heb ik me er niet over verwonderd dat personen die hun hele leven lang niets cadeau kregen, toch nog zulke hoge verwachtingen konden hebben van de wet, advocaten en rechtbanken. Gelukkig kwam ik terecht in een groepspraktijk die de toegang tot het recht voor de armsten hoog in het vaandel droeg². De doelstelling van deze praktijk die intussen is uitgezwermd, is tot op heden over de generaties heen min of meer overeind gebleven. Ze heeft me onder meer geleerd dat een advocaat alleen nooit goed geplaatst is, wanneer die probeert om zijn beroep op een bezield manier uit te oefenen.

De benadering van armoede in het licht van mensenrechten, die we al terugvinden in de 'Cahiers de doléance'³ of grievenlijsten, vond pas in de jaren 1980 echt ingang bij verenigingen en in de politiek. In universitaire middens en zeker aan de rechtsfaculteiten vond deze benadering niet echt veel weerklank⁴. Meestal beschouwt men bestaansonzekerheid en armoede als een zaak van economen (over hoeveel geld beschikt u?) of eventueel van sociologen (hoe marginaliteit verklaren?), die de woorden van de betrokkenen meestal alleen maar als onderzoeksgegevens zien. Maar heeft de bewering dat armoede een schending van de mensenrechten is dertig jaar later ook een verandering in de justitiepaleizen teweeg gebracht? Het antwoord is zonder meer "ja", hoewel tussen lip en beker nog veel onzeker is.

Ik heb het helemaal niet begrepen op personen die het 'droit-de-l'hommisme' of de 'mensenrechtenideologie' afdoen als zoethoudertjes voor de nuttelozen van de nacht, uit naam van geleerde theorieën of intelligente deconstructie. De verwijzing naar mensenrechten heeft inderdaad iets weg van religie, of zelfs van bijgeloof. Je hoeft er de Verklaring van 1789 maar op na te lezen, die de rechten die ze bevestigt, sacraliseert, vooral het recht op eigendom, hoewel dit niets nieuws is⁵. Inderdaad, de mensenrechten dienen meer de belangen van de rijken dan van de armen. Gracchus Babeuf had dit lang voor Marx⁶ in de gaten. Noties waarvan het recht - het performatieve medium bij uitstek - gebruik maakt, zoals 'menswaardigheid' of 'gelijkheid', verliezen aan betekenis wanneer ze door de juridische woordenmolen worden gehaald. Rechtspraak over het

2 Knipoog naar mrs. Georges de Kerchove, Noëlle De Visscher, Jean-François Limpens (nu magistraat) en Dominique Goubau (nu professor aan de Université Laval in Québec).

3 Op 25 april 1789 dient Louis-Pierre Dufourny de Villiers zijn *Cahier du Quatrième Ordre, celui des pauvres journaliers, des infirmes, des indigens in*. Het ontwerp van Verklaring van grondrechten in de grievenlijst van de 'Tiers-Etat du bailliage de Nemours' (derde stand van het baljuwschap van Nemours) omvat het recht op openbare bijstand, werk, voldoende loon en openbaar onderwijs (art. 2 tot 6 en hoofdst. III). Dertien van de zeventwintig ontwerpen van verklaring die in de 'Assemblée nationale' werden besproken, maken melding van wat later 'sociale rechten' werden. Die kwamen ook in de voorbereidende besprekingen ruim aan bod. Zie S. RIALS, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Parijs, Hachette [Coll. Plurriel], 1988, p. 552; C. COURVOISIER, 'Le Quart Etat dans les cahiers de doléance', in *Démocratie et pauvreté* (coll.), Parijs, Quart Monde-Albin Michel, 1991, pp. 128-140.

4 Zie *Le croisement des savoirs, Quand le Quart Monde et l'Université pensent ensemble*, Parijs, éd. de l'Atelier-éd. Quart Monde, 1999. Dit boek is het resultaat van ettelijke maanden samenwerking tussen personen die in armoede leefden en onderzoekers van de universiteit. De impact op het Belgische universitaire milieu bleef heel beperkt.

5 Zie de preambule en artikel XVII.

6 Zie G. BABEUF, *Textes choisis*, Parijs, Editions Sociales, 1976, vooral pp. 169-170.

recht op sociale bijstand, dat geacht wordt van dergelijke noties uit te gaan, is hiervan het beste bewijs⁷.

De eerste reden waarom de verwijzing naar mensenrechten en naar waardigheid het leven van de rechtzoekenden verandert, is dat deze begrippen vandaag perfect datgene verwoorden waarnaar personen die in armoede leven, voortdurend streven of waarop ze aanspraak maken. Ze vragen niet in de eerste plaats meer financiële middelen of meer comfort, hoewel ze duidelijk getroffen zijn door de ellende. Ze vragen met een opvallende koppigheid voor alles dat ze als mensen worden aanzien, net als iedereen, ook door de mensen die hen verdedigen, beschuldigen of over hen oordelen, vaak met het terechte gevoel dat dit niet het geval is.

Bij de start van mijn carrière bij de balie moest ik iemand verdedigen die werd vervolgd voor het stelen van oud ijzer op een bouwplaats - inderdaad, ook daarover wordt geprocedeerd. Aan het einde van de hoorzitting bedankte mijn cliënt me. Ik vroeg hem wat hij van mijn pleidooi had onthouden. Hij antwoordde: "U hebt gezegd dat ik geen hond ben." Ik hoop echt dat ik tijdens latere pleidooien origineler uit de hoek ben gekomen en meer talent aan de dag heb gelegd, maar dat was hem bijgebleven. We kunnen nog urenlang doorgaan over de beperking van verwijzingen naar 'waardigheid' die vandaag zowat overal in het juridische jargon opduiken, maar deze verwijzing beantwoordt aan een fundamentele vraag van de rechtzoekende en alleen daarom al heeft ze bestaansrecht.

Nog een voorbeeld. Een cliënte werd vervolgd voor smaad aan openbare gezagsdragers. In een toestand van relatieve euforie, wellicht toe te schrijven aan enkele milligram alcohol in haar bloed, had ze de politie gebeld en verteld wat ze over diezelfde politie dacht en die gedachten waren niet bepaald prettig. Toen ze later over het thema 'toegang tot justitie' werd geïnterviewd, verwees ze naar het proces en naar datgene wat haar vooral was bijgebleven: "De procureur zei dat het niet erg verstandig was om dat te doen." En hoe was het proces afgelopen? "Dat herinner ik me niet meer." Ze was vrijgesproken, maar dat herinnerde ze zich niet meer. Waaruit volgt, Dames en Heren advocaten, dat duidelijk niet alleen het resultaat van tel is. Beoordeeld en in sommige gevallen veroordeeld worden, is niet het belangrijkste. Er is geen reden om amnestie aan armen te verlenen, maar je moet het wel goed aanpakken ...

Menswaardigheid als dusdanig krijg je niet met een uitspraak. Maar ze is wel richtinggevend. De zeeman die het noorden zoekt, wil de poolster niet veroveren. Maar toch is het voor hem en zijn bemanning essentieel om te weten waar ze staat.

Een andere reden waarom de verwijzing naar mensenrechten de manier heeft beïnvloed waarop

⁷ De verwijzing naar menswaardigheid moest volgens de wetgever in 1976 het nieuwe uitgangspunt voor het recht op sociale bijstand worden. Dertig jaar rechtspraak tonen aan dat de beroepskamers, administratieve rechtbanken die bevoegd waren voor geschillen over sociale bijstand, of de arbeidsrechtbanken, die deze bevoegdheid in 1993 kregen, doorgaans weinig verwijzen naar artikel 1 van de wet; als ze het al doen, gebeurt dit op een heel prozaïsche manier om de 'hoeveelheid' bijstand te bepalen, naargelang het soort geschil. De wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie ziet er nauwgezet op toe dat het begrip menswaardigheid niet in de wet voorkomt, een begrip dat zowel als moeilijk toepasbaar en mogelijk gezagsondermijnd werd beschouwd. In de memorie van toelichting wordt hier kort retorisch naar verwezen.

het rechtssysteem met arme mensen omgaat, is dat deze rechten in een staat zoals België een uiterst krachtige hefboom vormen. Daarom zijn mensenrechten ook alomtegenwoordig. Ze zijn overal en beheersen vrijwel het volledige recht⁸. Zoals Plato en Aristoteles al zegden, kan het recht worden herleid tot de unieke notie van gelijkheid, een begrip dat bijvoorbeeld ook herhaaldelijk aan bod komt in artikels 10 en 11 van de Grondwet (non-discriminatie is het logische gevolg van de eis om gelijkheid). Elke onrechtvaardige situatie, dus ook diegene die iemand aan armoede blootstelt, kan gemakkelijk worden aangeklaagd in het licht van een ongelijkheid of van de schending van een recht vervat in Titel II van de Grondwet, die zoals vermeld in artikel 191, vreemdelingen ook als personen ziet. Vandaag kan men onder meer op basis van artikel 23⁹ bezwaar aantekenen. Titel II, non-discriminatie ... De vlijtige studenten op de eerste rijen hebben allemaal al begrepen dat we het over het Grondwettelijke Hof gaan hebben. Over België valt heel wat te klagen, maar niet over de opmerkelijke mogelijkheid die iedereen heeft om in naam van de grondrechten op een doeltreffende en kosteloze manier de grondwettelijkheid van wetten, decreten of ordonnanties in vraag te stellen. Weinig democratieën gaan zo ver.

De rechtspraak van het Hof is gezaghebbend en geniet ruime erkenning bij verenigingen, die het recht hebben om bij het Hof een vordering in te dienen. Het toezicht van het Hof, onder meer op de normen voor armoedebestrijding, wordt zo nog gericht. De toegang tot justitie is vaak immers complexer dan de toegang tot informatie of tot een advocaat. Hierdoor krijgen heel arme mensen, die misschien wel het meeste nood hebben aan recht, soms af te rekenen met onoverkomelijke moeilijkheden om toegang te krijgen tot rechtbanken en zeker tot hogere rechtbanken¹⁰. Het vorderingsrecht dat is toegekend aan verenigingen 'waar armen het woord nemen', zoals vermeld in de samenwerkingsovereenkomst die leidde tot de oprichting van het Steunpunt voor armoedebestrijding, is een essentieel rechtsmiddel. We hopen dat het slechts tijdelijk nodig zal zijn, want de vordering door groeperingen heeft wat van een lapmiddel, in afwachting dat de betrokkenen zelf met kennis van al hun rechten hun zaak bij het Hof of bij een andere instantie aanklaagt.

In 1991 beslist de Belgische afdeling van de Internationale Beweging ATD Vierde Wereld om een verzoek tot nietigverklaring van een Brusselse ordonnantie over het afsluiten van gas en elektriciteit¹¹ in te dienen omdat dit samenging met de automatische overdracht van allerlei persoonlijke gegevens aan de gemeentediensten. Het verzoek wordt afgewezen, maar het recht van de ver-

8 We herinneren hier aan deze opmerking van Jean Renauld: Mensenrechten zijn niet zozeer een product van de rechtsstaat, maar veeleer de uiting van logische structuren die vervat zitten in de notie van de rechtsorde zelf. Ze vormen de impliciete gegevens van elke objectieve rechtsorde, de logische uitleg voor de principes die in de structuur zelf verweven zitten. Zie J. RENAULD, 'Réflexions sur la nature des droits de l'homme', *Revue de droit international et de droit comparé*, 1968, p. 149; 'Les droits de l'homme au regard de la théorie générale du droit', *J.T.*, 1965, p. 417.

9 Artikel 23 is opgevat als een specifieke bescherming tegen bestaansonzekerheid of armoede, ook al is het duidelijk dat in moeilijke omstandigheden alle vrijheden bedreigd zijn. Het is de enige grondwettelijke bepaling met een verwijzing naar de menselijke waardigheid, die hier specifiek in verband wordt gebracht met economische, sociale en culturele rechten, alsof andere rechten niet datzelfde uitgangspunt hebben. De leden van de grondwetgevende vergadering hadden van de eerste alinea een aparte bepaling kunnen maken.

10 Zie D. DOBBELSTEIN en J. PINILLA, *L'accès aux droits et à la justice*, éd. La Chartre, 1999.

11 Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 11 juli 1991 over het recht op een minimumlevering van elektriciteit, *Staatsblad*, 15 augustus 1991.

eniging om te procederen, wordt erkend¹². Er doen geruchten de ronde dat het even goed anders had kunnen uitpakken. Sindsdien hebben verenigingen voor armoedebestrijding vlotter toegang tot het Grondwettelijke Hof.

Wat betreft de beperking van sociale bijstand aan vreemdelingen die hier illegaal verblijven, blijkt de hefboomkracht van de fundamentele rechten voor het Grondwettelijke Hof het spectaculairst. De combinatie van artikel 1 en artikel 57, § 2 - deze laatste bepaling is al ontelbare malen gewijzigd - van de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, zorgt voor een onweerlegbare tegenstrijdigheid tussen 'gewone' menselijke waardigheid (artikel 1) en gereduceerde waardigheid voor bepaalde vreemdelingen (artikel 57, § 2). De aanhoudende en herhaalde kritiek op deze schandalige bepalingen heeft nog steeds niet het verhoopte resultaat opgeleverd¹³. In elk geval heeft ze nog niet tot de opheffing van deze tegenstrijdigheid in de wet geleid, want ook het Hof kan soms maar moeilijk voorbij aan bepaalde vormen van politiek realisme. Toch heeft zijn oordeel de wetgever al verschillende malen verplicht om de tekst te wijzigen en heeft hij vooral de eisers voor de feitenrechters argumenten aangereikt. Die rechters stellen soms zelfs ronduit dat de wet zelf een schending van de fundamentele rechten van armen inhoudt¹⁴. We verwijzen in dit verband naar de verzoeken tot nietigverklaring die de Liga van de Mensenrechten heeft ingediend tegen sommige bepalingen van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie, waarvan men zich zonder meer kan afvragen of die het systeem van de bestaansminima echt heeft verbeterd. Naar aanleiding van dit laatste voorbeeld wijzen we er ook even op dat fundamentele rechten natuurlijk ook voor het Grondwettelijke Hof doelmatig kunnen worden ingeroepen bij geschillen tot nietigverklaring van reglementaire bepalingen. Daarnaast is het mogelijk om een feitenrechter op basis van een mensenrechtenverdrag te verzoeken een reglement niet toe te passen wanneer men er mag van uitgaan dat de ingeroepen internationale bepalingen rechtstreeks op België van toepassing zijn. De kritiek op de Belgische mensenrechtenwetgeving kan zelfs doelmatig zijn als de internationale normen gepaard gaan met een 'palrad-effect', ook 'standstill-effect'¹⁵ genaamd. Dit wil de verdragsluitende staat ver-

12 Arrest nr. 14/93 van 18 februari 1993, specifiek B.1.2.: 'Indien een vereniging zonder winstoogmerk, die zich op een collectief belang beroept, toegang wenst tot het Hof, is vereist dat het maatschappelijk doel van de vereniging van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang; dat het collectief belang niet tot de individuele belangen van de leden is beperkt; dat het maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat dit maatschappelijk doel werkelijk wordt nagestreefd, wat moet blijken uit de concrete activiteiten van de vereniging; dat de vereniging blijf geeft van een duurzame werking, zowel in het verleden als in het heden.' Deze formule is een vast gegeven geworden in de rechtspraak van het Hof.

13 Men hoefde de middelen waaraan het de vreemdelingenpolitie ontbreekt om rijke landen tegen economische immigratie te beschermen, niet te zoeken in een wet betreffende het fundamentele recht op menselijke waardigheid. Tot vandaag heeft het Grondwettelijke Hof alleen over alinea 2 van artikel 57 van de wet van 8 juli 1976 niet minder dan 30 arresten uitgevaardigd: zie de arresten 51/94, 43/98, 46/98, 108/98, 25/99, 80/99, 57/2000, 21/2001, 17/2001, 71/2001, 131/2001, 148/2001, 14/2002, 15/2002, 16/2002, 17/2002, 50/2002, 89/2002, 106/2003, 129/2003, 189/2004, 203/2004, 204/2004, 205/2004, 131/2005, 194/2005, 32/2006, 35/2006, 43/2006, 44/2006, 66/2006.

14 Ze oordeelden bijvoorbeeld dat het opschorten van sociale bijstand aan een persoon die geen werk heeft, die geen vervanginkomen heeft en die behoeftig is, neerkomt op een veroordeling van deze persoon tot bedelarij, zwartwerk en zelfs criminaliteit; tot uiterst onzekere levensomstandigheden met gevaar voor de fysieke en morele gezondheid van deze persoon en zijn gezin; dit alles is zonder meer vernederend en ontrend, druist in tegen de menselijke waardigheid en is dus een schending van artikel 3 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. (Arbh. Brussel, 11 januari 2001, *T. Vreemd.*, 2001, 139.)

15 Zie het beeld dat ik oproep in 'L'efficacité juridique de la consécration des droits économiques, sociaux et culturels', *Formation permanente CUP, Le point sur les droits de l'homme*, volume 39, mei 2000, p. 46-57. M. Lambert betitelt de term 'standstill' als 'barbaars', wat niet aardig is voor Engelstaligen. Hij stelt 'non-retour' voor (P. LAMBERT, 'La mise en œuvre juridictionnelle des droits économiques, sociaux et culturels', in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution. Actes du colloque tenu à l'Université libre de Bruxelles les 21 et 22 décembre 1994*, Brussel, Bruylant, 1995, p. 116). Dhr. De Schutter en dhr. S. van Drooghenbroeck hebben het over 'non-rétrogression' (geen teruggang) (*Droit international des droits de l'homme*, Brussel, Larcier, 1999 [coll. Les grands arrêts de la jurisprudence belge], bv. p. 396, aantekening 19). Minder barbaars zou misschien 'non-régression' (non-regressie) of 'non-rétrogradation' (geen achteruitgang).

bieden om tegen de nagestreefde doelstellingen in te gaan door de invoering van internationale normen of toegekende rechten in belangrijke mate¹⁶ terug te schroeven. Het vastleggen van deze standstill is bijzonder interessant wanneer het gaat om 'programmatische rechten', zoals vaak economische, sociale en culturele rechten; de garantie van deze rechten, die evenredig zijn aan de beschikbare middelen, wordt dan uitgesteld in de tijd. Het staatsrecht of het internationale recht gaat ervan uit dat de armen ooit minder arm zullen zijn. Men weet niet goed wanneer, maar intussen kunnen de wetgevers (theoretisch en juridisch) niet op hun stappen terugkeren.

Ook vermeldenswaard is dat partijen zaken die verband houden met armoede voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens kunnen bepleiten. We weten vandaag dat het succes van het Verdrag van 4 november 1950 afhangt van de doelmatigheid van het internationale toezicht en dat het Verdrag oorspronkelijk alleen op burgerrechten en politieke rechten was toegespitst. Sommige rechters hebben zonder aarzelen gezegd dat 'men de strijd tegen armoede niet kan winnen door het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ruim te interpreteren'¹⁷. Het dagelijkse leven en de beslommeringen van de personen voor wie de norm is bestemd, laten zich niet zoals juridische instrumenten in categorieën indelen; daarom toont het Hof steeds vaker begrip voor de economische, sociale en culturele dimensie van de rechten die in het Verdrag zijn opgenomen. Personen die duidelijk in bestaansonzekere omstandigheden leven, hebben al langer toegang tot de instellingen in Straatsburg. Denk maar aan de heren De Wilde, Ooms en Versyp, die in België wegens landloperij werden vervolgd¹⁸, of aan mevrouw Airey, een Ierse die aanklaagde dat ze door de hoge proceskosten niet kon scheiden¹⁹. Het klopt dat de 'avocats aux pieds nus' (advocaten op blote voeten), zoals een aardige confrater de verdedigers van de armen omschreef, soms moeten worden aangemaand: waarom trekken ze niet vaker naar Straatsburg? Je kunt deze vraag op verschillende manieren beantwoorden, onder meer dat deze advocaten schoenen hebben zoals alle andere advocaten omdat ze advocaten zijn zoals alle andere advocaten en dit de logica zelf is. Het verdedigen van armen is geen aparte specialiteit, het is een invulling van de missie van de balie. Een van de redenen waarom 'Vierde Wereld-zaken'²⁰ zelden in Straatsburg aan bod komen, is dat het Europese Hof voor de rechten van de mens terecht pas kan optreden wanneer alle interne rechtsmiddelen uitgeput zijn. De verdragsluitende staten zijn immers de eerste hoeders van het Verdrag. In de praktijk betekent dit vaak dat de rechtzoekende en zijn advocaat al meerdere jaren van procedures en mislukkingen achter zich hebben om hun fundamentele rechten te laten gelden. Ondanks de rechtsbijstand die nu beter is dan vroeger, staat dit synoniem voor veel geduld en soms ook heel wat geld. En het mag ook niet goed aflopen. De schending van de rechten beschermd door het Verdrag moet - althans vanuit een risicostandpunt - effectief zijn. We kunnen er toch niet op rekenen dat de ellende

16 Waarom in belangrijke mate? Het is de rechtspraak van het Grondwettelijke Hof (arrest Arbitragehof nr. 169/2002, 27 november 2002, B.6.4. e.v.), maar men kan zich afvragen waarom een stap terug aanvaardbaar zou zijn als het maar discreet gebeurt ...

17 Afwijkende mening van dhr. Vilhjalmon, arrest *Airey*, 9 oktober 1979, serie A nr. 32, p. 26.

18 Arrest van 18 juni 1971. De intrekking van de wetten om landloperij te beteugelen door de wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving, was ongetwijfeld voor een deel het resultaat van de juridische strijd van advocaten die op de tegenstrijdigheid wezen tussen het recht op sociale bijstand en de onderdrukking van een soort armoededelict. Zie X. DUBON, 'De l'antinomie entre la répression du vagabondage et l'aide de la collectivité', aantekening onder Cass., 12 maart 1986, J.T., 1986, p. 650.

19 Arrest van 9 oktober 1979, hierboven vermeld.

20 Ik neem hier de uitdrukking van professor Sudre over. Zie F. SUDRE, 'La première décision 'quart-monde' de la Commission européenne des droits de l'homme: une 'bavure' dans une jurisprudence dynamique', *R.U.D.H.*, 1990, p. 353.

aanhoudt zodat het Europese Hof een gunstige uitspraak kan vellen.

Naast geduld moet de rechtzoekende de zaak ook kunnen 'dragen', wat gemakkelijker is voor zijn raadsman die zich zelfs tot juridische experimenten kan laten verleiden die het belang van zijn cliënt te boven gaan. Mevrouw Van Volsem stemde ermee in om haar zaak in Straatsburg te bepleiten nadat de Belgische rechtbanken hadden geweigerd om haar een minimumlevering van elektriciteit te garanderen voor een slecht geïsoleerde sociale woning waar alles - inclusief het fornuis en de verwarming - op elektriciteit werkte en waar ze met een pasgeboren baby woonde. Tussen de eerste dramatische afsluiting van de stroom en het (negatieve) besluit van Straatsburg lagen ongeveer vijf jaar. Al die tijd bleef mevrouw Van Volsem afhankelijk van het OCMW, dat onrechtstreeks betrokken partij was. Ze moest erin blijven geloven dat ze in Straatsburg een kans maakte - wat uiteindelijk niet het geval bleek te zijn - en zich intussen het sarcasme en tal van bedenkelijke tussenkomsten van het OCMW-personeel laten welgevalen. Ik ben ervan overtuigd dat mevrouw Van Volsem zich de juridische strijd nooit heeft beklagd omdat ze zich gesteund voelde door burens, vrienden en leden van verenigingen voor armoedebestrijding, die haar hielpen om het nut in te zien van haar eis om eerbiediging van haar fundamentele rechten. Maar wat met de vele andere arme cliënten, die in tegenstelling tot mevrouw Van Volsem, ontmoedigd raken of het allemaal niet meer begrijpen en alle contact met hun advocaat verbreken?

Er is nog een reden waarom 'Vierde Wereld-zaken' zelden in Straatsburg aan bod komen: net als andere sociale of politieke spelers, leggen advocaten nog te weinig het verband tussen de situatie van bestaansonzekerheid of armoede van hun cliënten en fundamentele rechten. Op dit terrein staan we nog heel ver van een echte 'mensenrechtenideologie'. Ongeveer twintig jaar geleden wijdde de Franstalige Brusselse balie onder het stafhouderschap van Mr. Antoine Braun tijdens de beroepsopleiding die de ordes advocaat-stagiars moeten geven, specifiek enkele uren aan onderwerpen die met armoede te maken hadden. Die uren waren heel relevant omdat jonge advocaten betrokken werden bij het verlenen van juridische bijstand. Deze cursus werd bij een hervorming echter afgevoerd, wat men nooit zou doen met een cursus handelsrecht bijvoorbeeld²¹.

We willen het nog even hebben over de mogelijkheid die advocaten van armen hebben om zich op andere verdragen te beroepen dan het Europese Verdrag voor de rechten van de mens. Zo zijn er de Internationale Verdragen van 16 december 1966 of het Herzienne Europese Handvest van 2 april 1996. Dit laatste document is bijzonder interessant, omdat het als enige in zijn soort het recht om niet in armoede te leven zonder omwegen en uitdrukkelijk als een mensenrecht betitelt. Artikel 30 luidt als volgt:

"Teneinde de onbelemmerde uitoefening te waarborgen van het recht op bescherming tegen armoede en tegen sociale uitsluiting, verbinden de Partijen zich ertoe:

- a. maatregelen te nemen in het kader van een totale en gecoördineerde aanpak om de daadwerkelijke toegang te bevorderen, inzonderheid tot de arbeidsmarkt, huisvesting, opleiding,

21 We moeten wel benadrukken dat in de cursus sociaal recht die de Brusselse balie momenteel aanbiedt, twee uur worden gewijd aan het recht op sociale bijstand. Het oorspronkelijke idee was echter om een cursus toe te spitsen op bepaalde cliënten en niet op een bepaald juridisch thema.

onderwijs, cultuur, sociale en medische bijstand van de personen en van hun gezinsleden die zich in een situatie van armoede of sociale uitsluiting bevinden of dreigen erin te belanden;
b. die maatregelen opnieuw te onderzoeken om ze indien nodig aan te passen²².”

De Raad van Europa, die dit verdrag ter ondertekening heeft opengesteld, heeft echter geen enkel internationaal rechtbank opgenomen, hoewel dit zou kunnen. De tijd waarin men technische redenen kon invoeren om te rechtvaardigen dat men niet over economische, sociale en culturele rechten kon oordelen, ligt achter ons. De rechtspraak van het Europese Hof op het gebied van sociale bescherming bewijst het tegendeel. De arbeidsrechtbanken in België tonen al dertig jaar aan dat het recht op sociale bijstand objectief kan worden toegepast, hoewel het gaat om een recht met een vage inhoud dat afhankelijk is van de financiële middelen van de instellingen die het moeten verzekeren. De herziening van het Sociale Handvest was politiek dubbel. Daarmee kon het idee worden afgewezen om economische, sociale en culturele rechten in het Europese Verdrag zelf op te nemen, waardoor die onder het toezicht van de instellingen in Straatsburg zouden vallen. Het Handvest voorziet echter in een collectieve procedure om schendingen van de gewaarborgde rechten aan te klagen. Die collectieve klachten kunnen worden ingediend door bepaalde internationale werkgevers- en werknemersorganisaties en door internationale niet-gouvernementele organisaties met een adviserend statuut bij de Raad van Europa. Bovendien kan elke staat na een verklaring aan de secretaris-generaal, nationale niet-gouvernementele organisaties de toestemming geven om klachten te formuleren. Omdat het om collectieve klachten gaat, is een zeker organisatietalent van de eisers vereist, wat in lagere sociale middelen niet altijd vanzelfsprekend is. Daarom is de tussenkomst van representatieve verenigingen aangewezen.

We eindigen deze enkele opmerkingen. Bij bestaansonzekerheid en armoede spelen zowel juridische, economische, sociologische als psychologische factoren mee. Objectief en subjectief zijn we altijd arm of rijk in vergelijking met anderen. Iemand is arm als hij zijn fundamentele rechten niet zoals anderen kan afdwingen. Armoede is een rechtsverhouding. Mensenrechten, ongeacht of ze ingeschreven zijn in de grondwetten van staten of in internationale rechtsmiddelen, zijn machtige hefboomen voor de wetgever of de rechter om te komen tot een meer rechtvaardige maatschappij of om situaties te voorkomen die niet stroken met het beginsel van de gelijkheid van burgers en die een einde moeten maken aan het onaanvaardbare verschil tussen armen en rijken. De rechtbanken vervullen hier de rol van hypomochlion. Iedereen weet dat de hypomochlion, van het Griekse ὑπο (onder) en μόχλος (hefboom), het punt is waarop de hefboom rust en draait zodat hij efficiënt zijn werk kan doen.

22 Ook artikel 31 is interessant: "Teneinde de onbelemmerde uitoefening te waarborgen van het recht op huisvesting, verbinden de Partijen zich ertoe maatregelen te nemen die tot doel hebben:

1. de toegang tot menswaardige huisvesting te bevorderen;
2. de kans om dakloos te worden te voorkomen en te beperken, teneinde die dreiging geleidelijk aan weg te werken;
3. de huisvestingskosten haalbaar te maken voor personen die niet over voldoende middelen beschikken."

Deze bepaling heeft de Belgische overheid echter niet geratificeerd. In de memorie van toelichting bij de wet van 15 maart 2002 luidt het: "Het is niet zeker of de huidige wetgeving in België - ondanks initiatieven op het vlak van woonzekerheid - voldoende het recht op huisvesting waarborgt zoals dit in dit artikel wordt omschreven. De ratificatie ervan lijkt in de huidige stand van zaken dan ook niet aangewezen maar kan in een later stadium misschien wel worden doorgevoerd." [Memorie van toelichting, *Parl. Doc., Senaat*, zitting 2000-2001, 9 juli 2001, nr. 2-838/1, p. 9.]

De hierboven vermelde voorbeelden van de manier waarop de verwijzing naar de fundamentele rechten soms het leven van advocaten en vooral van hun arme cliënten heeft kunnen veranderen, tonen aan dat men met succes een beroep kan doen op de verbeeldingskracht van juristen. Jammer genoeg gaat het maar zelden om situaties van extreme armoede. De personen die het meest nood hebben aan recht, hebben er het minst toegang toe. In België gaan geschillen over sociale bijstand nagenoeg uitsluitend over de situatie van vreemdelingen die hier illegaal verblijven. Het is natuurlijk niet de bedoeling om hun leed of de vragen die ze aan onze democratie stellen, te minimaliseren. Toch is het duidelijk dat er pas vooruitgang wordt geboekt wanneer individuen of sociale groeperingen zich laten horen die in staat zijn de juridische weg te bewandelen, die zich kunnen laten vertegenwoordigen en die zich weten te verdedigen. Het realiseren van deze doelstelling hangt niet van de balies af.

Elke pedagoog weet het: als je Jan Latijn wil aanleren, moet je Latijn kennen, maar je moet vooral ook Jan zelf kennen. Advocaten zijn meestal niet vertrouwd met extreme armoede en hebben slechts een vaag beeld van de omstandigheden waarin sommige van hun cliënten leven. Ze begrijpen ook niet wat hun cliënten hen willen duidelijk maken, wat ze van hen vragen en wat ze van justitie verwachten. Het ligt dus niet altijd aan de cliënten dat ze hun verhaal niet in de rechtbank kunnen brengen, maar ook aan de advocaten, de wetgever en de magistraten die hen niet als een volwaardige rechtssubject aanzien. Door de strijd tegen armoede op basis van mensenrechten te voeren, zet men een stap in de goede richting.

GRONDRECHTEN: GEEN IJDELE BEGRIPPEN

STEVEN GIBENS

“Waar mensen gedoemd zijn in armoede te leven worden de rechten van de mens geschonden, wij zijn verplicht ons te verenigen om die rechten te doen eerbiedigen”.

– Joseph Wresinski –

_ INLEIDING

Joseph Wresinski beseftte maar al te goed dat een menswaardig leven leiden slechts kan als iedere burger dezelfde rechten heeft en deze ook kan afdwingen. Mensenrechten moeten in de ruime zin van het woord begrepen worden. Het is niet alleen het recht om als mens ‘mens’ te mogen zijn, maar ook het recht om zich te ontplooien, om burger te zijn tussen de burgers, om mee te mogen tellen en niet uitgesloten te worden.

Mensensrechten zijn niet louter een afweer tegen overheidsinmenging, zoals de klassieke mensenrechten worden opgevat. Ze betekenen daarentegen een appel aan de overheid om de rechten te voorzien die een menswaardig leven mogelijk maken en impliceren een actief ingrijpen. Deze politieke optie vertaalt zich in grondrechten en wetten. Het afkondigen van sociale grondrechten in 1994 was dan ook een belangrijk scharniermoment. De grondwetgever proclameerde¹:

Art. 23

Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid:

- 1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid 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° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige

¹ Wijziging van de Grondwet 31 januari 1994, B.S. 12 februari 1994.

- en juridische bijstand;
- 3° het recht op een behoorlijke huisvesting;
- 4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;
- 5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

M. STROOBANT, die mede de bezieler was van de invoering van sociale grondrechten, stelde dat deze grondrechten 'sociaal' zijn die strekken tot de bescherming van de waardigheid (en vrijheid) van de mens, in het bijzonder op de gebieden waar deze waardigheid aan nieuwe reële gevaren is blootgesteld. 'Sociaal' verwijst niet alleen naar bescherming maar ook naar het verwezenlijken van een meer menswaardige samenleving².

Dit grondwetsartikel is niet alleen een bevestiging van een bestaande toestand, maar ook een duidelijk programma. Het laat de burger toe om zich op het grondwetsartikel te steunen om zijn rechten af te dwingen. Tegelijk kan het aangewend worden als een afweerrecht om te voorkomen dat de overheid in de vrijheid en het leven van de burger kan ingrijpen, tenzij met het oog op het algemeen belang en dan nog binnen bepaalde grenzen van redelijkheid en proportionaliteit³. Dit betekent dat de bestaande regelgeving tegen de inhoud van dit grondrecht moet belicht worden. En dat de rechtscolleges, hoven en rechtbanken de mogelijkheid hebben om regelgeving die hiermee in strijd is buiten toepassing te verklaren (zie artikel 159 G.W.), te vernietigen (Grondwettelijk Hof) of in geschillen de verhoudingen tussen partijen te beoordelen.

Ik neem artikel 23 van de Grondwet als uitgangspunt en bespreek hier twee casussen (het recht op juridische bijstand en het recht op een behoorlijke huisvesting) concreet toegepast in de praktijk. Het recht op een menswaardig leven is niet louter theorie, maar een concrete optie in de procesvoering.

— HET RECHT OP MENSWAARDIG LEVEN

Het recht op juridische bijstand

Artikel 23 G.W. stelt dat iedereen recht heeft op een menswaardig leven, waaronder ook het recht op juridische bijstand⁴ wordt verstaan. De parlementaire besprekingen over art. 23 G.W. lieten duidelijk verstaan dat het organiseren van een caritatieve pro Deo niet meer volstond⁵. Op het moment van de afkondiging van deze nieuwe grondwettelijke bepaling, die onder sociale en economische grondrechten wordt ondergebracht, had het pro Deo systeem nog veel weg van een liefdadigheidssysteem⁶.

2 M. STROOBANT, "De sociale grondrechten naar Belgisch recht: een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij artikel 23 GW" in M. STROOBANT (ed.), *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 60-61.

3 A. VAN LOOVEREN, "Sociale grondrechten en minimumrechten" in R. JANVIER, A. VAN REGENMORTEL en V. VERVLIET (ed.), *Actuele problemen van het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2003, nr. 16, 251.

4 Het recht op juridische bijstand vindt tevens haar grondslag in artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het zou te ver leiden om hierop in te gaan zie S. GIBENS, *Juridische bijstand in A.P.R.* Mechelen, Kluwer, 2008, 13-23.

5 M. STROOBANT, "De sociale grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art. 23 G.W." in *Sociale grondrechten*, M. STROOBANT (ed.), Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1995, 89. E. BREMS, "De nieuwe grondrechten in de Belgische Grondwet en hun verhouding tot het Internationale, inzonderheid het Europees Recht", T.B.P., 1995, 635.

6 M. CAPPELLETTI, E. JOHNSON Jr. en J. GORDLEY, *Toward Equal Justice: A Comparative Study of Legal Aid in Modern Societies*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1975, 5-241.

Het liefdadigheidssysteem hield in dat de advocaten niet of amper vergoed werden voor hun prestaties (ex- artikel 455 Ger.W.). Het is pas sinds 1980 dat er werd voorzien in een beperkte vergoeding van de advocaten-stagiairs zoals bepaald in het toen ingevoegde artikel 455bis Ger.W.⁷. Dit gebeurde na een procedure tegen de overheid omdat deze om budgettaire redenen de beloofde uitbetalingen had ingetrokken⁸. De tableau-advocaten leverden hun diensten nog volledig gratis tot een wet in 1995 - na het afkondigen van artikel 23 G.W. - hen een beperkte vergoeding voor hun prestaties toebedeelde, zij het dat deze wet pas in werking trad op 1 september 1997⁹.

Aan de zijde van de rechtzoekende – die in het oude artikel 455bis Ger.W. steeds als *begunstigde* werd aangeduid - bestond er evenmin rechtszekerheid. Nergens legde de wetgever de inkomensvoorwaarden vast op basis waarvan de rechtzoekende in aanmerking kon komen voor kosteloze juridische bijstand. Ook al had de Nationale Orde van Advocaten een reglement hieromtrent uitgevaardigd¹⁰, de rechtzoekende kon enkel om een *gunst* vragen en had geen wettelijk verhaal wanneer zijn verzoek om kosteloze juridische bijstand werd afgewezen.

Het inlassen van het recht op juridische bijstand in de grondwet was dus een appèl aan de Belgische rechtstaat en was niet louter programmatorisch¹¹. De wetgever kreeg de plicht om deze bijstand te wijzigen van een gunstregime naar een afdwingbaar recht. Dit werd vertaald in de mogelijkheid van de rechtzoekende om tegen een weigeringsbeslissing of opheffingsbeslissing door het bureau voor juridische bijstand - de opvolger van het bureau voor consultatie en verdediging - beroep aan te tekenen bij de arbeidsrechtbank.

Het recht op juridische bijstand leent zich zeer goed tot geïndividualiseerde allocatie en is van die aard om te kunnen worden afgedwongen als een individualiseerbaar recht¹². Het heeft dan ook een directe werking¹³ en is zeker rechtstreeks afdwingbaar wanneer het overheidsbeleid indruist tegen het discriminatieverbod (10 en 11 G.W.). Het recht op juridische bijstand wordt afhankelijk gemaakt van inkomensvoorwaarden waarvan de wetgever de bepaling heeft overgelaten aan de Koning. Sommige mensen worden rechtstreeks toegelaten tot het recht op juridische bijstand omdat zij als gelijkgestelde categorieën worden beschouwd. Zij hoeven hun inkomen niet kenbaar te maken. Hun hoedanigheid volstaat. De hier besproken casus betreft de gehandicapten. Aanvankelijk maakte de Koning hier een onderscheid tussen gehandicapten met een inkomens-

7 Wet van 9 april 1980 houdende een deeloplossing van het probleem van de rechtshulp, B.S., 30 april 1980 ; P. LAMBERT, "La Loi du 9 avril relative à l'assistance judiciaire" *J.T.* 1984, 544-546.

8 Vred. Antwerpen (6^e kanton), *R.W.* 1983-84, 577-591 met noot A. VAN OEVELEN. *Rb. Antwerpen*, 14 juni 1984, *R.W.* 1984-85, 1596-1598 met noot; M. BOSSUYT, "Belgische pro-deo stelsel strijdig met de Europese Conventie van de rechten van de mens", *R.W.* 1981-82, 445-447.

9 KB 23 mei 1997 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning, het tarief en de wijze van uitbetaling van de vergoeding verleend aan de advocaten ter uitvoering van de artikelen 455 en 455bis van het Gerechtelijk Wetboek, B.S. 2 september 1997, 22385-22387 alsook MB tot uitvoering van het koninklijk besluit vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning, het tarief en de wijze van uitbetaling van de vergoeding verleend aan de advocaten ter uitvoering van de artikelen 455 en 455bis van het Gerechtelijk Wetboek, B.S. 2 september 1997.

10 Reglement betreffende de vergoeding van advocaten-stagiairs vastgesteld door de Algemene Raad van de Belgische Nationale Orde van Advocaten op 12 juni 1987, gewijzigd bij de reglementen van 1 december 1988, 17 mei 1990, 20 februari 1992 en 24 juni 1993.

11 G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 399.

12 K. RIMANQUE, o.c., 76; zie ook *Rb. Brussel (Franstalig)*, 4^e kamer, 3 maart 2005, J.L.M.B. 2005, 733; *Arbr. Antwerpen*, 14^e kamer 7 november 2005, A.R. 357.526 en 361.867, *onuitgeg.*

13 M. JAMOULLE, "L'article 23 de la Constitution belge dans ses relations avec les droits sociaux fondamentaux, le droit du travail et la sécurité sociale", in G. VAN LIMBERGEN en K. SALOMEZ (eds.), *Sociale grondrechten als bakens voor een vernieuwd sociaal recht. Liber amicorum Professor Maxime Stroobant*, Gent, MYS en Breesch, 2001, 121-147; G. MAES, o.c., 441.

vervangende uitkering met en zonder een integratietegemoetkoming.

Het koninklijk besluit van 18 december 2003 sloot tot 1 september 2007¹⁴ de gehandicapten met een integratievergoeding uit, zodat deze in principe hun onvermogen moesten aantonen op basis van de inkomensvoorwaarden. De integratietegemoetkoming wordt toegekend aan de persoon met een handicap die ten minste 21 jaar is en op het ogenblik van het indienen van de aanvraag minder dan 65 jaar is, bij wie een gebrek aan of een vermindering van zelfredzaamheid is vastgesteld¹⁵.

De uitsluiting van de gehandicapten met een integratievergoeding leidde tot verdeelde rechtspraak. De lagere rechtspraak meende dat de integratietegemoetkoming niet in aanmerking mocht genomen worden bij de bepaling van het inkomen om tot kosteloze juridische bijstand te worden toegelaten. Het is immers een tegemoetkoming die tot doel heeft om de uitgaven en meerkosten te dekken die een niet-gehandicapte niet moet maken en is dus geen bestaansmiddel. Het onderscheidt zich van de inkomensvervangende tegemoetkoming die de gehandicapte toelaat om zijn gewone uitgaven te dekken en dus wel als een inkomen moet beschouwd worden¹⁶.

De arbeidshoven daarentegen gingen uit van een limitatieve interpretatie van de categorieën waarin de gehandicapte met een integratietegemoetkoming niet was opgenomen. Bijgevolg beschouwde zij de integratietegemoetkoming wel als een bestaansmiddel in de zin van artikel 1 §1, derde lid KB 18 van december 2003. Er was geen sprake van discriminatie met de gehandicapte zonder integratietegemoetkoming, enkel een verschil in de omvang van de bestaansmiddelen, wat een objectief gegeven is. Bovendien kan de gehandicapte met een integratietegemoetkoming deze tegemoetkoming vrij besteden en is het enkel een vergoeding om het hoofd te bieden aan de moeilijkheden die hij ondervindt in de deelname aan het sociale leven en is het geenszins de bedoeling om de meerkosten die voortvloeien uit zijn handicap te compenseren. Indien er meeruitgaven zijn, moet de gehandicapte met een integratievergoeding deze aantonen¹⁷.

De strikte interpretatie van de arbeidshoven leek voorbij te gaan aan de finaliteit van de integratietegemoetkoming¹⁸ enerzijds en van de wet op de juridische bijstand anderzijds. De wetgever had bij het instellen van de integratievergoeding wel degelijk de bedoeling om bij gehandicapten met een zeer beperkte zelfredzaamheid de bijkomende kosten die deze moeten maken om zich

14 [Koninklijk besluit van 26 april 2007 tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 december 2003 tot vaststelling van de voorwaarden van de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand B.S. 15 mei 2007].

15 Artikel 1 § 2 Wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap.

16 Arbrb. Antwerpen, 14e kamer, 4 februari 2002, A.R. 336.038, onuitg.; arbrb. Turnhout [2^e kamer], 7 mei 2004, [C.L./O.A. te T.] A.R. 26.739, onuitg. en zoals hervormd door Arbh. Antwerpen [4^e kamer], 6 oktober 2004, [O.A. te T./C.L.], A.R. 2040411, onuitg. Arbrb. Antwerpen [14^e kamer] 28 juni 2004, [M.V.H./O.A. te A.] A.R. 364.601 zoals hervormd door Arbh. Antwerpen [4^e kamer] 19 oktober 2005, [O.A. te A./M.V.H.], A.R. 2040568, onuitg.; arbrb. Antwerpen [14^e kamer], 7 november 2005, [F.W./O.A. te A.], A.R. 357.526 en A.R. 361.867, onuitg.

17 Arbh. Luik (afd. Namen) [13^e k.] nr. 8015/06, 2 mei 2006, *J.T.T.* 2006, afl. 953, 307. Arbh. Antwerpen [4^e kamer], 6 oktober 2004, [O.A. te T./C.L.] A.R. 2040411, onuitg.; Arbh. Antwerpen [4^e kamer] 19 oktober 2005, [O.A. te A./M.V.H.], A.R. 2040568, onuitg. Desgevallend konden deze kosten als een buitengewoon schuldenlast gekwalificeerd worden (zie o.a. ook Arbrb. Hasselt [1^e kamer] 3 september 2004, [M.C./O.A. te H.], A.R.2041457, onuitg.).

18 J. HUYS "Wanneer komen de gehandicapten ons tegemoet? Een kritische commentaar bij de nieuwe wetgeving op de tegemoetkoming voor gehandicapten", *Soc. Kron.* 1989, 295; J. HUYS "Gedwongen institutionalisering van personen met een handicap is in strijd met de menselijke waardigheid (noot onder Antwerpen 10 oktober 1997 en Antwerpen 12 november 1997, *T.S.R.* 1998, 1, 99-121; A. VANDEWIELE, "De financiële tegemoetkomingen voor gehandicapten: een kritische commentaar", *Jura Falc.*, 2000-01, 244-245.

in de maatschappij te integreren, forfaitair te begroten afhankelijk van de graad van zelfredzaamheid. De integratievergoeding is een tegemoetkoming voor de meeruitgaven die de handicap met zich meebrengt. Het onderscheid dat tot in september 2007 aangehouden werd in het koninklijk besluit 18 december 2003 was dan ook niet objectief en redelijk te verantwoorden. De vermelding in artikel 1 §1 5° KB van 23 december 2003, nl. 'zonder integratietegemoetkoming' moest buiten toepassing verklaard worden aangezien personen met een zwaardere handicap gediscrimineerd werden ten opzichte van personen met een lichtere handicap (zonder integratietegemoetkoming)¹⁹. De arbeidsrechtbank van Antwerpen motiveerde in haar vonnis van 7 november 2005 uitvoerig dat het recht op juridische bijstand als grondrecht betekent dat er geen culturele, financiële of sociale belemmeringen mogen zijn die de toegang tot een behoorlijke juridische bijstand in de weg staan. Tegelijkertijd werd het KB van 23 december 2003 dat de inkomensvoorwaarden bepaalt - meer bepaald het artikel over de gelijkgestelde categorie van gehandicapten - getoetst aan artikel 10 en 11 van de Grondwet (gelijkheid en non-discriminatie).

Deze stellingname van de arbeidsrechtbank komt tegemoet – en de Koning heeft dat dan ook ingezien – aan de finaliteit van het recht op de juridische bijstand, dat deel uitmaakt van het recht om een menswaardig leven te leiden. Het was bovendien niet redelijk verantwoord dat de gehandicapte met een integratietegemoetkoming al zijn uitgaven, die betrekking hebben op dagdagelijkse extra uitgaven, zoals taxi, poetshulp, speciale voeding, etc. moest aantonen om deze uitgaven dan eventueel te zien kwalificeren als een buitengewone schuldenlast. Het bestaansmiddel dat de integratietegemoetkoming is, vermijdt juist dat een zwaar gehandicapte een buitengewone schuldenlast opbouwt omwille van de extra uitgaven die verbonden zijn aan zijn handicap.

De toegang tot het recht is van cruciaal belang. Het is dan ook verhelderend dat het debat heeft bijgedragen tot een wijziging van het K.B. inzake de inkomensvoorwaarden. Het zijn kleine passen, die maar tot stand komen door de juridische discussies en geschillen na het opwerpen en toepassen van grondrechten.

Het recht op behoorlijke huisvesting: Wonen en woonkwaliteit

Artikel 23 van de Grondwet voorziet ook in het recht op behoorlijke huisvesting. Dit grondrecht is zeker een inspiratiebron geweest bij de wijziging van het federale huurrecht, inzonderheid artikel 2 Woninghuurwet, en bij de invoering van de regionale regelgeving zoals de Vlaamse Wooncode, meer bepaald voor de kwaliteitsnormen waaraan een woning moet voldoen. Het is hier niet de plaats om uitvoerig in te gaan op de meer theoretische toepassing van het grondwetsartikel op de huurwetgeving²⁰. Het is vooral de bedoeling, net zoals bij de toegang tot het recht, om aan te geven dat de rechtspraak wel degelijk de grondwettelijke normen toepast, veelal in het voordeel en ter bescherming van de zwakke partij, in casu de huurder²¹.

19 Arbrb. Antwerpen [14^e kamer], 7 november 2005, A.R. 357.526 en A.R. 361.867, onuitg.

20 Zie M. DAMBRE en B. HUBEAU "Woninghuur" in A.P.R. Story Scientia, 2002, nr. 147-209, 66-92; A. VAN OEVELEN, "Kroniek van het woninghuurrecht [1998-2005]", R.W. 2005-2006, 1523-1526.

21 O.a. Vred. Elsene [2^e kanton] 27 april 1994, T.Vred. 1997, 122 noot B. HUBEAU, Rb. Namen 11 mei 1994, Dr.Q.M. 1995, afl. 7, 24, Vred. Ukkel 15 februari 1995, T.Vred. 1997, 164, Vred. Ukkel 15 maart 1995, T.Vred. 1997, 166, Vred. Elsene 6 maart 1995, T.B.B.R. 1996, 296, noot B. HUBEAU, Vred. Roeselare 1 maart 1996, R.W. 1997-98, zie verder ook nog de rechtspraak in M. DAMBRE en B. HUBEAU, t.a.p. 194-206.

Het recht op behoorlijke huisvesting betreft vaak zwakke huurders, mensen die in armoede leven en dus dagelijks geconfronteerd worden met ongezonde, onveilige en onbewoonbare woningen of appartementen. Artikel 2²² woninghuurwet vereist dat het gehuurde goed aan de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en woonbaarheid moet voldoen en dit onverminderd de normen betreffende de woningen opgesteld door de Gewesten bij het uitoefenen van hun bevoegdheden. Deze laatste zinsnede is toegevoegd door de wet van 25 april 2007. Het legt de band, wat Vlaanderen betreft, met artikel 5 Vlaamse Wooncode²³ dat stelt dat elke woning moet voldoen aan de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten, rekening houdend met de oppervlakte, de sanitaire voorzieningen, de verwarmingsmogelijkheden, de verlichting – en ventilatie-, de elektrische installaties, de gasinstallaties alsook met de stabiliteit van de woning. Deze bepalingen zijn van zulk een belang dat zij in een bijlage bij de huurovereenkomst moeten vermeld worden²⁴.

Het is dus duidelijk dat de wetgever in opvolging van het grondrecht haar regelgeving heeft uitgewerkt. Ook de rechtspraak inzake de ongeschikt en onbewoonbaar verklaarde woning maakt hiervan toepassing. Hiervoor kan geciteerd worden uit een recente uitspraak van de Vrederechter van Westerlo²⁵:

“Overwegende dat de bepalingen van de Vlaamse Wooncode ter zake van openbare orde zijn, enerzijds omdat zij een strafbepaling inhouden, anderzijds omdat zij de minimumnormen bepalen van een woongelegenheid in menswaardige, veilige en gezonde omstandigheden en aldus bijdragen tot het realiseren van het grondwettelijk recht op behoorlijke huisvesting (M. DAMBRE en B. HUBEAU, Woninghuur in A.P.R. nrs. 642-643). Een woning die net aan deze criteria voldoet, kan niet rechtsgeldig het voorwerp van een huurovereenkomst uitmaken (A. VAN OEVELEN, “De burgerrechtelijke en bestuursrechtelijke regeling van de woningkwaliteit in de federale en de Vlaamse regelgeving” R.W. 2002-03, blz. 1414, nr. 29)”.

De sanctie is dan ook een vergoeding voor de huurder die in penibele omstandigheden heeft moeten wonen. Tevens een signaal voor de verhuurder dat hij in de toekomst een veilige, gezonde en bewoonbare woning op de markt moet brengen.

22 Art. gewijzigd bij art. 5 W. 13 april 1997 (B.S., 21 mei 1997), van toepassing op de huurovereenkomsten gesloten of vernieuwd na 31 mei 1997 (art. 15). § 1 genummerd bij art. 101, 2° en gewijzigd bij art. 101, 1° en 2° W. 25 april 2007 (B.S., 8 mei 2007 (derde uitg.)). § 2 ingevoegd bij art. 101, 3° W. 25 april 2007 (B.S., 8 mei 2007 (derde uitg.)). Verwerping van beroep. Het Hof verwerpt het beroep tot vernietiging van artikel 101 van de wet van 25 april 2007 houdende diverse bepalingen (IV) onder voorbehoud van hetgeen is vermeld in B.39 (Grondwettelijk Hof nr. 93/2008, 26 juni 2008 (B.S., 5 augustus 2008)).

23 Decreet houdende de Vlaamse Wooncode (art. 5 - 20ter) (B.S., 19 augustus 1997).

24 Koninklijk besluit van 4 mei 2007 genomen in uitvoering van artikel 11bis van boek III, titel VIII, hoofdstuk II, afdeling 2, van het Burgertelijk Wetboek (B.S., 21 mei 2007, err., B.S., 31 mei 2007 (tweede uitg.)).

25 Vred. Westerlo 8 januari 2007, T.Vred. 2008, 145.

_ CONCLUSIE

Het zou ongenueanceerd zijn om te zeggen dat grondrechten dagelijks deel uitmaken van de advocaten- (en of juristen-) praktijk. Ze zijn wel een hefboom om ongerijmde situaties of omstandigheden duidelijker in de juridische verf te zetten.

De aangehaalde voorbeelden zijn exemplarisch. Ze geven aan dat grondrechten niet alleen de wetgever hebben aangespoord om haar wetgeving aan te passen (cfr. Het recht op juridische bijstand en het recht op behoorlijke huisvesting). Ook de rechtzoekende kan deze grondrechten inroepen voor de rechter om ofwel het recht op juridische bijstand te verruimen zoals voor de gehandicapten ofwel om de verhuurder te laten veroordelen omdat hij de wetten niet toepast en arme mensen laat verkommeren in ongezonde woningen. De voormelde vonnissen getuigen op een stille en soms abstracte manier van mensen die de moed hebben gehad om zich tot de rechter te wenden. Dergelijke vonnissen kunnen voor andere mensen een sterke symbolische waarde krijgen omdat zij hierop kunnen steunen en eventueel de moed vinden om ook juridische stappen te ondernemen.

ARMOEDE EN MENSENRECHTEN. DE BIJDRAGE VAN HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS*

FRANÇOISE TULKENS¹ & SÉBASTIEN VAN DROOGHENBROECK

‘Alle mensenrechten zijn universeel, ondeelbaar, van elkaar afhankelijk en nauw met elkaar verbonden [en moeten] op een rechtvaardige, evenwichtige en gelijke manier worden behandeld; aan elk recht moet hetzelfde belang worden gehecht²’: deze verklaring wordt tegenwoordig door bij niemand meer betwist. De voorbije twintig jaar hebben de Verenigde Naties deze clausule standaard in al hun resoluties, rapporten en actieprogramma’s over extreme armoede opgenomen. In dit verband wijst een resolutie van de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties van 18 juni 2008³ erop dat ‘het ideaal van de vrije mens, vrij van vrees en gebrek, slechts kan worden verwezenlijkt indien er omstandigheden worden geschapen, waarin ieder mens zijn economische, sociale en culturele rechten, evenals zijn burgerrechten en zijn politieke rechten kan uitoefenen.’

De ondeelbaarheid van de mensenrechten vormt zonder twijfel de basis van hun internationale bescherming. Toch stellen we bij de concrete invulling vast dat de grote bezielers ervan zich eigenlijk aan een ‘schizofrene’ afscheiding hebben bezondigd, om de venijnige woorden van J. Fierens⁴ te gebruiken. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948 bundelt de eerste twee generaties mensenrechten in één tekst, maar was juridisch gezien weinig efficiënt. Op juridisch dwingend vlak is er sprake van een onderscheid. De VN wijdde een eerste pact aan burgerrechten en politieke rechten. Dit helder geformuleerde verdrag vond rechtstreekse werking bij nationale rechters en kreeg zonder al te grote reserve een quasi- juridictioneel internationaal controlesysteem. De formulering van het tweede pact over de sociale rechten was echter volledig programmatisch en bewust van de financiële moeilijkheden die de uitvoering ervan konden vertragen⁵: de nationale afdwingbaarheid werd hierdoor onmiddellijk gehypothekeerd en het internationale toezicht bleef met het landenrapport tot het strikte minimum beperkt. Ook

* Tekst vertaald uit het Frans.

1 Ik spreek uit eigen naam, niet namens het Hof.

2 MENSENRECHTENRAAD VAN DE VERENIGDE NATIES, doc. A/HRC/RES/8/2, Resolutie 8/2, *Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (preamble), 18 juni 2008.

3 MENSENRECHTENRAAD VAN DE VERENIGDE NATIES, doc. A/HRC/RES/8/11, Resolutie 8/11, *Human Rights and Extreme Poverty*, 18 juni 2008; zie ook Resolutie 2006/9, *Application des normes et critères relatifs aux droits de l’homme dans le contexte de la lutte contre l’extrême pauvreté*, goedgekeurd door de Subcommissie van de Verenigde naties voor de bevordering en de bescherming van de mensenrechten op 24 augustus 2006 en, als bijlage, het Ontwerp voor richtsnoeren ‘Extrême pauvreté et droits de l’homme: les droits des pauvres’.

4 J. FIERENS, ‘Les droits de l’homme guérissent lentement de leur schizophrénie’, *Journ. jur.*, 28 januari 2004, p. 10.

5 Artikel 2, § 1, van het Internationale Pact inzake economische, sociale en culturele rechten.

de Raad van Europa koos zoals we weten voor nagenoeg dezelfde benadering. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2000) liet via een achterpoortje de scheiding opnieuw binnenvallen die het even voordien met veel moeite had afgevoerd: de sociale rechten komen aan bod in de vorm van 'beginselen'; het toch al vage begrip 'normatieve afdwingbaarheid' wordt hierdoor van bij de start gecompromitteerd en is juridisch minder doelmatig dan echte, volwaardige 'rechten'. Kortom: de luid verkondigde ondeelbaarheid van de mensenrechten werd door de architecten van de verdragen niet echt ernstig genomen. De 'rechten van de armen' leken op juridisch-technisch vlak gedoemd om 'arme rechten'⁶ of 'virtuele rechten'⁷ te blijven.

Maar dit was buiten de creativiteit van de rechtsleer en de moed van de rechters gerekend. Er volgde een stormloop op de klassiekers uit de literatuur en er werd een arsenaal aan middelen uitgewerkt om deze 'arme rechten' de juridische daadkracht te verlenen die ze van bij de start moesten ontberen: de theorie van de rechtstreekse werking werd bijgeschaafd, de verplichte *standstill* werd ingevoerd, er werd een beroep gedaan op het burgerlijke aansprakelijkheidsrecht om de wetgever te bestraffen die zijn afgesproken internationale plichten niet nakomt of zijn grondwettelijke taken niet vervult⁸. We stellen vast dat het instrumentarium van het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens een niet te verwaarlozen bijdrage heeft geleverd en nog steeds levert voor de inspanningen die worden gedaan (A). Maar, zoals E. Decaux zegt: 'Het gaat er niet om nieuwe rechten voor de armen uit te vinden, maar om de afgekondigde rechten voor iedereen echt werkbaar te maken'⁹ (B).⁹ Nochtans is deze evolutie niet onbegrensd en wordt er kritiek op geuit (C).

A _ GEEN STRIKTE SCHEIDING

Volgens zijn geestelijke vaders moest het EVRM een instrument zijn waarvan het juridische karakter buiten kijf stond. De bepalingen moesten zich lenen tot rechterlijk toezicht in de ware zin van het woord, zowel op nationaal als internationaal vlak. Dit principe leidde ertoe dat in het Verdrag van 1950 alleen die rechten werden opgenomen waarover inhoudelijk een voldoende ruime politieke consensus bestond zodat ze in onvoorwaardelijke en duidelijke juridische definities konden worden gegoten. De enige rechten die in de periode onmiddellijk na de oorlog aan deze vereisten voldeden, waren de klassieke burgerrechten en politieke rechten. En dus werden de zogenaamde rechten van de 'tweede generatie' nagenoeg volledig¹⁰ verwezen naar een later initiatief van de Raad van Europa, namelijk het Europese Sociale Handvest dat in 1961¹¹ in Turijn werd ondertekend.

6 Zoals P.-H. IMBERT het verwoordt in 'Droits des pauvres, pauvres droits?', *R.D.P.*, 1989, p. 739-766.

7 F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Parijs, PUF, 9e ed., 2008, p. 266.

8 Voor een overzicht van deze middelen, zie G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003. Over de gevolgen van de *standstill*, zie I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, Brussel, Bruylant, moet nog verschijnen.

9 E. DECAUX, 'Les droits des pauvres: une pierre blanche sur un long chemin', *Droits fondamentaux*, nr. 5, januari-december 2005, p. 2.

10 De enige economische en sociale rechten die in het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens aan bod komen, zijn het verbod op dwangarbeid (art. 4), de syndicale vrijheid (art. 11), de bescherming van eigendom (art. 1 van het eerste aanvullende protocol) en het recht op onderwijs (art. 2 van het eerste aanvullende protocol).

11 En nog moeten we vaststellen, dat dit laatste, uiterst behoedzame verdrag - systeem van verplichtingen 'à la carte' (art. 20), reciprociteitsclausule voor rechten gewaarborgd aan niet-onderdanen (zie bijlage bij het Europese Sociale Handvest van 1961), niet-gerechtigden in eerste instantie ook niet-contentieus toezichtstelsel - niet op alle rechten van toepassing was die gewoonlijk als sociale grondrechten worden betiteld: het recht op huisvesting werd bijvoorbeeld pas bij de herziening in 1996 in het Handvest opgenomen.

In de teksten was dus een streng juridisch onderscheid en een strikte taakverdeling merkbaar die het vooruitzicht op een duidelijke vooruitgang voor een of ander sociaal recht binnen het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens *a priori* tot utopie veroordeelden¹².

Dit onderscheid is door de feiten echter snel achterhaald. Door rekening te houden met de ideeën die aan de basis liggen van het principe van de ondeelbaarheid van de grondrechten en door zich deze ideeën eigen te maken, moest het Europese Hof voor de Rechten van de Mens al snel vaststellen dat de effectiviteit van de burgerrechten en de politieke rechten waarop het toezicht uitoefende, in sommige gevallen niet los konden worden gezien van de sociale implicaties ervan. Het arrest *Airey tegen Ierland* van 9 oktober 1979 is hiervan zonder twijfel de *leading case*: 'Het Hof weet zeker dat de bevordering van economische en sociale rechten nauw met de - financiële - toestand van de lidstaten samenhangt. Anderzijds moet het Verdrag geïnterpreteerd worden in het licht van de huidige levensomstandigheden (...); binnen zijn werkingssfeer probeert het het individu een echte, concrete bescherming te bieden (...). Hoewel het in hoofdzaak burgerrechten en politieke rechten vermeldt, hebben heel wat van deze rechten implicaties op economisch en sociaal vlak. Net als de Commissie is het Hof dan ook niet van oordeel dat ze een of andere interpretatie moet uitsluiten omdat deze interpretatie eventueel in de economische en sociale rechtssfeer zou treden; *deze staat immers niet los van de toepassingsfeer van het Verdrag*¹³.'

Dankzij het dynamisme dat het Hof sinds het begin van de jaren 1980 aan de dag legt, wordt het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens geleidelijk ruimer geïnterpreteerd dan de auteurs oorspronkelijk hadden bedoeld. Het Verdrag bleek toch 'ontvankelijk voor sociale rechten'¹⁴ ("perméable aux droits sociaux"), zoals een van de commentatoren het zo mooi formuleerde. Natuurlijk bleef deze sociale interpretatie per definitie beperkt tot de logica waarmee het Hof ze wilde rechtvaardigen: sociale rechten werden slechts ter ondersteuning in het Verdrag opgenomen; geval per geval werd onderzocht of hun bescherming noodzakelijk was om de effectiviteit te waarborgen van een van de rechten of vrijheden die uitdrukkelijk door het Verdrag werden beschermd¹⁵. Ondanks de beperkte, indirecte middelen waarover het beschikte, bereikte het Hof toch een indrukwekkende doorbraak¹⁶.

In de rechtspraak van het Hof gaat het wegnemen van de barrières tussen de verschillende generaties van rechten gepaard met een 'dialogo van de rechtsbronnen' en een 'dialogo van de rechters'. Niet zelden - en zelfs steeds vaker - ondersteunt het Hof zijn 'sociale' interpretatie van

12 Veelbetekenend is dat de initiatieven die de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa in dit verband heeft genomen tot op heden geen weerklank vinden. Zie F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, op. cit., p. 267.

13 EHRM, arrest *Airey tegen Ierland* van 9 oktober 1979, § 26 (onze klemtoon) [eigen vertaling].

14 Cf. F. SUDRE, 'La perméabilité de la Convention européenne des droits de l'homme aux droits sociaux', *Mélanges offerts à J. Mourgeon*, Brussel, Bruylant, 1998, p. 46.

15 De rechtsleer omschrijft dit fenomeen als 'protection par ricochet' (bescherming met terugslag); zie F. SUDRE, 'La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme: un exercice de 'jurisprudence fiction'?', *R.T.D.H.*, 2003, p. 760.

16 Voor een recente stand van zaken zie *ibid.*, p. 754 e.v. Adde, G. Maes, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, op. cit.; Fr. Tulkens, *Les droits sociaux dans la jurisprudence de la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme*, *Les droits sociaux ou la démolition de quelques poncifs*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2003, p. 117 e.v.; R. Türmen, 'Human Rights and Poverty', in L. Caflisch en al. (uitg.), *Liber Amicorum Luzius Wildhaber. Human Rights - Strasbourg Views. Droits de l'homme - Regards de Strasbourg*, Strasbourg/Kehl/Arlington, N.P. Engel, 2007, p. 447 e.v.

het EVRM met een verwijzing naar de tekst van het Europese Sociale Handvest zelf¹⁷, of naar de 'rechtspraak' van zijn instanties¹⁸. De *soft law* van de Raad van Europa op het vlak van sociale bescherming wordt in sommige gevallen ook ingezet om het Verdrag verder te interpreteren¹⁹.

B _ RECHTEN VOOR IEDEREEN

We stippen de bepalingen van het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens aan waarin armoede en sociale uitsluiting op de meest concrete manier aan bod komen.

Een eerlijk proces

Het arrest *Airey tegen Ierland* van 9 oktober 1979 bevestigt dat, op basis van artikel 6 van het EVRM, de staat in bepaalde omstandigheden verplicht is om zelfs in burgerlijke zaken de armste mensen gratis door een raadsman te laten bijstaan. Dit standpunt werd later bevestigd en verrijkt²⁰, maar ook uitgebreid tot de hele problematiek van *toegang tot justitie*.

Vanzelfsprekend wilde het Hof uit artikel 6 niet het onvoorwaardelijke recht op een volledig kosteloze justitie afleiden²¹. Toch biedt deze bepaling in sommige gevallen een uitweg voor de buitensporig hoge financiële obstakels die rijzen tussen Themis en arme justitiabelen, zoals de buitensporige gerechtskosten²², al dan niet *a priori*²³ vastgelegd in functie van het geëiste bedrag²⁴, of maatregelen die afbreuk doen aan het verhaalsrecht (hogerberoep, cassatie) voor personen die het bij de veroordeling opgelegde bedrag niet volledig kunnen betalen²⁵. Onlangs sloot het Europese Hof van de Rechten van de Mens niet uit dat de veroordeling van de verliezende partij tot het terugbetalen van de erelonen van de raadslieden van de winnende partij mogelijk een schending van artikel 6 van het Verdrag kan betekenen indien er een flagrante wanverhouding bestaat tussen het bedrag dat de partij moeten terugbetalen en de financiële middelen van de benadeelde partij²⁶.

Recht op bescherming van eigendom

Een heel constructieve interpretatie van artikel 1 van het eerste aanvullende Protocol bij het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens (recht op bescherming van eigendom) heeft ook tot een belangrijke doorbraak op sociaal vlak geleid. Een principebesluit *Stec tegen het Verenigd*

17 Zie bijvoorbeeld EHRM (GC), beslissing *Stec e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk* van 6 juli 2005, § 25.

18 Zie bijvoorbeeld EHRM, arrest *Sidabras en Dziutas tegen Litouwen* van 27 juli 2004, § 47.

19 Zie EHRM, arrest *Havelka e.a. tegen de Tsjechische Republiek* van 21 juni 2007, met name § 61, waarin wordt verwezen naar de Aanbeveling Rec (2006) 19 van het Ministercomité aan de lidstaten met betrekking tot beleid voor positieve ouderschapssteun van 13 december 2006.

20 Voor een overzicht van de geldende principes, zie EHRM, arrest *Laskowska tegen Polen* van 13 maart 2007.

21 EHRM, arrest *Kreuz tegen Polen* van 19 juni 2001, § 59.

22 Voor een overzicht van de geldende principes, zie EHRM, arrest *Bakan tegen Turkije* van 12 juni 2007, §§ 66 e.v.

23 EHRM, arrest *Mehmet en Suna Yiğit tegen Turkije* van 17 juli 2007. In dit geval is het Hof van oordeel dat de verplichting opgelegd aan de onbemiddelde eisers om de gerechtskosten te betalen, die vier maal hoger lagen dan het toenmalige gemiddelde maandloon, een buitensporige beperking inhoudt van het recht op toegang tot justitie van de betrokkenen (§ 38).

24 EHRM, arrest *Stankov tegen Bulgarije* van 12 juli 2007.

25 Voor een overzicht van de geldende principes, zie EHRM, arrest *Cour tegen Frankrijk* van 3 oktober 2006.

26 Zie EHRM, arrest *Collectif National d'information et d'opposition à l'usine Melox-Collectif stop Melox et Mox tegen Frankrijk* van 12 juni 2007, § 15. Deze situatie is nogal tegenstrijdig, voor wie zich herinnert dat de 'verhaalbaarheid van erelonen' traditioneel werd voorgesteld - ook door de Raad van Europa (Aanbeveling R(81)7 van het Ministercomité van de Raad van Europa aan de lidstaten over de middelen om de toegang tot justitie te bevorderen van 14 mei 1981) - als een maatregel die de toegang van de armsten tot justitie bevorderde.

Koninkrijk, dat de sociale verworvenheden van eerdere rechtspraak samenvatte en versterkte, maakte het mogelijk om het begrip ‘eigendom’ van het Verdrag uit te breiden tot alle sociale prestaties en uitkeringen, contributief of niet²⁷. Op een heel relevante manier wees het Hof erop dat in een moderne democratische staat ‘heel wat personen hun hele leven of een deel van hun leven enkel in hun levensonderhoud kunnen voorzien dankzij een uitkering van de sociale zekerheid of van de sociale voorzorg. De interne rechtsorde erkent doorgaans dat deze personen nood hebben aan een vorm van zekerheid en keert deze steun automatisch uit, op voorwaarde dat deze personen voldoen aan de voorwaarden om die betreffende uitkering te verwerven. Wanneer de interne wetgeving erkent dat een persoon recht heeft op een sociale uitkering, is het logisch dat het belang van dit voordeel wordt weerspiegeld door te oordelen dat artikel 1 van Protocol nr. 1 van toepassing is²⁸.’ Natuurlijk heeft deze kwalificatie niet tot gevolg dat de verdragsluitende staten nu sociale prestaties moeten garanderen die binnen hun rechtssysteem niet bestaan²⁹. Samen met artikel 14 van het Verdrag verhindert echter artikel 1 van het eerste aanvullende Protocol dat deze uitkeringen, voor zover ze bestaan, aan bepaalde personen worden geweigerd op basis van hun geslacht³⁰, hun burgerlijke stand³¹ of hun nationaliteit³². Deze koppeling is des te meer efficiënt dat het Europese Hof zich in recente uitspraken heeft gebaseerd op een interpretatie van artikel 14 die bijzonder gunstig is voor structureel zwakkere bevolkingsgroepen. Het Hof erkent dat positieve acties geoorloofd zijn³³, bevestigt dat onrechtstreekse discriminatie verboden is³⁴ of deelt de bewijslast in geval van prima facie discriminatie³⁵. Tenslotte vormt artikel 1 van Protocol nr. 1 op het vlak van de sociale zekerheid de basis voor een zekere bescherming van verworven rechten: het Hof heeft deze lijn aangehouden met zijn oordeel dat een drastische vermindering van invaliditeitsuitkering samen met een wijziging van de regels voor de berekening van de invaliditeitsgraad een schending is van deze bepaling van het EVRM³⁶.

Privé- en gezinsleven

Artikel 8 van het EVRM over het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven bleek ook gunstige sociale gevolgen te hebben voor de armsten³⁷. Zo heeft het Hof in zijn arrest *Moldovan tegen Roemenië*³⁸ de extreem benarde situatie waarin personen verkeerden nadat hun huizen in brand waren gestoken, gerangschikt onder en veroordeeld krachtens artikel 8 en het recht op eerbiediging van het privéleven dat dit artikel garandeert. Minstens even significant is het arrest *Walova en Walla tegen de Tsjechische Republiek* van 26 oktober 2006. De eisers waren uit de voogdij over hun vijf kinderen ontzet, waarna de kinderen in een overheidsinstelling waren geplaatst. Het Hof zag hierin een schending van artikel 8 omdat ‘het opvoedkundige en affectieve vermogen

27 EHRM (GC), beslissing *Stec e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk* van 6 juli 2005.

28 *Ibid.*, § 51.

29 *Ibid.*, § 54.

30 EHRM, arrest *Willis tegen het Verenigd Koninkrijk* van 11 juni 2002.

31 EHRM, arrest *Wessels-Bergervoet tegen Nederland* van 4 juni 2002.

32 EHRM, arrest *Koua Poirrez tegen Frankrijk* van 30 september 2003.

33 EHRM (GC), arrest *Stec e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk* van 12 april 2006, met name § 61 e.v.

34 EHRM (GC), arrest *D.H. e.a. tegen de Tsjechische Republiek* van 13 november 2007.

35 *Ibid.*

36 EHRM, arrest *Kjartan Asmundsson tegen IJsland* van 12 oktober 2004.

37 Naast de hierna aangehaalde arresten, zie ook – over de uitzetting van een huurder zonder een vervangwoning aan te bieden – EHRM, arrest *Stankova tegen Slowakije* van 9 oktober 2007 (schending van artikel 8).

38 EHRM, arrest *Moldovan e.a. tegen Roemenië* van 12 juli 2005.

van de eisers nooit in vraag was gesteld. De rechtbanken erkenden bovendien dat ze inspanning leverden om hun problemen te boven te komen. De tenlasteneming van de kinderen van de eisers werd alleen bevolen omdat het gezin destijds in een ongeschikte woning verbleef. (...) Het ging om een materieel probleem waarvoor de nationale overheden andere oplossingen hadden kunnen vinden dan het volledig scheiden van het gezin; deze radicale maatregel had men alleen in zeer ernstige gevallen mogen nemen. (...). De overheidsdiensten (van de verwerende staat) hadden het evenredigheidsbeginsel moeten respecteren en andere, minder radicale maatregelen moeten nemen dan de tenlasteneming van de kinderen. (...) De taak van de overheid op het gebied van sociale zekerheid is precies het beschermen van personen in moeilijkheden, die het systeem zelf onvoldoende kennen; de overheid moet deze personen helpen en onder meer advies geven over de verschillende soorten sociale uitkeringen, over de mogelijkheid om een sociale woning te krijgen en over de manier waarop ze hun problemen te boven kunnen komen³⁹. We vermelden ook nog het arrest *McCann tegen het Verenigd Koninkrijk* van 13 mei 2008 over de uitzetting uit een sociale woning. Het Hof zegt dat 'het verlies van de woning de ergste vorm van inmenging in het recht op respect voor de woning van een persoon is'; een dergelijke maatregel is in het licht van het EVRM slechts toelaatbaar wanneer er een doelmatig rechterlijk toezicht over de evenredigheid bestaat⁴⁰. Op basis van het *McCann*-arrest heeft het Belgische grondwettelijke hof trouwens de bepalingen van de *Vlaamse wooncode* nietig verklaard, waardoor een sociale woonovereenkomst zonder de voorafgaande tussenkomst van een vrederechter kon worden verbroken⁴¹.

Onmenselijke of vernederende behandelingen

We kunnen en moeten ons ten slotte ook afvragen of artikel 3 van het EVRM het uitgangspunt kan vormen voor de plichten van een staat ten voordele van kwetsbare personen.

Hoe kan men niet geloven dat extreme armoede 'de persoon in kwestie vernedert ten opzichte van zichzelf en van anderen' en 'gevoelens van angst, onzekerheid en minderwaardigheid in de hand werkt'? 'Wanneer men een lijfstraf op school als vernederend beschouwt, is het dan zo vreemd te denken dat de situatie van iemand die in een sloppenwijk 'leeft' ook vernederend is?' vraagt P.-H. Imbert zich af⁴². Het Europese Hof van de Rechten van de Mens heeft immers al gesteld dat artikel 3 positieve verplichtingen voor de staten met zich meebrengt en dat de staten de schending niet zomaar konden goedpraten door erop te wijzen dat de behandeling of de nadelige situatie niet uitsluitend aan de overheid was toe te schrijven⁴³.

39 EHRM, arrest *Walla en Wallova tegen de Tsjechische Republiek* van 26 oktober 2006, § 73-74. Gelijklopend is EHRM, arrest *Havelka e.a. tegen de Tsjechische Republiek* van 21 juni 2007, met name § 61.

40 EHRM, arrest *McCann tegen het Verenigd Koninkrijk* van 13 mei 2008, § 50.

41 Grondwettelijk Hof, nr. 101/2008, 10 juli 2008, pt. 23.3, 25.2 en 25.3.

42 P.-H. Imbert, 'Ouverture', in *Les droits fondamentaux ou la démolition de quelques poncifs*, onder leiding van C. Grewe en Fl. Benoît-Rohmer, Presses universitaires de Strasbourg, 2003, p. 12.

43 Zie in verband met een eiseres die beweerde dat ze door het verzoek om een hoog bedrag aan achterstallige sociale bijdragen te betalen, zij - in weerwil van artikel 3 - gedwongen was om haar werkzaamheden als prostituee voort te zetten, EHRM, arrest *Tremblay tegen Frankrijk* van 11 september 2007.

Wat er ook van zij, het absolute karakter van het verbod uit artikel 3 - de situaties die onder dit artikel vallen zijn in principe in geen geval goed te praten, ook niet om budgettaire redenen⁴⁴ - leidt nagenoeg vanzelf tot een zekere terughoudendheid om het daadwerkelijk toe te passen; de drempel van het menselijke leed waarboven men oordeelt dat artikel 3 van toepassing is, wordt met andere woorden opgetrokken. We herinneren ons in dit verband de zaak van Mevr. Van Volsem tegen de Belgische Staat. De eiseres beweerde dat het afsluiten van de elektriciteit in de sociale woning waar ze met haar drie kinderen verbleef, een schending van artikel 3 was. De voormalige Europese Commissie voor de rechten van de mens verklaarde de eis ongegrond omdat 'het afsluiten van de elektriciteit of dreigen om dat te doen niet voldoende vernederend was om te gewagen van een onmenselijke of vernederende behandeling⁴⁵.' Deze zwaar bekritiseerde beslissing⁴⁶ kreeg tien jaar later gedeeltelijk navolging in een zaak *O'Rourke tegen het Verenigd Koninkrijk*⁴⁷. In dit geval ging het om een ex-gedetineerde die zich genoodzaakt zag om op straat te gaan leven nadat de plaatselijke overheid hem uit zijn tijdelijke woning had gezet. Ook hier oordeelde het Hof dat er geen sprake was van schending van artikel 3: het door de eiser geleden leed was niet ernstig genoeg⁴⁸. Naast die beslissingen bevestigde het Hof dat noch artikel 3 in het bijzonder, noch het EVRM in het algemeen 'economische en sociale rechten als dusdanig niet waarborgden; dit geldt zowel voor het recht op gratis wonen, het recht op werk, het recht op gratis medische bijstand als voor het recht om de staat om de nodige financiële bijstand te vragen om een zekere levensstandaard te handhaven⁴⁹.'

Deze duidelijke stellingname wordt echter door een beslissing Larioshina tegen Rusland genuanceerd: 'Het hof herinnert eraan dat het in principe niet in de plaats kan treden van nationale overheden bij het vaststellen of aanpassen van de hoogte van uitkeringen in het kader van een systeem van sociale bijstand (...). *Dit gezegd zijnde, is het Hof van oordeel dat een klacht over een totaal ontoereikend pensioen en ontoereikende andere sociale uitkeringen in principe een probleem kan vormen in het licht van artikel 3 van het Verdrag dat een onmenselijke en vernederende behandeling verbiedt*⁵⁰.' Een klacht van *Budina tegen Rusland* die momenteel hangende is bij het Hof⁵¹, zal het mogelijk maken om te beoordelen of de opening die hiermee is gecreëerd, al dan niet reëel is en tegemoet komt aan de argumenten die - volgens sommigen - pleiten voor een evolutie van

44 Zie over situaties die indruisen tegen de menselijke waardigheid in gevangenis (overbevolking enz.), EHRM, arrest *Khokhlich tegen Oekraïne* van 29 april 2003, § 181.

45 ECRM, beslissing Van Volsem tegen België van 9 mei 1990, R.U.D.H., 1990, p. 390 en nota F. Sudre.

46 Zie F. Sudre, 'La première décision 'quart-monde' de la Commission européenne des droits de l'homme: une 'bavure' dans une jurisprudence dynamique', R.U.D.H., 1990, p. 349-353; J. Fierens, *Droit et pauvreté. Droits de l'homme, sécurité sociale et aide sociale*, Brussel, Bruylant, 1992, p. 134 e.v.

47 EHRM, beslissing *O'Rourke tegen het Verenigd Koninkrijk* van 26 juni 2001.

48 Wanneer de situatie van de eiser echter het gevolg was geweest van het feit dat de staat niets deed en niet van zijn eigen optreden (hij had alle tijdelijke oplossingen en twee permanente woningen die hem waren aangeboden, afgewezen), zou de conclusie van het Hof anders zijn geweest.

49 Zie EHRM, beslissing *Pancenکو tegen Letland* van 28 oktober 1999 (vrije vertaling); EHRM, beslissing *Mikheyeva tegen Letland* van 12 september 2002; EHRM, beslissing *Ivanov tegen Letland* van 7 juni 2001; EHRM, beslissing *Fedorova e.a. tegen Letland* van 9 oktober 2003. In verschillende zaken klagen de eisers over het bedrag van sociale uitkeringen (pensioenen enz.) waarop ze theoretisch aanspraak kunnen maken; dit is niet hoog genoeg om waardig van te kunnen leven en zou dus een schending van artikel 3 van het Verdrag zijn. Het Europese Hof wees deze klacht echter af, omdat het niet aan het Hof is om in het licht van artikel 3 te oordelen over de vraag of de sociale uitkeringen in kwestie al dan niet hoog genoeg zijn. Zie EHRM, beslissing *Burdov tegen Rusland* van 30 juni 2001; EHRM, beslissing *Salveti tegen Italië* van 9 juli 2002. Zie ten slotte EHRM, arrest *Muslim tegen Turkije* van 26 april 2005, § 85: '(Artikel 8 van het Verdrag) verplicht de Staten niet om vluchtelingen financiële bijstand te verlenen zodat die een zekere levensstandaard kunnen behouden [...]. Dit geldt ook voor andere bepalingen in het Verdrag en in de aanvullende protocollen.'

50 EHRM, beslissing *Larioshina tegen Rusland* van 23 april 2002 (eigen klemtoon).

51 EHRM, beslissing gedeeltelijke ontvankelijkheid *Budina tegen Rusland* van 12 februari 2008.

de rechtspraak⁵². Deze zaak gaat over een zestigjarige gehandicapte dame die lijdt aan bottu-berculose. Ze klaagt aan dat haar enige inkomen een ouderdomspensioen van ongeveer 27 euro per maand is. Na aftrek van haar vaste kosten heeft ze vijftig cent per dag over om van te leven. In het eveneens hangende verzoek van *Winterstein e.a. tegen Frankrijk*⁵³ wordt de vraag gesteld of ter zake kundige overheden die arme en bijzonder kwetsbare personen een woning weigeren (het gaat om gezinnen van woonwagenbewoners met kinderen of gezinsleden die in slechte gezondheid verkeren) eventueel gedeeltelijk verantwoordelijk zijn voor de armoede en de sociale uitsluiting die dit tot gevolg heeft.

C _ OVER GRENZEN EN KRITIEK

Uit het voorgaande zou men kunnen afleiden dat ondanks enkele voorlopige aarzelende pogingen, en de onzekerheid die heerst, sociale rechten ooit integraal deel zullen uitmaken van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. Hoewel de auteurs oorspronkelijk alleen de burgerrechten en de politieke rechten voor ogen hadden, zou het Verdrag dankzij de moed van de rechters op termijn het ideale middel tegen armoede kunnen zijn.

Maar misschien moet dit optimisme toch worden getemperd. Voorspellingen zijn al helemaal uit den boze, want in sommige arresten van het Hof zijn zelfs tekenen van een omgekeerde beweging merkbaar, naast voorlopig nog dubbelzinnige aanwijzingen dat het Europese Hof de grenzen tussen de generaties rechten (nog) niet helemaal sloop, vooral in gevoelige geschillen, zoals de uitwijzing van vreemdelingen.

We denken in het bijzonder aan het arrest *N. tegen het Verenigd Koninkrijk* van 27 mei 2008. In deze zaak oordeelde het Hof dat de uitwijzing van een Ugandese aidspatiënte niet indruiste tegen artikel 3, hoewel ze bij gebrek aan voldoende middelen in het bestemmingsland waarschijnlijk niet de vereiste medische zorgen zou kunnen krijgen. Om zijn conclusie te argumenteren stelde het Hof in zijn arrest dat '*hoewel veel vermelde rechten een economisch of sociaal verlengstuk hebben, het Verdrag vooral burgerrechten en politieke rechten beschermt* (...). De vooruitgang die de geneeskunde heeft geboekt, en de sociaaleconomische verschillen tussen de landen zorgen ervoor dat het niveau van de behandeling in de verdragsluitende staat en dat in het land van oorsprong grote verschillen kan vertonen. Hoewel het Hof - geleet op het fundamentele belang van artikel 3 binnen het systeem van het Verdrag - een zekere soepelheid aan de dag moet blijven leggen om de uitwijzing in heel uitzonderlijke gevallen te verhinderen, houdt artikel 3 geen verplichting in voor de verdragsluitende staat om de genoemde verschillen te vergoelijken door gratis onbeperkte medische zorgen te verstrekken aan alle vreemdelingen die niet langer het recht hebben om op het grondgebied te verblijven. Het omgekeerde beslissen zou een te grote last voor de verdragsluitende staten betekenen⁵⁴.'

52 D. Roman, *Le droit public face à la pauvreté*, Parijs, L.G.D.J., 2002.

53 Verzoek nr. 27013/07, *Winterstein e.a. tegen Frankrijk*, mededeling aan de regering voor inachtneming op 9 september 2008.

54 EHRM (GC), arrest *N. tegen het Verenigd Koninkrijk* van 27 mei 2008, § 44.

Op deze manier sluit het arrest - ongewild - aan bij de kritieken dat in naam van het respect voor de soevereine keuzes van de auteurs van de verdragen, een minderheid in de rechtsleer gewonnen is voor de 'sociale doorbraken' van het Europese Hof⁵⁵ en voor de 'dialogo van de rechtsbronnen'⁵⁶ waarop het zich baseert.

We herhalen het: het is heel moeilijk om te speculeren over de impact van de rechtspraak en de rechtsleer waarover we het hier hebben gehad. Deze onzekerheid zou in ieder geval toch moeten leiden dat de internationale instellingen die de sociale rechten moeten waarborgen, de ambitie hebben om efficiënter te werken. In dit licht verheugen we ons over de positieve resultaten met de collectieve klachtenprocedure bij het Europese Comité voor sociale rechten⁵⁷ en over het - langverwachte - aanvullende protocol bij het IVESCR dat de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties onlangs heeft goedgekeurd. Dit protocol maakt individuele klachten voor het ECOSOC-Comité mogelijk op het vlak van economische, sociale en culturele rechten. In de strijd tegen armoede is de complementariteit en de synergie tussen alle instrumenten voor de bescherming van de grondrechten essentieel.

55 M. Bossuyt, 'De uitbreiding van de rechtsmacht van het Europees Hof van de Rechten van de Mens tot socialezekerheidsregelgeving: een rechterlijke revolutie?', *R.W.* 2007-08, afl. 21, 845-856.

56 Zie in dit verband de verwijzingen naar het Europese Sociale Handvest van het Europese Hof. J.-F. Renucci en C. Birsan, 'La Cour européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne: les liaisons dangereuses', *Dalloz*, 2007, *Études et commentaires*, p. 410, alsook J.-F. Renucci, 'Les frontières du pouvoir d'interprétation des juges européens', *J.C.P.*, 14 maart 2007, p. 4. *Contra* J.-P. Marguénaud, 'Le droit à la négociation collective, 'partie inséparable' de la liberté syndicale', *J.C.P.*, 2007, II 10037-10038, p. 38. Zie echter *EHRM[GC]*, arrest *Demir&Baykara tegen Turkije* van 12 november 2008.

57 Zie J.-F. Akandji-Kombé, 'Actualité de la Charte sociale européenne', *R.T.D.H.*, 2008, p. 507.

DE COLLECTIEVE KLACHTENPROCEDURE VAN HET EUROPESE SOCIALE HANDVEST EN DE STRIJD TEGEN ARMOEDE¹

RÉGIS BRILLAT

Bestrijding van armoede staat centraal in alle internationale verdragen of teksten die streven naar het garanderen van de mensenrechten of de zogenaamde 'sociale rechten'. Deze strijd is zo belangrijk dat de garantie van sociale rechten en de bestrijding van armoede soms volledig worden gelijkgesteld.

We willen hier echter meteen al opmerken dat twee wijdverbreide opvattingen gedeeltelijk onjuist zijn. Ten eerste hebben sociale rechten niet alleen betrekking op personen die in armoede of sociale uitsluiting leven, maar zijn het rechten die voor de hele bevolking gelden. Ten tweede worden personen die in armoede leven niet enkel geconfronteerd met de schending van hun sociale rechten maar ook van hun burger- en politieke rechten. Armoede en sociale uitsluiting tonen juist aan dat mensenrechten niet los van elkaar kunnen worden gezien en onderling vervlochten zijn¹.

Het Europese Sociale Handvest² dat de Raad van Europa uitwerkte, werd in 1961 goedgekeurd. In 1996 werd het grondig herzien. Het verdrag garandeert het recht op huisvesting, gezondheidszorg, opleiding, tewerkstelling, sociale bescherming en non-discriminatie.

Om ervoor te zorgen dat de Staten het verdrag naleven, is een toezichtmechanisme aan de hand van twee procedures ingevoerd. Enerzijds is er het systeem van de nationale rapporten: elke Staat bezorgt de Raad van Europa jaarlijks een rapport met informatie over de manier waarop hij een deel van het Handvest realiseert. Anderzijds is er de collectieve klachtenprocedure die bepaalde groepen de mogelijkheid biedt om schendingen van het Handvest aan te klagen.

Het Europese Comité voor sociale rechten onderzoekt of de situatie in bepaalde landen in overeenstemming met het Handvest is. Het Comité bestaat uit 15 onafhankelijke en onpartijdige experts die door het Comité van Ministers van de Raad van Europa worden gekozen. Ze hebben een mandaat van zes jaar dat eenmaal kan worden verlengd.

* Tekst vertaald uit het Frans.

¹ Imbert, Pierre-Henri (1989). 'Droits des pauvres, pauvres droits', Revue du droit public, nr. 1.

² www.coe.int/socialcharter

Het Comité wordt opgericht nadat het Handvest in 1965 in werking is getreden. Het hield zijn eerste zitting in december 1968 in Straatsburg onder het voorzitterschap van Pierre Laroque. Zijn taak bestaat erin om na te gaan of de nationale wetgeving en de praktijk in de verdragsluitende Staten in overeenstemming met het Handvest is. In het kader van het systeem van nationale rapporten keurt het Comité 'conclusies' goed; in het kader van de collectieve klachtenprocedure neemt het Comité 'beslissingen'.

Het onmiskenbare nut van het Handvest bij het bestrijden van armoede zit hem in het benoemen van de rechten die het bevat en in de mechanismen die garanderen dat de staten de belofte nakomen waartoe ze zich hebben verbonden door het verdrag te ratificeren.

De wisselwerking tussen de rechten en het toezicht is duidelijk heel groot. Om een beter beeld van het Handvest te krijgen, beginnen we met een uiteenzetting van de collectieve klachtenprocedure. Vervolgens lichten we de rechten toe die het verdrag waarborgt in het licht van de interpretatie die het Europese Comité voor sociale rechten er als toezichthouder aan geeft.

_ DE COLLECTIEVE KLACHTENPROCEDURE: VRIJWARING VAN RECHTEN

Wanneer we het systeem voor bescherming van mensenrechten in Europa en vooral binnen de Raad van Europa onderzoeken, valt de verschillende benadering op tussen zogenaamde 'burger- en politieke rechten' en 'sociale rechten'.

De Europese staten bevestigen voortdurend het verband tussen de mensenrechten en zeggen dat die rechten niet los van elkaar kunnen worden gezien³. Wanneer ze deze principes echter in wetten moeten omzetten, merken we een fundamenteel verschil: het Europese verdrag van de rechten van de mens dat de rechten van de eerste categorie waarborgt, is door 47 lidstaten van de Raad van Europa geratificeerd. Het biedt meer bescherming dan het Europese Sociale Handvest dat rechten waarborgt van de tweede categorie en door 39 landen geratificeerd is. Dat blijkt zeer duidelijk uit het volgende: een individu dat van oordeel is dat zijn rechten zijn geschonden, kan als individu een klacht indienen bij het Europese Hof voor de rechten van de mens wanneer het gaat om een recht van eerste categorie, maar niet wanneer het gaat om een recht van tweede categorie.

Om deze verschillende rechtsbenadering aan te pakken, werd bij de herziening van het Europese Sociale Handvest een collectieve klachtenprocedure ingevoerd⁴. Na lange onderhandelingen tussen de Staten werd in 1995 een Protocol bij het Handvest gevoegd dat in 1998 van kracht werd⁵.

Deze procedure biedt vakbonden, werkgeversorganisaties en bepaalde niet-gouvernementele

3 Verklaring goedgekeurd op de 1e Top van staatshoofden en regeringsleiders van de Raad van Europa, Wenen, 1993; Actieplan van de 2e Top, Straatsburg, 1997; Actieplan van de 3e Top, Warschau, 2005.

4 Meer details over de procedure vindt u in Akandji-Kombé, Jean-François (september-oktober 2000). 'L'application de la Charte sociale européenne: la mise en œuvre de la procédure de réclamations collectives', *Droit Social*, nr. 9/10.

5 www.coe.int/t/tf/com/news/conventions

organisaties die van oordeel zijn dat een in het Handvest gewaarborgd recht niet wordt geëerbiedigd, de mogelijkheid om klachten in te dienen bij het Europese Comité voor sociale rechten, de toezichthouder van het Handvest.

Natuurlijk gelden bepaalde beperkingen voor de procedure kan worden toegepast. Nauwelijks 14⁶ van de 39 Staten die het Sociale Handvest hebben geratificeerd, aanvaarden de klachtenprocedure. Bovendien zijn slechts een beperkt aantal niet-gouvernementele organisaties bevoegd om een klacht in te dienen: concreet mogen 71 van de 400 internationale niet-gouvernementele organisaties die bij de werking van de Raad van Europa zijn betrokken, een klacht indienen⁷. De Staten hebben ook de mogelijkheid om klachten van nationale niet-gouvernementele organisaties te aanvaarden, maar tot nu heeft slechts één van de 14 landen dit gedaan, namelijk Finland.

Nochtans biedt deze procedure heel wat voordelen in vergelijking met een individuele verzoekprocedure. Zo heeft ze in de eerste plaats een preventief karakter. Zodra met andere woorden een wet, een reglement of een nieuwe praktijk is goedgekeurd, kunnen de bevoegde organisaties van de procedure gebruik maken om deze wet, dit reglement of deze praktijk aan te klagen indien ze van oordeel zijn dat die niet in overeenstemming is met het Europese Sociale Handvest. Ze hoeven dus niet te wachten op eventuele negatieve gevolgen om de regel in vraag te stellen. In zekere zin kan de collectieve klachtenprocedure ook machtsmisbruik in een bepaalde Europese rechtsorde aan de kaak stellen en een regel aanvechten zodra die is goedgekeurd.

Een tweede onmiskenbaar voordeel is dat de organisaties die de klacht indienen, niet zelf het slachtoffer van de schending hoeven te zijn, ook al dienen ze de klacht in naam van de slachtoffers in en staven ze de klacht met getuigenissen over de situatie van de slachtoffers.

De mogelijkheid voor een slachtoffer om een beroep op een rechter te doen, is een fundamenteel aspect van de erkenning en de bescherming van mensenrechten. Toch is een rechtsgang voor een slachtoffer vaak aanleiding voor nieuwe problemen en nieuw leed, bovenop de schending van zijn of haar grondrechten.

Dit is zeker zo bij de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting: slachtoffers van armoede en sociale uitsluiting hebben het immers nog moeilijker om gerechtelijke stappen te ondernemen, omdat ze niet vertrouwd zijn met deze complexe procedures.

Omdat een vakbond of een NGO de collectieve klachtenprocedure in naam van die slachtoffers kan voeren, kan dit een deel van de problemen compenseren waarmee de slachtoffers worden geconfronteerd. Van een groep gaat immers kracht uit dan van een individu.

De ideale oplossing die een optimale bescherming van de grondrechten zou garanderen, is natuurlijk een combinatie van beide systemen: individuele procedure en collectieve klacht voor alle

⁶ België, Bulgarije, Cyprus, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Kroatië, Nederland, Noorwegen, Portugal, Slovenië en Zweden.
⁷ www.coe.int/T/F/NGO/Public

mensenrechten. De slachtoffers hebben dan de keuze om individueel of in groep de schending van hun rechten aan de kaak te stellen of om beide procedures te combineren.

Omdat dit niet het geval is en het weinig waarschijnlijk is dat de Europese Staten een dergelijke aanpassing in de nabije toekomst zullen aanvaarden, moeten we het doen met de beschikbare procedure. Wel is belangrijk dat de mogelijkheden van de procedure volledig worden benut.

De juridische procedure is op zich niet al te ingewikkeld. In tegenstelling tot procedures voor het Europese Hof van de rechten van de mens hoeven verenigingen die een klacht indienen, die niet eerst voor een nationale rechter aanhangig te maken. Bovendien zijn de vorm- en termijnvoorwaarden soepeler. Dit verklaart voor een deel waarom zoveel klachten 'ontvankelijk' worden verklaard, namelijk 43. Slechts 4 klachten werden afgewezen.

Als de klacht ontvankelijk is, start het Comité een schriftelijke procedure om na te gaan of de klacht gegrond is. De partijen wisselen hierbij hun standpunten uit. Het Comité kan ook een openbare hoorzitting houden, die twee voordelen biedt. De klagers kunnen hun grieven openbaar maken, wat bij mensenrechtenkwesies heel belangrijk is. Voorts kunnen de organisatie en de gedaagde regering argumenten uitwisselen en vragen van het Comité beantwoorden, waardoor een en ander sneller verloopt dan bij het uitwisselen van schriftelijke documenten. Op 25 juni 2007 vond een dergelijke hoorzitting plaats naar aanleiding van de klachten die ATD Vierde Wereld en Feantsa hadden ingediend. Het Comité kon de argumenten van de partijen beluisteren en toelichtingen vragen in rechte en over de praktische kant van de zaak.

De 53 geregistreerde klachten⁸ die het Europese Comité voor sociale rechten heeft behandeld of momenteel behandelt, gaan over de volgende kwesties: non-discriminatie, het recht in zijn onderhoud te voorzien door werkzaamheden die men vrijelijk heeft gekozen, syndicale vrijheid, werktijden, recht op onderwijs voor autistische kinderen, recht op onderwijs voor kinderen in instellingen, recht op gezondheidszorg voor kinderen van illegale vreemdelingen, verbod op lijfstraffen voor kinderen en recht op huisvesting. Met betrekking tot dit laatste recht zijn verschillende klachten ingediend, onder meer in het kader van de rechten van Roma-zigeuners.

Dit overzicht toont aan hoe breed de toepassingsssfeer van het Handvest is, hoe nauw sociale rechten met het dagelijkse leven verweven zijn en hoe belangrijk ze voor de Europese samenleving zijn.

— HET GEZAG VAN HET EUROPEES COMITÉ VOOR SOCIALE RECHTEN: CONCRETE EN DOELMATIGE RECHTEN

De strijd tegen armoede, tegen preciaire levensomstandigheden en tegen sociale uitsluiting is een van de hoofddoelstellingen van het Europese Sociale Handvest.

In het kader van de toezichtprocedure op de toepassing van het Sociale Handvest door de verdrag-

8 Een overzicht van de ngo's vindt u op www.coe.int/socialcharter.

sluitende Staten, heeft het Europese Comité voor sociale rechten de draagwijdte van de rechten en van de eraan verbonden plichten voor de Staten kunnen toelichten. Verschillende passages uit conclusies die het Comité heeft goedgekeurd, geven aan hoe het Comité het verdrag interpreteert: 'Het Sociale Handvest is een verdrag over mensenrechten. Samen met het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens wil het in Europa de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens verwezenlijken. Met het Handvest willen de Staten die het hebben geratificeerd, wijzen op de ondeelbaarheid en de onderlinge samenhang van de mensenrechten.

Met het nodige respect voor de diverse nationale tradities in de lidstaten van de Raad van Europa, die de rijkdom uitmaken van de Europese sociale verworvenheden en die noch door het Europese Sociale Handvest, noch door de toepassingsvoorwaarden in vraag worden gesteld, is het belangrijk om:

- een aantal gemeenschappelijke waarden te onderschrijven, zoals solidariteit, non-discriminatie en participatie;
- stelregels aan te nemen waardoor de rechten die het Handvest erkent, in alle Lidstaten van de Raad van Europa op dezelfde wijze worden toegepast⁹.

De collectieve klachtenprocedure biedt het Comité meer ruimte dan de rapporteringsprocedure om de begrippen te verduidelijken die de basis van de rechten vormen. Een voorbeeld: 'Het Comité herinnert eraan dat het Handvest, als middel om de mensenrechten te beschermen, tot doel heeft rechten te vrijwaren die niet theoretisch, maar concreet zijn¹⁰.'

Wat de strijd tegen armoede, tegen preciaire levensomstandigheden en tegen sociale uitsluiting betreft, bevat het Herziene Sociale Handvest uit 1996 enkele specifieke bepalingen: artikel 30 (recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting) en artikel 31 (recht op huisvesting). Deze bepalingen staan niet los van elkaar, maar vormen een geheel samen met de oorspronkelijke bepalingen van het Sociale Handvest, zoals artikel 11 (recht op gezondheidszorg), artikel 12 (recht op sociale zekerheid), artikel 13 (recht op sociale en medische bijstand) en artikel 14 (recht op bijstand door diensten voor maatschappelijk welzijn).

Het Comité heeft tijdens het onderzoek van de landenrapporten de inzet van artikel 30 toegelicht en zei hierover onder meer het volgende: 'Artikel 30 vereist van de Staten een globale en gecoördineerde aanpak. Die moet een analysekader omvatten, samen met een aantal prioriteiten en bijbehorende maatregelen om obstakels en hindernissen uit de weg te ruimen die de toegang tot sociale grondrechten belemmeren. Er moeten ook toezichtmechanismen komen waarbij alle actoren worden betrokken, ook vertegenwoordigers van de civiele maatschappij en personen die getroffen zijn door armoede en sociale uitsluiting. Deze gedragscode moet de verschillende beleidslijnen bundelen en op een coherente manier op elkaar afstemmen en een louter sectorale of categoriale aanpak overstijgen.

De getroffen maatregelen moeten de toegang tot sociale grondrechten bevorderen, onder meer op

⁹ Een overzicht van de lidstaten vindt u op www.coe.int.

¹⁰ Internationale Commissie van Juristen (ICJ) tegen Portugal, klacht nr. 1/1998, beslissing over de gegrondheid van 9 september 1999, §32.

het vlak van tewerkstelling, huisvesting, opleiding, onderwijs, cultuur en sociale en medische bijstand en, bovendien, obstakels die deze toegang belemmeren, uit de weg ruimen. Let wel: het gaat hier niet om een volledige opsomming van domeinen waarvoor initiatieven moeten worden genomen om het fenomeen van armoede en uitsluiting, dat heel wat facetten heeft, aan te pakken.'

Naar aanleiding van de collectieve klachten van ATD Vierde Wereld en Feantsa tegen Frankrijk heeft het Comité ook zijn interpretatie van artikel 31 toegelicht. We onthouden de volgende elementen: 'De Staten moeten de nodige juridische en praktische maatregelen nemen die aansluiten bij de doelstelling om het recht op huisvesting doelmatig te beschermen. Ze kunnen tot op zeker hoogte zelf oordelen over wat moet gebeuren om de naleving van het Handvest te garanderen, vooral waar het gaat om het vinden van een evenwicht tussen het algemene belang en het belang van een specifieke groep en om het maken van keuzes voor het prioritair inzetten van middelen.

Sommige bepalingen in de tekst kunnen alleen maar worden geïnterpreteerd als een verplichte resultaatsverbintenis voor de verdragsluitende staten. Het Comité herhaalt echter dat de rechten vastgelegd in het Sociale Handvest concrete en effectieve rechten zijn en geen theoretische rechten. Om te kunnen beoordelen of de situatie strookt met het verdrag, zijn de participerende Staten verplicht om:

- alle middelen (normatief, financieel, operationeel) in te zetten om de doelstellingen van het Handvest ook echt te verwezenlijken;
- betrouwbare statistieken bij te houden om behoeften, middelen en resultaten onderling te kunnen vergelijken;
- regelmatig de doelmatigheid van de genomen besluiten te toetsen;
- een stappenplan uit te werken zodat ze de taken die ze zichzelf hebben opgelegd, niet eindeloos voor zich uit schuiven;
- oog te hebben voor de impact van de keuzes die ze maken voor alle groepen betrokkenen en meer bepaald voor de meest kwetsbaren.

Wat de middelen betreft om te komen tot een effectieve realisatie van de doelstellingen die in het Handvest zijn vastgelegd, wil het Comité met betrekking tot de toepassing van het Handvest benadrukken dat de verdragsluitende Staten niet alleen verplicht zijn om gerechtelijke initiatieven te nemen, maar ook om de nodige middelen vrij te maken en de nodige procedures uit te werken zodat de rechten die het Handvest erkent, ook daadwerkelijk uitgeoefend kunnen worden.

Als het verwezenlijken van één van de rechten uitzonderlijk ingewikkeld en duur is, moet de Staat alles in het werk stellen om de doelstellingen van het Handvest binnen een redelijke termijn te realiseren; de vooruitgang moet meetbaar zijn en de middelen die de Staat vrijmaakt, moeten zo goed mogelijk worden ingezet.

De verplichting om statistieken bij te houden is heel belangrijk voor het recht op huisvesting. Er zijn immers heel wat actiemiddelen beschikbaar die elkaar onderling kunnen beïnvloeden en zelfs negatieve gevolgen met zich mee kunnen brengen omdat de materie zo complex is. Statistieken

hebben echter slechts zin als ze de mogelijkheid bieden om de vrijgemaakte middelen, de geboekte resultaten en de gerealiseerde vooruitgang te vergelijken met de vastgestelde behoeften.

De overheden moeten oog hebben voor de impact van hun keuzes op groepen die bijzonder kwetsbaarder zijn, zoals gezinnen en personen die leven in uitsluiting of armoede¹¹.

Door zich op deze principiële interpretaties te baseren, kunnen organisaties en individuen op nationaal vlak de effectieve toepassing van het verdrag bevorderen en de bijbehorende rechten opleggen. Zij moeten er bij administraties en rechters op hameren dat het Handvest bindend is, dat het concreet is en dat het moet dienen om krijtlijnen uit te zetten zodat er vooruitgang wordt geboekt en de rechten van alle mensen worden gerespecteerd.

De collectieve klachtenprocedure heeft al grote veranderingen teweeggebracht op het gebied van de effectieve erkenning van sociale grondrechten. Meer nog, het Handvest biedt vandaag nog heel wat mogelijkheden die moeten garanderen dat de rechten die in het verdrag zijn vastgelegd, niet langer een dode letter blijven in het dagelijkse leven van de mensen.

De huisvestingsproblematiek is zonder twijfel een heel belangrijk element in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Toch zijn er nog andere essentiële aspecten, zoals toegang tot gezondheidszorg, onderwijs en tewerkstelling. Er zullen waarschijnlijk nog andere klachten tegen andere Staten bij het Comité worden ingediend over andere aspecten van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Zo wordt de impact van de rechten in het Handvest almaar groter. De NGO's spelen hierbij een grote rol: zij moeten meer Staten ervan overtuigen om de collectieve klachtenprocedure te aanvaarden, ze moeten vaker gebruik maken van dit rechtsmiddel dat de Staten hen hebben gegeven en ze moeten nagaan welke maatregelen de Staten nemen om zich in regel te stellen met het Handvest. Een goede verstaander heeft het al begrepen: er is nog veel werk aan de winkel!

11 ATD Vierde Wereld tegen Frankrijk, klacht nr. 33/2006, beslissing over de gegrondheid van 5 december 2007, § 59 tot 67.

DE RAAD VAN EUROPA PAKT FRANKRIJK AAN OVER HET RECHT OP HUISVESTING EN HET RECHT OP BESCHERMING TEGEN ARMOEDE*

MARC UHRY & THIERRY VIARD

Op 5 juni 2008 heeft de Raad van Europa Frankrijk veroordeeld voor het schenden van zijn internationale plichten aangaande het recht op huisvesting en het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting. Deze beslissing komt er na twee juridische procedures die gelijktijdig aanhangig werden gemaakt door de Internationale Beweging ATD Vierde Wereld¹ en door de Europese federatie van nationale organisaties die met dak- en thuislozen werken (Feantsa)².

Naast haar morele impact, worden de betekenis en de draagwijdte van dit vonnis pas duidelijk wanneer men het juridische kader begrijpt dat de Raad van Europa hanteert. Belangrijk is ook de betekenis die de verenigingen aan deze actie hechtten en de preciese inhoud van de beslissing in al haar consequenties te vatten.

DE GERECHTELIJKE CONTEXT: HET HERZIENE EUROPESE SOCIALE HANDVEST

In het vonnis wordt gesteld dat Frankrijk artikels 30 en 31 van het Herziene Europese Sociale Handvest heeft geschonden, in samenhang met artikel E over non-discriminatie. Artikels 30 en 31 luiden als volgt:

Artikel 30:

'Teneinde de onbelemmerde uitoefening te waarborgen van het recht op bescherming tegen armoede en tegen sociale uitsluiting, verbinden de Partijen zich ertoe maatregelen te nemen in het kader van een totale en gecoördineerde aanpak om de daadwerkelijke toegang te bevorderen, inzonderheid tot de arbeidsmarkt, huisvesting, opleiding, onderwijs, cultuur, sociale en medische bijstand van de personen en van hun gezinsleden die zich in een situatie van armoede of sociale uitsluiting bevinden of dreigen erin te belanden; die maatregelen opnieuw te onderzoeken om ze indien nodig aan te passen.'

* Tekst vertaald uit het Frans.

1 Collectieve klacht nr. 33/2006 Internationale Beweging ATD Vierde Wereld tegen Frankrijk, besluit van 4 februari 2008

2 Collectieve klacht nr. 39/2006 Europese federatie van nationale organisaties die met dak- en thuislozen werken (Feantsa) tegen Frankrijk, besluit van 4 februari 2008 zie http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'Homme/Cse/

Artikel 31:

‘Teneinde een onbelemmerde uitoefening te waarborgen van het recht op huisvesting, verbinden de Partijen zich ertoe de maatregelen te nemen die tot doel hebben:

- 1. de toegang tot menswaardige huisvesting te bevorderen;*
- 2. de kans om dakloos te worden te voorkomen en te beperken teneinde de dreiging geleidelijk aan weg te werken;*
- 3. de huisvestingskosten haalbaar te maken voor personen die niet over voldoende middelen beschikken.’*

Het Herziene Europese Sociale Handvest is een internationaal verdrag. In Frankrijk betekent dit dat deze tekst helemaal bovenaan staat in de hiërarchie van wetten en reglementen en dat het binnenlandse recht zich hiernaar moet richten. Jammer genoeg wordt het internationaal recht door de lidstaten als heilig beschouwd, wanneer het over verdragen over burgerrechten, politieke rechten en commerciële aangelegenheden gaat, terwijl ze de bevestiging van sociale rechten blijven bezien als iets planmatigs, met andere woorden als een advies op lange termijn dat voor de lidstaten niets meer is dan een middelenverbintenis die nooit wordt geëvalueerd.

Het Herziene Europese Sociale Handvest wijkt hier op drie punten vanaf.

Het brengt nauwkeurig onder woorden welke doelstellingen met de algemeen erkende rechten worden nagestreefd. Een Comité voor sociale rechten evalueert vervolgens voor elk van de artikels op regelmatige basis welke vooruitgang is geboekt in de landen die het Handvest hebben ondertekend. Op die manier wordt geleidelijk een patroon blootgelegd waarmee men de doelmatigheid van het overheidsbeleid voor het invullen van individuele rechten kan onderzoeken.

Het Comité voor sociale rechten is bovendien een quasi-rechtelijke instantie. Met een ‘collectieve klacht’-procedure kan het lidstaten bestraffen die het Aanvullend protocol betreffende collectieve klachten hebben ondertekend en die de doelstellingen van het Handvest niet naleven. Deze instantie vraagt geen perfectie van de lidstaten, maar een geleidelijke verwezenlijking van de doelstellingen in het Handvest en van de adviezen van het Comité voor sociale rechten.

Dit instrument meet het verschil tussen de afgekondigde rechten en de middelen die worden ingezet om deze rechten te realiseren. In een debat kunnen alle betrokkenen zelf (in een collectief kader) vragen stellen over de ambities of over de institutionele structuren die hun rechten moeten garanderen.

Via deze procedure en via de rapporten van het Comité voor sociale rechten biedt de Raad van Europa een gemeenschappelijke juridische terminologie aan op basis van erkende sociale rechten waaruit geleidelijk een overheidsbeleid kan ontstaan.

De uitspraken vormen een nationale en internationale rechtspraak, ze verduidelijken concepten en stellen er sommige automatismen van in vraag.

– HET STANDPUNT VAN DE VERENIGINGEN: DE PERSONEN, GETUIGEN VAN HET VERBAND TUSSEN TOEGANG TOT GRONDRECHTEN EN OVERHEIDSBELEID

Waarom hebben verenigingen, die gewoonlijk de politieke dialoog met de overheid aangaan, samen hun toevlucht gezocht tot een internationale rechtsprocedure?

Het ging ATD Vierde Wereld erom de sociale uitsluiting vanuit een rechtskundig perspectief aan te

pakken. Mensen die in grote armoede leven en sociaal worden uitgesloten, zijn niet het passieve voorwerp van een overheidsbeleid, maar burgers die rechten worden ontzegd; ze zijn geen cliënten van een dienstverlening, maar willen hun legitieme toegang tot rechten gewaarborgd zien en hun verantwoordelijkheid opnemen. Daarom heeft ATD Vierde Wereld slecht gehuisveste personen heel nauw bij het hele proces betrokken, van bij haar aanvang tot op de hoorzitting bij de Raad van Europa in september 2007. Het ging hierbij bijvoorbeeld om gesedentariseerde woonwagenbewoners die al jaren op een verbetering van hun situatie wachten.³

In Herblay, op 25 km van Parijs, wordt een terrein bewoond door woonwagenbewoners: veel van deze gezinnen wonen hier al ononderbroken sinds 10, 20 of 30 jaar. De sanitaire- en huisvestingsomstandigheden zijn er veelal onaanvaardbaar. In april 2004 daagt de gemeente, na een telling en onder begeleiding van een indrukwekkende politiemacht, de 42 bewoners voor de rechtbank van Pontoise en eist hun uitzetting wegens inbreuken op het bestemmingsplan. De procedure leidt tot een uitzettingsvonnis dat in beroep wordt bevestigd. Een deel van de gezinnen verlaat het terrein zonder te weten waar ze naartoe kunnen. Sindsdien zijn ze op de dool. Ze trekken van gemeente naar gemeente tot ze ook daar weer worden uitgewezen. Hierdoor zijn de kinderen van sommige gezinnen al meer dan zes maanden niet meer naar school kunnen gaan.

Hoewel de inzet symbolisch is, is de vraag hoe men tegen deze situatie aankijkt essentieel. Door een gedoogbeleid en de logica van goodwill om te buigen in een rechtslogica evolueert men van een mid-delenverbintenis naar een resultaatsverbintenis. Tijdens de hoorzitting benadrukte Paul Bouchet, erevoorzitter van ATD Vierde Wereld Frankrijk, dat de juridische kwestie waarover de rechtbank een uitspraak moest doen, die van de 'duur' was: *'Wat is een rechtmatige wachttijd vooraleer een gezin kan beschikken over een woning, elektriciteit, een juridisch beschermd woonstatuut?'*

ATD Vierde Wereld wilde de basis leggen om een recht dat nu als programmatorisch wordt beschouwd, in een effectief recht om te zetten.

Feantsa zag in de procedure ook de kans om het overheidsbeleid te evalueren. Frankrijk geeft in de aanhef en de inleiding van wetten (tegen uitsluiting, voor het recht op wonen, voor solidariteit en stadsvernieuwing enz.) vaak blijk van grote ambities, terwijl het Franse overheidsbeleid er nauwelijks in slaagt om de toepassing van grondrechten te verbeteren. Frankrijk geeft elk jaar 32 miljard euro uit voor woonbeleid, wat neerkomt op zo'n 10.000 euro per slecht gehuisveste persoon, maar toch is er de voorbije tien jaar geen verbetering van de woonomstandigheden merkbaar. Met deze paradox zit de dialoog over de hele kwestie in een patstelling: verenigingen wijzen voortdurend op de ernst van de situatie, terwijl de overheid niet onterecht verwijst naar de omvang van de geleverde inspanningen.⁴

Om aan dit soort oeverloze discussies over de doelmatigheid van het overheidsbeleid te ontsnappen, heeft Feantsa voor de juridische weg gekozen. Zo kunnen de argumenten van alle betrokkenen met elkaar worden vergeleken en kan de burgerdialoog opnieuw op gang worden gebracht. Die dialoog moet op basis van een objectieve diagnose tot een actualisering van het overheidsbeleid leiden.

Sommige autoriteiten waren verbaasd dat de Europese organisatie Feantsa Frankrijk had uitgekozen, en niet een ander land met een minder uitgesproken huisvestingsbeleid. Dit toont aan dat zij de

3 Zie ATD Vierde Wereld Frankrijk (2007). *Rapport moral 2006: Refuser la misère, un chemin vers la paix*, Parijs, Uitgeverij Vierde Wereld, p. 5-11.

4 Om een beeld te krijgen van de slechte huisvestingssituatie in Frankrijk, kunt u bijvoorbeeld een kijkje nemen op de website van het 'Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées' www.hclpd.gouv.fr/

grondslagen van de collectieve klachtenprocedure niet kennen. Zoals de Fin Matti Mikkola, opsteller van artikel 31 en voormalig voorzitter van het Comité voor sociale rechten, zelf aangeeft, heeft het vonnis in de eerste plaats het doel internationale kwaliteitsnormen van overheidsbeleid op te bouwen. Door een land met uitgebreide voorzieningen te evalueren waarover heel wat indicatoren beschikbaar zijn, kan men hoogstaande normen uitwerken. Het gaat hier om een harmonisatieproces van bovenaf.

Frankrijk is bovendien een van die grote landen die meewerken aan het opstellen van modellen voor overheidstussenkomst, die soms moeilijk in de praktijk zijn te brengen. Het lovenswaardige idee bijvoorbeeld dat sociale milieus gemengd moeten zijn, *sociale verscheidenheid*, dat in het leven werd geroepen om de concentratie van armoede en leed tegen te gaan, wordt door verschillende observatoren in twijfel getrokken. Zij zien er een vorm van discriminatie in, omdat armen en vreemdelingen de toegang wordt ontzegd tot de enige buurten waarin ze nog terecht konden. Daarom is het belangrijk om te beschikken over een juridisch onderbouwde definitie van de draagwijdte van concepten zoals sociale verscheidenheid.

De twee verenigingen wilden met hun initiatief geenszins een bepaalde regering of een bepaald beleid in vraag stellen: de duur van de procedure, hoe redelijk ook, laat immers niet toe om te anticiperen op de kleur van een regering; bovendien hebben de opgeworpen argumenten betrekking op een langere periode, die verschillende regeringswissels overspant.

Ze willen wel komen tot een cultuur van individuele rechten die een resultaatsverbintenis inhoudt. Dit moet leiden tot permanente waakzaamheid bij het maken van keuzes, van de structurele basis voor het overheidsoptreden tot de details van de aangeboden diensten (ook door instellingen die aanleunen bij de beide eisende partijen).

— BELANGRIJKSTE BESLUITEN EN OVERWEGINGEN

Het Comité voor sociale rechten heeft unaniem besloten dat de drie paragrafen van artikel 31 waren geschonden; het heeft ook met 11 tegen 2 stemmen besloten dat artikel 30 was geschonden. Het Comité heeft zijn best gedaan om haar motivering op grond van interessante overwegingen te verwoorden in termen die zoveel mogelijk overdraagbaar zijn van een lidstaat tot de andere.

Het Comité oordeelde unaniem dat artikel 31 was geschonden omdat:

- onvoldoende vooruitgang was geboekt in de strijd tegen mensonwaardige woonomstandigheden;
- te weinig kwalitatieve preventie van uitzettingen werd gerealiseerd en geen oplossingen voor herhuisvesting werden aangereikt;
- onvoldoende maatregelen waren genomen om het aantal thuislozen terug te dringen;
- onvoldoende sociale woningen voor de armsten toegankelijk waren;
- de toewijzingsprocedure voor een sociale woning slecht functioneerde;
- het opvangbeleid voor woonwagenbewoners onvoldoende was.

Het Comité oordeelde met 11 stemmen tegen 2 dat artikel 30 was geschonden: een gecoördineerde aanpak bleef immers uit om personen, die te maken hebben met sociale uitsluiting of armoede of die

dreigen in deze situatie verzeild te raken, effectief aan een woning te helpen.

Naast deze vaststellingen licht het Comité voor sociale rechten nog tal van punten van rechtsleer toe. We halen hier alleen de meest relevante elementen aan.

De doelstelling van effectieve toegang tot rechten als toetssteen van het overheidsbeleid

Deze uitspraak verduidelijkt in de eerste plaats een cruciale vraag: de ultieme toetssteen voor het overheidsbeleid is wel degelijk de mate waarin burgers hun rechten volmatig kunnen uitoefenen, en niet alleen de inspanningen, die enkel tellen als ze resultaten opleveren. Er was discussie tussen de verenigingen, die voor een resultaatsverbintenis pleitten, en de Franse regering, die zich achter een middelenverbintenis verschanste. Het Comité voor sociale rechten nam een heel interessant standpunt in door positieve verplichtingen aan de middelenverbintenis te koppelen:

‘Om te kunnen beoordelen of de situatie strookt met het verdrag, vloeit hieruit voor de staten die betrokken partij zijn, de verplichting voort om:

- alle middelen (normatief, financieel, operationeel) in te zetten om te komen tot een effectieve realisatie van de doelstellingen die in het Handvest zijn vastgelegd,*
- statistieken die naam waardig bij te houden om behoeften, middelen en resultaten onderling te kunnen vergelijken,*
- regelmatig de doelmatigheid van de genomen besluiten te toetsen,*
- een stappenplan uit te werken zodat ze de taken die ze zichzelf hebben opgelegd, niet eindeloos voor zich uit schuiven,*
- specifiek oog te hebben voor de impact van de keuzes die ze maken voor alle groepen betrokkenen en meer bepaald voor de meest kwetsbaren.’*

‘De staten die partij zijn, zijn niet alleen verplicht om gerechtelijke initiatieven te nemen, maar ook om de nodige middelen vrij te maken en de nodige procedures uit te werken zodat de rechten die het Handvest erkent, ook daadwerkelijk uitgeoefend kunnen worden.’

‘De staat die partij is, moet alles in het werk stellen om de doelstellingen van het Handvest binnen een redelijke termijn te realiseren; de vooruitgang moet meetbaar zijn en de middelen die de staat vrijmaakt, moeten zo goed mogelijk worden ingezet.’

‘Statistieken hebben maar zin als ze de mogelijkheid bieden om de vrijgemaakte middelen en de geboekte resultaten of vooruitgang met de vastgestelde behoeften te vergelijken.’

‘De regering geeft de facto geen relevante statistische informatie of maakt geen vergelijking tussen de vastgestelde behoeften, de vrijgemaakte middelen en de bereikte resultaten. Uit niets blijkt dat ze de doelmatigheid van de besluiten die ze heeft genomen, regelmatig controleert.’

Dit betekent voor alle staten die het Herziene Sociale Handvest hebben ondertekend, dat ze voor de toetsing van het overheidsbeleid moeten uitgaan van de vergelijking tussen de vastgestelde behoeften, de vrijgemaakte middelen en de bereikte resultaten om in orde te zijn met het internationale recht. Dit is een heel belangrijk gegeven in tijden waarin het doelmatigheidsonderzoek van het beleid vaak niet meer is dan een alibi van een ideologische strekking en de gezochte gegevens vooral moeten dienen om de genomen besluiten achteraf te legitimeren.

Aanpak van mensonwaardige woonomstandigheden

De aanpak van mensonwaardige woonomstandigheden geeft duidelijk aan in welke mate de staten zich engageren om de bepalingen van het Herziane Sociale Handvest op te leggen (en dus niet alleen om ze zelf na te leven). Het Comité benadrukt dat de staat een planplicht heeft en stelt vast dat *'een systematisch plan al langer ontbreekt [...] [Het Comité] is dan ook van oordeel dat de overheidsmaatregelen niet volstaan om mensonwaardige woonomstandigheden uit te roeien.'*

Het Comité besluit dat de staat ook verantwoordelijk is voor de toepassing van de wet; territoriale verschillen zijn een schending van het internationale recht. De territoriale gelijkheid wat de toegang tot sociale rechten betreft, is niet alleen een politieke verantwoordelijkheid van de staat; de staat draagt hiervoor ook de juridische verantwoordelijkheid in het licht van het internationale recht. Dit rechtsmiddel is nuttig voor degenen die aan het recht zijn onderworpen. In sommige gevallen kan men zijn sociale rechten moeilijk uitoefenen omdat de verantwoordelijkheden van de verhuurder en van de lokale, regionale of nationale overheid niet duidelijk zijn omschreven. Dit verlamt het beslissingsproces en geeft de indruk dat de rechtbank geen uitweg biedt. Op basis van de besluiten van het Comité voor sociale rechten kan men concluderen dat de staat minstens verantwoordelijk is voor het feit dat zij geen adequaat responsstelsel heeft uitgewerkt. Het is interessant dat het ontbreken van een planning en de territoriale ongelijkheid aan de kaak worden gesteld als een schending van het internationale recht omdat er geen of te weinig *synergie* is.

Uitzetting van huurders

Wat de uitzetting van huurders betreft, bekrachtigt het Comité de verplichte herhuisvesting: *'Het Comité is van oordeel dat het ontbreken van garanties voor een mogelijk stabiele en toegankelijke andere huisvesting, nog voor de uitzettingsdatum, indruist tegen artikel 31.2.'* Het gaat ook in op de elementen die tot deze schending bijdragen: *'financiële maatregelen om de uitzetting te voorkomen' en 'de slechte coördinatie tussen alle actoren die een uitzetting moeten voorkomen'*. Het Comité benadrukt dat de plicht van de staat niet beperkt blijft tot het nemen van maatregelen om slechte woonomstandigheden aan te pakken; de staat heeft ook een positieve, anticiperende taak en moet problemen met het uitoefenen van sociale rechten voorkomen.

Noodopvang

Noodopvang is een ander complex politiek onderwerp dat hier nader onder de loep wordt genomen. Bij extreme armoede is het verleidelijk om met snelle oplossingen op de proppen te komen, want alles is beter dan helemaal geen oplossing. Het gevaar bestaat echter dat zo een systeem in het leven wordt geroepen dat niet past bij de sociale behoeften waardoor de verschillende actoren die behoeften uiteindelijk helemaal uit het oog verliezen. Daarom zegt het Comité dat de slechte kwaliteit van de beschikbare gegevens *'een fundamenteel zwak punt is waardoor de overheid niet kan oordelen over de doelmatigheid van de genomen maatregelen om het fenomeen van de dak- en thuisloosheid terug te dringen.'* Naast het ontbreken van adequate gegevens wijst het Comité er bovendien op dat *'het tekort aan opvangplaatsen voor dak- en thuislozen [...] bewijst dat het onderliggende dak- en thuislozenbeleid van de overheid faalt en dat de situatie niet aan de bepalingen van het Herziane Sociale Handvest beantwoordt.'* Zo toont het Comité tegelijk ook aan dat men moet afstappen van de eerder aangehaalde middelenverbintenis. *'Al te vaak grijpt men terug naar toevallige of voorlopige opvangvormen. Het aanbod is te klein en de kwaliteit laat te wensen over. Bovendien biedt deze formule op middellange termijn geen uitzicht op een normale woning.'*

Toewijzingsprocedures voor sociale woningen

De kritiek op de toegang tot huisvesting komt ook tot uiting in de afkeuring van de toewijzingsprocedures voor sociale woningen: de wachttijd is te lang en de selectieprocedures houden geen rekening met de dringendste noden omdat *'de toewijzingsprocedure onvoldoende billijk en transparant is. Het idee van 'sociale verscheidenheid', vervat in de wet van 1998, dat als basis wordt gehanteerd om de toewijzing van een sociale woning te weigeren, leidt vaak tot willekeurige resultaten waarbij mensen in armoede de toegang tot een sociale woning wordt ontzegd. Het grootste probleem is dat het concept in de wet niet duidelijk wordt omschreven en met name dat elke richtlijn over de praktische toepassing ervan ontbreekt. Het Comité is dan ook van oordeel dat het ontbreken van sociale woningen voor de meeste behoeftige personen een schending van het Herziene Sociale Handvest is.'*

Beleidslijnen

Wat de beleidslijnen betreft, geeft de Raad van Europa ook de aanzet voor een definitie van wat sociale huisvesting moet zijn, wat erg nuttig is in tijden waarin de staten met de Europese Commissie discussiëren over de motieven voor de bescherming van een specifieke sector. Het Comité wijst er in de eerste plaats op dat het aanbod van sociale woningen onvoldoende op de dringendste sociale noden is afgestemd. *'Het lijkt er ook op dat er geen duidelijke interventieprocedures zijn uitgewerkt om erover te waken dat het woningaanbod voor de ergst getroffen personen de gewenste prioriteit krijgt en dat men bij het plannen van sociale woningen rekening houdt met de in kaart gebrachte noden van deze personen. [...] Het Comité stelt vast dat het omzetten van dit beleid [sociale woningen voor een brede laag van de bevolking] als dusdanig niet volstaat, ook niet om te verklaren waarom de bestaande interventieprocedures manifest ontoereikend zijn en blijven om te garanderen dat het aanbod sociale woningen voor de meeste behoeftige personen de prioriteit krijgt die het verdient. Deze situatie houdt dus een schending van artikel 31.3 in.'*

Niet alleen het sociale woonbeleid, dat hier als voorbeeld wordt aangehaald, wordt in vraag gesteld. Het gaat om het volledige herverdelingsbeleid. Moet de sociale herverdeling van belastingen vooral ongelijkheden wegwerken, of mag met grote uitdagingen (stadsplanning, territoriale economische ontwikkelingen enz.) soepeler worden omgesprongen? Aan de hand van het voorbeeld van sociale huisvesting legt het Comité voor sociale rechten de prioriteit voor interventiemodellen vast: het waarborgen van de rechten komt op de eerste plaats, de andere doelstellingen zijn hieraan ondergeschikt. De overheden moeten erover waken dat sociale ongelijkheid niet leidt tot een daadwerkelijke ontzegging van sociale rechten. Daarom moet sociaal beleid de prioritaire behoeften vooropstellen.

Armoede en sociale uitsluiting: een aanfluiting van de menswaardigheid

De beleidsvraag stelt zich ook voor de bestrijding van sociale uitsluiting. *'Artikel 30 van het Herziene Sociale Handvest eist dat de verdragsluitende partijen voor een globale en gecoördineerde aanpak kiezen. Die moet een analysekader omvatten, samen met een aantal prioriteiten en bijbehorende maatregelen om obstakels te voorkomen en hindernissen uit de weg te ruimen die de toegang tot sociale grondrechten belemmeren. Er moeten ook controlemechanismen komen waarbij alle actoren worden betrokken, ook vertegenwoordigers van de burgermaatschappij en personen die getroffen zijn door armoede en sociale uitsluiting. Deze gedragscode moet de verschillende beleidslijnen bundelen en op een coherente manier op elkaar afstemmen en een louter sectorale of categoriale aanpak overstijgen.'*

De aldus getroffen maatregelen moeten de toegang tot sociale grondrechten bevorderen, onder meer op het vlak van tewerkstelling, huisvesting, opleiding, onderwijs, cultuur en sociale en medische bijstand en

obstakels die deze toegang belemmeren, voorgoed uit de weg ruimen.

De partijen moeten zich tot taak stellen (...) om betere informatie te verstrekken over sociale rechten en over de prestaties en diensten die ermee samenhangen; ze moeten de psychologische en sociaal-culturele muren slopen die de toegang tot de rechten belemmeren en zo nodig heel precies focussen op de meest kwetsbare groepen en gebieden. (...)

Discriminatie van vreemdelingen en woonwagewoners

Op basis van de feiten komt het Comité opnieuw tot de slotsom dat er sprake is van discriminatie van vreemdelingen en woonwagewoners. Dat migranten langer op een sociale woning moeten wachten, wordt goedgepraat met argumenten die niet met cijfers worden gestaafd (ze zijn armer, hun gezinnen zijn groter enz.). Het Comité ziet hierin een indirecte vorm van discriminatie, die men als 'systematisch' zou kunnen betitelen. Een van de actoren hiervoor met de vinger wijzen, is onmogelijk; het gaat om een geheel van gemeenschappelijke procedures. Volgens het Comité gaat het hier wel degelijk om een schending van artikel 31 in combinatie met artikel E (discriminaties) van het Herziene Sociale Handvest. Het Comité acht de staat voor deze systematische discriminatie verantwoordelijk. De staat is niet alleen moreel verantwoordelijk voor de slecht functionerende procedures, ze is ook direct verantwoordelijk voor het uitblijven van de bijsturing van deze procedures. Dit is een belangrijk precedent voor alle actoren die te maken krijgen met structurele oorzaken voor sociale uitsluiting waarvoor niet onmiddellijk een schuldige kan worden gevonden: de staat is verantwoordelijk voor deze afwezigheid van een duidelijke verantwoordelijke, alleen al op basis van de feiten.

Wat woonwagewoners betreft, stelt het Comité eerst het uitblijven van een oplossing aan de kaak voor de gezinnen die een alternatief voor een onwettige situatie zoeken. Het wijst hier vooral op de gebrekkige uitvoering van de wet. De staat moet de plaatselijke overheden meer aansporen om hun taak als beschermer van de sociale rechten beter ter harte te nemen.

Zelfs bij de inmiddels onbetwiste schendingen van de vrijheden van migranten en bij het migrantenbeleid moet men de toegang tot sociale rechten waarborgen en een minstens respect voor de menselijke waardigheid opbrengen. De staten zijn hiertoe wettelijk verplicht.

_ TOT BESLUIT

We kunnen aan de hand van deze voorbeelden stellen dat het Comité voor sociale rechten de definities duidelijker heeft afgelijnd en een prioriteitenhiërarchie voor de overheden heeft opgesteld in zeer bruikbare bewoordingen en binnen een wettelijk kader dat nuttig is voor toekomstige juridische uitspraken, zowel nationaal als internationaal. Het is ook een middel om de burgerdialoog weer uit het slop te halen. Om dit potentieel ten volle te benutten, is het nu aan de burgermaatschappij om samen met de personen die geen toegang tot hun grondrechten hebben, deze kans te baat te nemen om het debat in politieke en administratieve middelen en in de rechtbanken op gang te brengen. Of zoals Cécile Reinhardt het tijdens de hoorzitting voor het Comité voor sociale rechten verwoordde: *'Deze klacht biedt heel wat hoop. De helft van mijn leven heb ik in erbarmelijke woonomstandigheden geleefd. Wanneer zullen we aan onze kinderen kunnen zeggen: 'Jij zal een menswaardige woning hebben.' Deze klacht dien ik in voor ons en voor alle mensen die in armoede leven. Hoe kan men volwaardig burger zijn als men zijn rechten niet volledig kan uitoefenen?'*

01.3.

DE GEVOLGEN VAN DE MENSENRECHTEN-BENADERING VOOR DE WETGEVING

DE EUROPESE ANTI-DISCRIMINATIE-RIJCHLIJN EN HAAR OMZETTING IN DE BELGISCHE WETGEVING. DE BESCHERMDE CRITERIA “VERMOGEN” EN “SOCIALE AFKOMST”

INGRID AENDENBOOM

_ EEN EUROPEES VERHAAL

De wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (B.S. 30 mei 2007) binnen de oorspronkelijke Europese context kaderen, is meer dan een brokje geschiedenis. Sinds de invoering van artikel 13 in het EG-Verdrag (Verdrag van Amsterdam in werking getreden op 1 mei 1999) kreeg de Europese Gemeenschap de bevoegdheid om maatregelen te treffen inzake discriminatiebestrijding op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid. Op grond van deze uitgebreide bevoegdheid werden, voor wat de materies betreft die het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding aangaan¹, twee richtlijnen uitgevaardigd: Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep en Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming. Beide richtlijnen verschillen evenwel van mekaar, niet enkel voor wat de beschermde criteria betreft maar eveneens wat hun toepassingsgebied betreft. Ruw geschetst: de “rasrichtlijn” betreft niet enkel

¹ Geslachtsdiscriminatie wordt in deze tekst buiten beschouwing gelaten. Het Centrum is hiervoor niet bevoegd aangezien deze materie opgevolgd wordt door het Instituut voor gelijkheid tussen vrouwen en mannen.

arbeid maar ook goederen en diensten (onderwijs, huisvesting,...) terwijl de “kaderrichtlijn” enkel betrekking heeft op arbeid en beroep².

België diende er voor te zorgen dat deze richtlijnen correct werden omgezet. Er bestonden immers enkel wettelijke bepalingen inzake racismebestrijding: de wet van 30 juli 1981. Het feit dat de nieuwe, Belgische, wettelijke bepalingen voortvloeien uit Europese richtlijnen betekent dat de Belgische wetgeving door de rechtbanken richtlijnconform moet geïnterpreteerd worden. Bij twijfel kunnen hierover prejudiciële vragen gesteld worden aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, gevestigd te Luxemburg.

Zoals we verder zullen zien is het plaatje iets ingewikkelder: niet alleen de twee voornoemde richtlijnen waren een richtsnoer voor de wetgever, het Grondwettelijk Hof en het Europees Verdrag van 4 november 1950 – meer bepaald artikel 14 ervan – tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden spelen (EVRM) eveneens een rol. De niet-naleving van dit laatste verdrag kan aangeklaagd worden voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gevestigd te Straatsburg.

_ DE BELGISCHE OMZETTING: EERSTE POGING

De omzetting werd verwezenlijkt door de wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. Deze nieuwe wet bevatte een dubbel luik. Enerzijds een reeks burgerlijke bepalingen en procedure zowel van toepassing op niet-rationale discriminatiegronden als op de discriminatiegronden opgesomd in de racismewet van 1981. Anderzijds een reeks strafbepalingen van toepassing op niet-rationale discriminatiegronden. Verder voorzag de wet in een aanpassing van een aantal artikelen uit het strafwetboek, namelijk de toevoeging van een verzwarende omstandigheid omwille van verwerpelijke beweegredenen, de zogenaamde “hate crime”.

De lijst beschermde criteria luidde als volgt (artikel 2, § 1): het geslacht, een zogenaamd ras, de huidskleur, de afkomst, de nationale of etnische afstamming, seksuele geaardheid, de burgerlijke staat, de geboorte, het fortuin, de leeftijd, het geloof of de levensbeschouwing, de huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap of een fysieke eigenschap. Merk op dat deze lijst veel uitgebreider was dan de gronden opgesomd in de Europese richtlijnen waarvan hierboven sprake. Dit heeft zijn gevolgen voor de beschermingsgraad van de slachtoffers van discriminatie, zoals we verder zullen bespreken.

Daarnaast dienden natuurlijk de Gewesten en Gemeenschappen eveneens de nodige wetgevende initiatieven te treffen voor wat hun respectievelijke bevoegdheden betreft (bijvoorbeeld onderwijs, beroepsopleiding, huisvesting,...).

Er werden bij het Grondwettelijk Hof twee beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de federale wet ingediend. Naast een aantal juridisch-technische bemerkingen bestond één van

² Er is wel een nieuwe richtlijn in voorbereiding die de uitbreiding van het toepassingsgebied voor de niet-rationale discriminatiegronden uitbreidt tot goederen en diensten.

de grieven in het ontbreken van de gronden “taal” en “politieke overtuiging” in de lijst van beschermde criteria. In zijn arrest 157/2004 van 6 oktober 2004 heeft het Hof de limitatieve lijst vernietigd (B.15). Ook een aantal strafbepalingen konden de grondwettelijke toets niet doorstaan. Het gevolg hiervan was dat welke grond dan ook kon aangepakt worden om een discriminatie in te roepen. Dit kwam natuurlijk de rechtszekerheid absoluut niet ten goede en speelde in het nadeel van slachtoffers die met ernstige discriminaties te kampen hadden: de geloofwaardigheid van het wetgevende instrument was aangetast. De wetgever moest opnieuw aan de slag. Vanuit Europese hoek werden er eveneens een aantal bemerkings geformuleerd waaruit bleek dat de omzetting van de richtlijnen niet correct was gebeurd³.

_ DE WETTEN VAN 10 MEI 2007

De wetgever zette de Europese richtlijnen om in drie wetten: de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen en de wet van 10 mei 2007 tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden. Gemeenschappen en Gewesten maken in 2008 dezelfde oefening en pogen hierbij, rekening houdend met hun eigen bevoegdheden en behoeften, om voor een aantal vuistregels zo nauw mogelijk aan te leunen bij de principes vervat in de federale wetgeving. Het zou inderdaad maar al te gek zijn mocht een discriminatie, bijvoorbeeld inzake sociale huisvesting omwille van seksuele geaardheid, in het ene Gewest strafbaar zijn en in het andere niet.

Ook al is de “algemene discriminatiewet” een omzetting van richtlijn 2000/78/EG, er zijn een aantal fundamentele verschillen. Deze situeren zich zowel op het vlak van de beschermde criteria als op het vlak van het toepassingsgebied. De Belgische wetgever heeft gekozen om meer gronden in te voeren alsook om het toepassingsgebied niet te beperken tot arbeid en beroep. België behoort daardoor tot de betere leerlingen van de Europese klas. Vooraleer in te gaan op twee van de Belgische discriminatiegronden een poging tot hun inhoudelijke verduidelijking.

Europese richtlijn 2000/78/EG bestrijdt discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid met betrekking tot arbeid en beroep.

De ‘algemene antidiscriminatiewet’ bestrijdt discriminatie op grond van leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, geloof of levensbeschouwing, politieke overtuiging, taal, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap, een fysieke of genetische eigenschap of sociale afkomst (artikel 3) in – ruw geschetst- arbeid, goederen en diensten, sociale bescherming, lidmaatschap “vakbonden”, toegang tot en deelname aan, alsook elke andere uitoefening van een economische, sociale, culturele of politieke activiteit toegankelijk voor het publiek (artikel 5). Verder maakt de wet ook een verschil tussen directe en indirecte discriminatie (ogenschijnlijk neutrale bepaling die personen, gekenmerkt door een beschermd criterium, toch kan benadelen). Bijvoorbeeld: de horeca uitbater die omwille van netheid geen honden duldt in

3 J.TOJEROW, *La réforme du 10 mai 2007: motifs et orientations*, p. 13 in *De nieuwe federale antidiscriminatiewetten*, Die Keure, 2008.

zijn zaak. Door dit toegangsverbod voor honden discrimineert hij op indirecte wijze slechtzienden vergezeld van hun assistentiehond.

Gelet op de inhoud van de richtlijn betekent dit in het kader van de Belgische wetgeving: er kan, binnen het kader van arbeid (met name toepassingsgebied van richtlijn 2000/78/EG), nooit een mogelijkheid bestaan om een directe discriminatie op basis van één van de criteria opgesomd in de richtlijn (godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid) objectief te rechtvaardigen door een legitiem doel (en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn), tenzij het gaat om een wezenlijke en bepalende beroepsvereiste. Bijvoorbeeld: een agentschap zoekt modellen voor de voorpagina van een tijdschrift bestemd voor 60 plussers. Als de advertentie dan zoekt naar personen vanaf 55 jaar is dit gerechtvaardigd aangezien de leeftijd hier een wezenlijke en bepalende beroepsvereiste vormt.

Voor de andere toepassingsgebieden (vermeld in de Belgische wet maar niet in de richtlijn) en de andere discriminatiegronden (vermeld in de Belgische wet maar niet in de richtlijn) kan zowel de directe als de indirecte discriminatie de rechtvaardigingstoets doorstaan⁴.

_ DE DISCRIMINATIEGRONDEN OF TE BESCHERMEN CRITERIA

De parlementaire documenten (DOC 51 2720/009, Verslag, p. 16-17) leggen duidelijk uit hoe de nieuwe lijst van mogelijke discriminatiegronden tot stand is gekomen:

- het behoud van wat verworven was: de vroegere lijst van de wet van 2003 met weglating van gronden die in een andere wet voorkomen;
- toevoeging van de gronden die geleid hebben tot de uitspraak van het Grondwettelijk Hof: taal en politieke overtuiging;
- aanpassing aan de gronden vermeld in artikel 21 van het Handvest van de Fundamentele Rechten van de Europese Unie, zijnde de meest recente uiting van een Europese ethische consensus in de strijd tegen discriminatie, dus toevoeging van genetische eigenschappen en sociale afkomst⁵. In een eerste lijst was het criterium "sociale afkomst" niet opgenomen. De Raad van State maakte hierover een bemerking en de wetgever heeft de lijst aangepast⁶.

De wettekst zelf geeft geen definitie van de discriminatiegronden.

De discriminatiegrond "vermogen" kwam reeds voor in de wet van 25 februari 2003, weliswaar met de benaming "fortuin". Er werd hevig gediscussieerd tijdens de parlementaire debatten over het nut van het al dan niet invoegen van dit criterium. De oorspronkelijke tekst sprak wel degelijk van "vermogen" en uiteindelijk werd het "fortuin" (vertaling van het Franse "fortune"). Dit lijkt evenwel eerder te verwijzen naar "groot kapitaal"⁷ dan naar mogelijke situaties waarbij iemand een discriminatie ondergaat omwille van zijn onvermogen. De rechtsleer nam het begrip zeer op de korrel

4 Volledigheidshalve dienen vermeld te worden: de positieve actie (artikel 10) en de wettelijke bepalingen (artikel 11). Ook voor leeftijd zijn een aantal specifieke bepalingen voorzien. Dit geldt evenzeer voor tendensondernemingen.

5 Voor een grondige analyse raadpleeg E. BRIBOSIA, *Une mosaïque de sources dessinant une approche différenciée*, p. 31 e.v. in *De nieuwe federale antidiscriminatiewetten*, Die Keure, 2008.

6 J. TOJEROW, *La réforme du 10 mai 2007: motifs et orientations*, p. 19-20 in *De nieuwe federale antidiscriminatiewetten*, Die Keure, 2008.

7 J. VRIELINK, *De Belgische antidiscriminatiewet. Een kritische bespreking*, p. 203 in *Vrijheid en Gelijkheid, De horizontale werking van het gelijkheidsbeginsel en de nieuwe antidiscriminatiewet*, Maklu, Antwerpen, 2003.

hoewel het parlementair debat laat vermoeden dat het begrip ruim geïnterpreteerd moest worden⁸. Als voorbeeld in de parlementaire stukken⁹ lezen we: “*Dankzij het opnemen van het criterium van het vermogen kunnen gevallen bestraft worden waarin een persoon wordt uitgesloten omdat hij tot een sociaal-economisch achtergestelde groep behoort bijvoorbeeld: een persoon die een café wil binnengaan wordt de toegang geweigerd omdat hij niet deftig genoeg is gekleed*”. Dit voorbeeld spreekt boekdelen, weliswaar geen juridische...

De discussie over wat juist dient begrepen te worden bij het “fortuin” is geen overbodige juridische muggenzifterij. De wet van 2003 voorzag immers ook strafbepalingen en het legaliteitsbeginsel dient dus in acht genomen te worden: de burger moet weten welke straf hij kan oplopen wanneer hij een welbepaald gedrag vertoont.

Interessant om weten is dat in de geest van een aantal parlementsleden en het advies van de Raad van State de criteria “fortuin” en “sociale klasse” niet identiek zijn. Immers de Raad van State bekritiseerde de afwezigheid van het criterium “sociale klasse” omdat geloofshaat, rassenhaat en klassenhaat de oorzaak geweest zijn van de belangrijkste schendingen van mensenrechten. In het Parlement werd een amendement tot invoering van het criterium “het behoren tot een sociaal-economisch achtergestelde groep” afgevoerd¹⁰.

We kunnen er dus van uitgaan dat in de huidige wet, en vanuit een juridisch standpunt, de twee begrippen dezelfde lading niet dekken. Is dat realistisch? Wenselijk? Nodig? Juridisch te staven? Vinden we uitleg in de Europese teksten die tot inspiratie gediend hebben?

De rechtsleer die thans gepubliceerd wordt levert nog bijzonder weinig uitleg over de discriminatiegronden. De wet van 2003 heeft daar voldoende inkt doen over vloeien en zoveel is er uiteindelijk niet gewijzigd. Interne rechtspraak is er niet geweest. Op Europees vlak voorziet richtlijn 2000/78 deze discriminatiegronden niet. Rest dus enkel de eventuele rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg, en dan wel op grond van artikel 14 van het EVRM. Dit artikel is evenwel niet “zelfstandig”. Het verbod van discriminatie en de exemplatieve lijst van criteria (waaronder maatschappelijke afkomst) is gekoppeld aan de andere bepalingen van het Verdrag en hun verwezenlijking.

De rechtspraak van het Europees Hof te Straatsburg lokt in de rechtsleer kritiek uit om diverse redenen. De toepassing van artikel 14, in combinatie met een ander artikel, is uiterst zeldzaam, vooral wanneer het gaat over groepskenmerken (in casu Koerden of Roms). Het Hof verwerpt het onderzoek van de schending van artikel 14 vaak als overbodig wanneer de schending van het “hoofdartikel” bewezen wordt geacht of legt een bijzonder zware bewijslast op voor het “aspect” artikel 14¹¹.

8 J. VRIELINK, S. SOTTIAUX, D. DE PRINS, *Handboek Discriminatierecht*, p. 459, Kluwer 2005.

9 *Parl.St. Senaat* 2001-02, nr. 2-12/15, 104.

10 C. BAYART, *Discriminatie tegenover differentiatie, Arbeidsverhoudingen na de Discriminatiewet, Arbeidsrecht na de Europese Ras- en Kaderrichtlijn*, nrs. 1095-1103, Larcier 2004.

11 D. MARTIN, *Egalité et non-discrimination dans la jurisprudence communautaire. Etude critique à la lumière d'une approche comparatiste*, nrs. 363 e.v., Bruylant, Brussel, 2006.

Andere auteurs betreuen dat situaties van extreme armoede en sociale uitsluiting niet beschouwd worden als een schending van artikel 3 (verbod op foltering) aangezien de menselijke waardigheid erdoor wordt aangetast. Er lijkt evenwel een kleine evolutie te zijn bij een combinatie van precare levensomstandigheden en raciale discriminatie; bijvoorbeeld bij mensen van Rom afkomst die verplicht worden te leven in kelders, stallen, kippenhokken¹².

De huidige wetgeving¹³ maakt het niet mogelijk om te reageren tegen een discriminatie op grond van (tegelijkertijd) verschillende criteria. De keuze van het beschermde criterium is dus belangrijk en kan tevens beïnvloed worden door de bewijslast, ook al kan deze verschoven worden. Een voorbeeld ter illustratie. Het gebeurt dat een kandidaat-huurder geweigerd wordt omdat hij of zij afhangt van het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) en dus de huurwaarborg door het OCMW verschaft wordt onder vorm van een schriftelijke verbintenis (en geen baar geld te plaatsen op een speciale rekening). Nu is het wel zo dat niet alle personen die beroep moeten doen op de tussenkost van het OCMW als sociale afkomst terugkijken op een gezin dat al generaties in armoede leeft of geplaatst geweest zijn in een instelling. In een dergelijke situatie is het criterium vermogen, als zijnde juridisch haalbaar bewijs, dus te verkiezen boven het criterium sociale afkomst.

In het gros van de levens van mensen die in armoede leven en uitgesloten worden, is het evenwel zo dat tal van factoren meespelen: de gezondheidstoestand die de partner belet om inkomen uit arbeid te verwerven, het vervangingsinkomen dat niet voor beslag vatbaar is, het feit van nooit in een gewoon gezin gefunctioneerd te hebben, de tegenvallende schoolloopbaan. Kortom, vaak te veel om op te noemen en moeilijk om er een juridisch etiket op te plakken. Tal van criteria die thans in de wet zijn opgesomd maar dan samen "op een hoopje misère" gegooid. Het slachtoffer van de discriminatie staat daarbij vaak juridisch en letterlijk in de kou want hoe minder duidelijk de reden van bijvoorbeeld de weigering tot toegang is, omdat er vele elementen meespelen, hoe moeilijker om het vermoeden van discriminatie aan te tonen en de verschuiving van bewijslast te doen spelen.

_ TOT NU TOE...

De nieuwe wet heeft geen aanleiding gegeven tot een overbelasting van de rechtbanken en zeker niet op grond van de beschermde criteria "sociale afkomst" en "vermogen". De efficiëntie van een wetgeving hoeft echter niet getoetst te worden aan het aantal ingeleide zaken. De huidige wetgeving is een goed instrument om onderhandelingen op te starten en tot een oplossing te komen. Natuurlijk, ook al vermeldt de advertentie voor een woning niet meer dat "personen afhankelijk van het OCMW" niet gewenst zijn, is er geen garantie dat de kandidaat-huurders in praktijk niet zullen geweerd worden. Er zal waarschijnlijk nog heel wat tijd nodig zijn om het gelijkheidsbeginsel volledig, altijd en overal ingang te doen vinden. Toch is het een belangrijke stap vooruit dat de rechten van de armsten op Europees beleidsniveau ernstig worden genomen en instrumenten in het leven worden geroepen om deze rechten gestalte te geven.

12 F. SUDRE, JP. MARGUENAUD, J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, A. GOUTTENNOIRE, M. LEVINET, *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, p. 145, PUF, 2007.

13 Zie artikel 4 van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie. De Canadese benadering maakt dit wel mogelijk door het gelijk in aanmerking nemen van de bron van inkomsten, het type arbeidsovereenkomst of het opleidingsniveau; wat "intersectional approach to discrimination" genoemd wordt.

DE GERECHTELIJKE OPVATTING OVER ARMOEDE IN CANADA: ONVERAN- DERLIJKE MAATSCHAPPELIJKE POSITIE OF GEWOON EEN KWESTIE VAN WIL?

DAVID ROBITAILLE

_ INLEIDING

Personen die dagelijks met armoede worden geconfronteerd, zitten met een dubbel probleem. Economisch gezien treft het gebrek aan middelen alle facetten van hun leven. Hierdoor belanden ze in een onzekere situatie van sociale uitsluiting waaraan ze moeilijk kunnen ontsnappen. Deze mensen worden niet alleen feitelijk benadeeld, ze moeten ook opboksen tegen de vooroordelen die door het overheersende neoliberale discours in stand worden gehouden. Volgens dit discours zijn armen arm omdat ze niet willen werken of omdat ze daar simpelweg voor hebben gekozen, zoals Ricardo Petrella verduidelijkt:

[...] de TUC [Théologie universelle capitaliste (Universele kapitalistische theologie)] doet zich voor als een 'wetenschappelijk' systeem dat zekerheden en oplossingen kan bieden. Zelfs armen en mensen die sociaal worden uitgesloten, kunnen een verklaring voor hun situatie en hun problemen in het kader van dit dominante wereldbeeld vinden, op voorwaarde natuurlijk dat ze de juiste weg willen en kunnen inslaan¹.

Zoals onder meer Gérard Timsit en Andrée Lajoie² hebben aangetoond, gaan ook de rechtbanken die het recht moeten interpreteren - onder andere de constitutionele normen³ - niet helemaal vrijuit; ze zijn integendeel vatbaar voor de dominante waarden die de rechterlijke beslissing 'over-determineren'.

* Tekst vertaald uit het Frans.

1 Petrella, Ricardo (2007). *Pour une nouvelle narration du monde*, Montréal, Écosociété, p. 14. Zie ook Jackman, Martha (1994). 'Constitutional Contact with the Disparities in the World: Poverty as a Prohibited Ground of Discrimination Under the *Canadian Charter* and Human Rights Law', *Revue d'études constitutionnelles*, vol. 2, nr. 1, p. 90.

2 Lajoie, Andrée. *Quand les minorités font la loi*, Parijs, Presses universitaires de France, 217 pagina's; Lajoie, Andrée et al. (1998). *Théories et émergence du droit: pluralisme, surdétermination et effectivité*, Montréal, Thémis, 266 pagina's; Lajoie, Andrée (1997). *Jugements de valeurs: le discours judiciaire et le droit*, Parijs, Presses universitaires de France, 217 pagina's; Timsit, Gérard (1991). *Les noms de la loi*, Parijs, Presses universitaires de France, 199 pagina's.

3 Zoals Jackman opmerkt, *loc. cit.*, aantekening 1, p. 91, zijn deze dominante waarden in het Canadese rechtssysteem aanwezig.

Vooral binnen een ideologische context die meer waarde hecht aan de vrije markt, concurrentie⁴ en werk en bijgevolg ook aan het responsabiliseren van armen, hebben de rechtbanken altijd geweigerd om het economische of positieve aspect van het recht op veiligheid en tot op zekere hoogte ook van het recht op gelijkheid te erkennen, die zijn ingeschreven in respectievelijk artikel 7 en 15 van het *Charte canadienne des droits et libertés* (Canadees handvest voor de rechten en vrijheden)⁵ – dat overigens geen enkel sociaaleconomisch recht direct erkent. De magistraten vinden dat een niet verkozen lichaam niet het recht heeft om te oordelen over de deugdelijkheid van het sociale beleid dat de verkozen regering en wetgever uit altruïsme⁶ goedkeuren. Dat is ook hun taak niet. Zij moeten erop toezien dat het overheidsbeleid de privacy en de fundamentele keuzes van de burgers⁷ respecteert en er niet eigenmachtig in grijpt. Wat het *Charte des droits et libertés de la personne* (Handvest van de rechten en vrijheden van de mens) van Quebec⁸ betreft, vindt het ‘Cour suprême’ (het opperste gerechtshof van Canada) om nagenoeg dezelfde redenen dat economische en sociale rechten op maatregelen die een behoorlijke levensstandaard en gratis openbaar onderwijs kunnen garanderen, niet door een rechtbank moeten worden beoordeeld en veeleer thuishoren in het rijtje van symbolische politieke verklaringen⁹.

Omdat de handvesten economische en sociale rechten niet echt bekrachtigen, stellen we vast dat sommige rechtbanken aarzelen om sociaaleconomische discriminatie - of het maken van een arbitrair onderscheid op basis van armoede - te sanctioneren. Ze lijken te vrezen dat dit onrechtstreeks de bedoeling van de handvesten aantast, namelijk het bevorderen van een klimaat van individuele vrijheid tegen onrechtmatige tussenkomsten van de staat en het creëren van een instrument voor de verdeling van rijkdommen¹⁰. We gaan hierna nader in op de rechtspraak van Canadese rechtbanken over de notie ‘maatschappelijke positie’ en meer bepaald over armoede in al zijn facetten als verboden discriminatiegrond. We lichten de uiteenlopende opvattingen toe van de Canadese magistraten over deze jammerlijke situatie die het leven van een persoon ongunstig beïnvloedt.

4 Petrella, *op. cit.*, aantekening 1, pp. 14-40.

5 Deel I van de *Loi constitutionnelle de 1982*, [bijlage B van de *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c.11)] [hierna ‘Canadees Handvest’]. Voor een overzicht van de Canadese rechtspraak over dit onderwerp, zie onder meer Robitaille, David (2008). ‘Non-universalité, illégitimité et sur-complexité des droits économiques et sociaux? Des préoccupations légitimes mais hypertrophiées: regard sur la jurisprudence canadienne et sud-africaine’, *Revue de droit de McGill*, vol. 53, no.2, p. 245-253.

6 Zoals wij het zien is dit de boodschap die de Canadese rechtspraak doorgaans wil meegeven. voor een voorbeeld verwijzen we naar de beslissing *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [1992] R.J.Q. 1647, pp. 1675-1677 [C.S. Qué.]. [hierna ‘*Gosselin (Cour supérieure)*’].

7 Privacy en de mogelijkheid om fundamentele keuzes te maken, zijn waarden die de basis vormen van de meeste rechten en vrijheden die in het *Charte canadienne* worden erkend. Het gaat onder meer om de vrijheid van meningsuiting (art. 2), het recht op vrijheid en veiligheid (art. 7), de bescherming tegen onrechtmatige fouillering (art. 8) en het recht op gelijkheid (art. 15).

8 L.R.Q., c. C-12 [hierna ‘*Charte québécoise*’].

9 *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [2002] 4 R.C.S. 429. Voor een kritische studie, zie Robitaille, David (2006). ‘Les droits économiques et sociaux dans les relations États-particuliers après trente ans d’interprétation: normes juridiques ou énoncés juridiques symboliques?’, in Nadeau, Alain-Robert en Comité de la Revue du Barreau (dir.). *La Charte québécoise: origine, enjeux et perspectives. Numéro thématique de la Revue du Barreau en marge du trentième anniversaire de l’entrée en vigueur de la Charte des droits et libertés de la personne*, Montréal, Yvon Blais, 2006, pp. 455-493.

10 *Siemens c. Manitoba (Procureur général)*, [2003] 1 R.C.S. 6, par. 45: ‘Le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne englobe les choix fondamentaux qu’une personne peut faire dans sa vie, et non des intérêts purement économiques.’

_ VERBODEN DISCRIMINATIEGRONDEN VOLGENS DE HANDVESTEN VAN CANADA EN QUEBEC

Volgens paragraaf 15(1) van het *Charte canadienne* heeft iedereen het recht 'au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge et les déficiences mentales ou physiques' (op een gelijke rechtsbehandeling zonder discriminatie, in het bijzonder discriminatie op basis van ras, nationale of etnische afstamming, huidkleur, godsdienst, geslacht, leeftijd en mentale of fysieke gebreken). Door het gebruik van de term 'notamment' (in het bijzonder), heeft de wetgever de rechtbanken ruimte gelaten om andere verboden discriminatiegronden te erkennen die wel vergelijkbaar of analoog moeten zijn met de eerder aangehaalde gronden¹¹. Analoge gronden zijn gronden gebaseerd op onveranderlijke kenmerken; een persoon kan hier zelf niets aan veranderen omdat hij er geen invloed op heeft of ze buiten zijn wil om gebeuren (bijvoorbeeld etnische afstamming, huidkleur, leeftijd)¹². Hetzelfde geldt voor die facetten van het leven van een individu die het gevolg zijn van fundamentele keuzes die in se privé zijn¹³, zoals godsdienst of echtelijke staat. Hoewel deze kenmerken in theorie en in de praktijk kunnen worden veranderd, zou dit niet aan de voorwaarde van een gelijke behandeling door de staat voldoen. De prijs die voor de persoonlijke identiteit en vrijheid¹⁴ moet worden betaald, zou te hoog zijn. Het gebruik van dergelijke fysieke kenmerken of identiteitskenmerken om een onderscheid te maken tussen personen of groepen die al door de maatschappij worden benadeeld of op een stereotiepe manier worden behandeld, is een factor waarmee rechtbanken rekening moeten houden bij hun oordeel over het bestaan van analoge gronden¹⁵. De noties latente nadelen, beslissingsvrijheid en persoonlijke verdienste of wil zijn de vectoren voor de erkenning van nieuwe discriminatiegronden¹⁶.

Sommige rechtbanken baseren zich op de eerste waarde van het latente nadeel om armoede te erkennen (of om te erkennen dat iemand deel uitmaakt van een groep die een groter armoederisico loopt) als analoge grond. Anderen hameren dan weer op de factoren onveranderlijkheid en persoonlijke verdienste. Ze wijzen de conclusie van de eerste rechtbanken af en beschouwen het recht op gelijkheid veeleer als een autonoom en formeel recht, dat volgens het 'Cour suprême' (opperste gerechtshof) 'de wezenlijke waardigheid en *vrijheid*¹⁷ van de mens' moet beschermen. In de interpretatie van de notie gelijkheid van het hoogste Canadese gerechtshof staat het span-

11 *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143.

12 *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires Indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203, par. 13, 60, rechters McLachlin en Bastarache (de toenmalige hoofdrechtser Lamer en de rechters Cory en Major volgen hun considerans); Brun, Henri, Tremblay, Guy en Brouillet, Eugénie (2008). *Droit constitutionnel*, 5e ed., Cowansville, Yvon Blais, p. 1166; Goubau, Dominique, Otis, Ghislain en Robitaille, David (maart 2003). 'La spécificité patrimoniale de l'union de fait: le libre choix et ses « dommages collatéraux »', *Les Cahiers de droit*, vol. 44, nr. 1, p. 25, n. 68.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.* Het zou bijvoorbeeld onrechtvaardig zijn om van partners die ervoor gekozen hebben om ongehuwd samen te wonen, te eisen dat ze huwen om net als gehuwde koppels te kunnen genieten van een ongevalverzekering: *Miron c. Trudel*, [1995] 2 R.C.S. 418, par. 151, 153, rechter McLachlin (rechters Sopinka, Cory en Iacobucci volgen haar considerans).

15 *Corbiere*, eerder aangehaald, aantekening 12, par. 60.

16 *Ibid.*, par. 13: 'Het gemeenschappelijke punt van deze gronden is dat ze vaak aanleiding geven tot stereotiepe beslissingen, die niet uitgaan van de verdienste van een individu, maar veeleer focussen op een persoonlijk kenmerk dat ofwel onveranderlijk is, of dat alleen kan worden veranderd door een onaantvaardbaar hoge prijs te betalen voor de persoonlijke identiteit.'

17 *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, par. 51, 88 [cursief door ons].

ningsveld tussen vrijheid en sociale rechtvaardigheid¹⁸ duidelijk centraal, zoals uit dit fragment blijkt:

[...] de garantie van gelijkheid die in par. 15(1) is vastgelegd, beoogt de verwezenlijking van de persoonlijke autonomie en de zelfbeschikking. Menselijke waardigheid betekent dat een persoon of een groep respect en zelfrespect ervaart. Ze stimuleert de fysieke en psychologische integriteit en de wil om je lot als mens zelf in handen te nemen. Menselijke waardigheid wordt aangetast door een onrechtvaardige behandeling op basis van kenmerken of persoonlijke omstandigheden die niets te maken hebben met de noden, kwaliteiten of verdiensten van een persoon¹⁹.

Autonomie, zelfbeschikking, je eigen lot in handen nemen en persoonlijke verdienste zijn termen die meestal worden geassocieerd met een conservatieve en neoliberale ideologie. Ze gaan lijnrecht in tegen de Canadese notie van gelijkheid en tegen de volgens ons meer solidaire en progressieve noties van het ongedaan maken van onrechtvaardigheid en het lenigen van de individuele noden.

Bij het *Charte québécoise* stelt dit probleem zich niet omdat de wetgever 'maatschappelijke positie' uitdrukkelijk heeft vermeld als verboden discriminatiegrond²⁰. Hier komt het er meer op aan te achterhalen wat men precies onder deze term moet verstaan, die meestal verwijst naar de plaats, rang of status die een persoon door geboorte of door zijn inkomen of opleidingsniveau bijvoorbeeld²¹, in de maatschappij bekleedt.

ARMOEDE IN HET LICHT VAN EEN ZAKELIJKE BENADERING VAN GELIJKHEID: EEN ONVERANDERLIJKE OF MOEILIJK TE VERANDEREN MAATSCHAPPELIJKE POSITIE

In de zaak *Falkiner* die het opperste gerechtshof momenteel behandelt, hebben het 'Cour supérieure' (hooggerechtshof) en het 'Cour d'appel' (hof van beroep) van Ontario zich uitgesproken over de grondwettelijkheid van een wettelijke bepaling. Volgens deze bepaling zou de uitbetaling van de maandelijkse sociale uitkering van een uitkeringsgerechtigde worden stopgezet zodra die gaat

18 Veelzeggend is dat auteurs vinden dat paragraaf 15(1) vooral de gelijke persoonlijke vrijheid of autonomie bekrachtigt; andere auteurs zien er dan weer een grotere waarborg van de gelijkheid in voor achtergestelde groepen. Zie Lawrence, Sonia (juni 2006). 'Choice, Equality and Tales of Racial Discrimination: Reading the Supreme Court on Section 15', in McIntyre, Sheila en Rodgers, Sanda (dir.). *Diminishing Returns: Inequality and the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Markham, Lexis Nexis, 2006, p. 117, aantekening 9.

19 *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, eerder aangehaald, aantekening 17, par. 53.

20 Artikel 10 van het *Charte québécoise* luidt: 'Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap. Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit.' Hetzelfde geldt voor de meeste provinciewetten over persoonlijke rechten die discriminatie op grond van maatschappelijke positie, bron van inkomsten of het statuut van uitkeringsgerechtigde verbieden voor bepaalde diensten of activiteiten (zoals huisvesting of tewerkstelling).

21 *Ordre des comptables généraux licenciés du Québec c. Québec (Procureur général)*, [2004] R.J.Q. 1164, par. 69 [C.A. Qué.]; *Johnson c. Commission des affaires sociales*, [1994] C.A. 61, pp. 69-70; Brun, Tremblay et Brouillet, op. cit., aantekening 12, pp. 1185-1186; Brun, Henri et Binette, André (1981). 'L'interprétation judiciaire de la condition sociale, motif de discrimination prohibé par la Charte des droits du Québec', *Les Cahiers de droits*, vol. 22, p. 685.

samenwonen met een persoon van het andere geslacht²². De wetgeving gaat er vanuit dat hierdoor een stel wordt gevormd, dat als eerste bron van maatschappelijke solidariteit wordt beschouwd²³. De rechtbanken houden rekening met de inkomsten van de vermoedelijke 'feitelijke partner' om te bepalen of het 'gezin' dat zo is gevormd, recht heeft op zogenaamde 'gezins'-uitkeringen.

In het kader van een grondig onderzoek van de context hebben de beide rechtbanken rekening gehouden met het feit dat vrouwen en vooral alleenstaande en uitkeringsgerechtigde moeders in Canada buitensporig benadeeld worden en vaker in armoede verzeilen²⁴. Ten tijde van de betwiste feiten werd aangetoond dat 79% van de personen die getroffen werden door de aangevochten regel, uitkeringsgerechtigde alleenstaande personen met kinderen waren; in 96% van de gevallen ging het om vrouwen²⁵. De aangevochten wet verscherpte deze kwetsbare situatie door de vrouwen voor de verscheurende keuze te stellen tussen enerzijds ongehuwd zijn en financieel onafhankelijk door sociale uitkeringen, of anderzijds blijven samenwonen met een man waar ze economisch afhankelijk van worden zodra hun uitkeringen worden stopgezet. Nochtans waren deze personen niet altijd (of nog geen) echtgenoten; meestal ging het om stellen die nog niet zo lang samenwoonden of die wilden uitproberen of het samenwonen wel lukte. Alle eiseressen in deze zaak hadden trouwens eerder samengewoond met mannen die hen mishandelden of die aan de drank waren, of hadden een problematisch huwelijk achter de rug. Daarom wilden ze eerst nagaan of de eventuele nieuwe relatie wel werkte en wilden ze financieel onafhankelijk blijven vooraleer ze met hun medehuuders een stap verder zetten.

Het hooggerechtshof en het hof van beroep van Ontario oordeelden om beurten dat de betwiste bepaling discrimineerde op basis van geslacht omdat ze vooral uitkeringsgerechtigde vrouwen trof, maar ook op basis van de algemenere positie van de uitkeringsgerechtigde omdat ze de uitkeringsgerechtigden voor een keuze stelden die niet werd opgelegd aan rijkere mensen die geen sociale uitkering nodig hebben²⁶. Personen die buiten het stelsel van het huwelijk samenwoonden, werden niet als echtgenoten beschouwd en hadden pas na drie jaar samenwonen wederzijdse echtelijke plichten die vergelijkbaar waren met die van gehuwde stellen; uitkeringsgerechtigden verloren echter hun uitkering zodra ze met een persoon van het andere geslacht gingen samenwonen. De uitkeringsgerechtigden in kwestie werden gedwongen om te kiezen tussen hun prille relatie en hun financiële onafhankelijkheid.

Door toe te geven dat de wet grotere gevolgen had voor vrouwen en door het statuut van uitkeringsgerechtigde als verboden discriminatiegrond te erkennen, hamerde het hof van beroep erop dat de rechtbanken de impact van een wettelijke norm grondig moeten onderzoeken - een

22 *Falkiner v. Ontario (Ministry of Community and Social Services)*, [2002] 59 O.R. (3d) 481, [2002] O.J. No. 1771 [C.A. Ont.] (Quicklaw) [hierna 'Falkiner (C.A.)']; *Falkiner v. Ontario (Director, Income Maintenance Branch and Social Services)*, [1999] 188 D.L.R. (4th) 52 [C.S. Ont.] [hierna 'Falkiner (C.S.)'].

23 *Falkiner (C.S.)*, *ibid.*, par. 22 afwijkende considerans van rechter Belleghem.

24 *Falkiner (C.A.)*, eerder aangehaald, aantekening 22, par. 71-81; *Falkiner (C.S.)*, *ibid.*, par. 73-114.

25 *Falkiner (C.S.)*, *ibid.*, par. 74. Alleenstaande vrouwelijke gezinshoofden verzeilen verhoudingsgewijs nog altijd vaker in armoede dan mannen in dezelfde situatie. Zie in dit verband bijvoorbeeld het Institut de la statistique du Québec et Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (januari 2006). *Recueil statistique sur la pauvreté et les inégalités socioéconomiques au Québec*, Québec, pp. 28-31.

26 *Falkiner (C.A.)*, eerder aangehaald, aantekening 22, par. 74-75; *Falkiner (C.S.)*, *ibid.*, par. 68-75.

norm die op het eerste gezicht neutraal lijkt, maar waarvan de gevolgen de feitelijke gelijkheid van marginale en kwetsbare personen aantasten²⁷. De 'belangrijkste' waarden die bepalend zijn voor de erkenning van nieuwe discriminatiegronden krachtens paragraaf 15(1) van het *Charte canadienne* hebben het onderzoek van het hof beïnvloed. Het hof heeft rekening gehouden met de ongunstige situatie van uitkeringsgerechtigden²⁸ en met het onnodig indringende karakter van de keuze voor hun fundamentele autonomie en hun privéleven, waartoe de wet hen verplicht. Hiermee nam het hof akte van het feit dat een persoon zich moeilijk onttrekken aan sociale bijstand en dus moeilijk zijn statuut van uitkeringsgerechtigde kan wijzigen en erkende meteen ook dat deze grond vrijwel onveranderlijk is²⁹.

Hoewel de kwestie zelf complex is³⁰, zou het vrij eenvoudig zijn geweest om een oppervlakkig onderzoek naar de situatie van deze vrouwen te verrichten, zoals ook andere rechtbanken doen die weigeren om armoede of facetten ervan als verboden discriminatiegronden te aanvaarden. Men had hun klacht kunnen afwijzen omdat de wet alle uitkeringsgerechtigden, ongeacht hun geslacht, formeel op dezelfde manier behandelt en dat de eiseressen er uit vrije wil voor hadden gekozen om met een man samen te gaan samenwonen en dus ook wisten - iedereen wordt geacht de wet te kennen - dat dit tot een stopzetting van de uitkering zou leiden. Hierdoor zou men echter de maatschappelijke realiteit van de eiseressen negeren, samen met het feit dat de betwiste wettelijke bepaling niet neutraal was omdat buitensporig veel uitkeringsgerechtigde vrouwen erdoor werden getroffen. Bij gelijkaardige onderzoeken op basis van een zakelijke opvatting over gelijkheid hadden het hooggerechtshof en het hof van beroep van Nova Scotia in de jaren 1990 respectievelijk armoede³¹ en het statuut van huurder van een door de Staat gesubsidieerde woning³² als analoge discriminatiegronden erkend.

De rechtspraak die we hierboven kort van naderbij hebben bekeken, laat zien welke opvatting sommige rechtbanken over armoede of bepaalde facetten ervan hebben. Die zijn niet noodzakelijk het resultaat van een vrije, rationele keuze of van de slechte wil van een persoon die dit moreel niet verdient. Het gaat veeleer om een situatie van kwetsbaarheid met complexe en structurele oorzaken³³, die het economische of materiële, politieke en sociale leven van de persoon beïnvloedt en vaak de effectieve en gelijke uitoefening van alle rechten en vrijheden³⁴ onmogelijk maakt. Dit erkent overigens ook het hof van beroep van Quebec in het kader van het *Charte québécoise*:

Deze notie [de maatschappelijke positie] werd toegepast op behoeftige of kwetsbare perso-

27 *Falkiner (C.A.)*, *ibid.*, par. 69-81.

28 *Ibid.*, par. 85-87.

29 *Ibid.*, par. 89.

30 *Ibid.*, par. 84: 'Recognizing receipt of social assistance as an analogous ground of discrimination is controversial primarily because of concerns about singling out the economically disadvantaged for Charter protection, about immutability and about lack of homogeneity.' [cursief door ons].

31 *R. v. Rehberg*, [1994] 111 D.L.R. (4th) 336 [C.S. N.-É.].

32 *Dartmouth/Halifax County Regional Housing Authority v. Sparks*, [1993] 101 D.L.R. (4th) 224 [C.A. N.-É.].

33 Tessier, Hélène (juin 1996). 'Lutte contre la pauvreté: question de droits de la personne et mesure de prévention contre une violence à l'égard des enfants', *Les Cahiers de droits*, vol. 37, nr. 2, p. 498.

34 Jackman, *loc. cit.*, aantekening 1, pp. 77, 83-95, 121; Tessier, *ibid.*, pp. 488 e.v.

nen die zich eerder bij hun positie neerleggen dan dat ze ervan genieten. De positie is meestal het resultaat van een situatie waaraan de persoon niet gemakkelijk kan ontsnappen en die niet het gevolg is van een bewuste keuze³⁵.

Door rekening te houden met deze relatieve onveranderlijkheid erkent het hof van beroep onder meer dat armoede en het statuut van uitkeringsgerechtigde bepalende elementen zijn voor de maatschappelijke positie en dat dit verboden discriminatiegronden zijn³⁶.

Omdat maatschappelijke positie niet uitdrukkelijk in paragraaf 15(1) van het *Charte canadienne* is opgenomen, wat wel het geval is in het *Charte québécoise* of andere provinciewetten, kunnen de rechtbanken besluiten om dit kenmerk niet als discriminatiegrond te beschouwen. We stellen vast dat de vage en onduidelijke begrippen of waarden waarop men zich moet baseren om het bestaan van analoge gronden aan te tonen, kunnen leiden tot het verdedigen van een andere benadering van armoede die net tot volledig tegengestelde uitspraken leidt, dan degene die we hiervoor hebben aangehaald.

— ARMOEDE IN HET LICHT VAN EEN OPPERVLAKKIGE OF FORMELE BENADERING VAN GELIJKHEID: GEWOON EEN KWESTIE VAN WIL

Enkele recente beslissingen tonen aan hoe rekbaar de begrippen kansarmoede, verdienste en autonomie zijn. De zaak *Guzman*³⁷ illustreert heel goed hoe deze begrippen kunnen worden gebruikt bij oppervlakkige en beperkende onderzoeken om de overheersende waarden waarover we het in de inleiding hadden, te rechtvaardigen en te versterken. Het 'Cour fédérale' (federaal gerechtshof) oordeelde dat het statuut van uitkeringsgerechtigde geen analoge discriminatiegrond was, omdat het geen 'levensstijl' of 'fundamenteel individueel doel'³⁸ was en het ook geen inherent kenmerk van de mens was omdat sociale bijstand per definitie tijdelijk en dus niet onveranderlijk is³⁹. Bovendien merkte het gerechtshof nog op dat de sociale bijstand net beoogt om uitkeringsgerechtigden zelfstandiger te maken⁴⁰. Hiermee benadrukte ze impliciet dat het maken van een onderscheid op basis van deze situatie geen vorm van discriminatie kon zijn omdat ze net de zelfstandigheid of de persoonlijke onafhankelijkheid bevordert, een waarde waarop het recht op gelijkheid steunt.

Het gerechtshof nuanceert echter de draagwijdte van zijn beslissing door er met klem op te wijzen dat het statuut van uitkeringsgerechtigde in andere omstandigheden wel een analoge discriminatiegrond kan zijn⁴¹, bijvoorbeeld wanneer de persoon in een situatie van nagenoeg permanente afhankelijkheid verkeert of wanneer hij voor een langere periode op sociale bijstand is

35 *Ordre des comptables généraux licenciés du Québec c. Québec (Procureur général)*, zie hierboven, aantekening 21, par. 69.

36 *Québec (Procureur général) c. Lambert*, [2002] R.J.Q. 599 [C.A. Qué.]; *Whittom c. Commission des droits de la personne*, [1997] R.J.Q. 1823 [C.A. Qué.].

37 *Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2007] 3 R.C.F. 411, [2006] A.C.F. nr. 1443 [C.F.] [Quicklaw].

38 *Ibid.*, par. 20.

39 *Ibid.*, par. 19.

40 *Ibid.*, par. 20.

41 *Ibid.*, par. 15, 20-21, 27.

aangewezen⁴². Deze redenering lijkt sociologisch en juridisch echter moeilijk verdedigbaar. Het gerechtshof geeft geen nadere verklaring en vermeldt niet na hoeveel maanden of jaren een korte afhankelijkheid van sociale bijstand evolueert naar een individueel persoonlijk kenmerk. Vanuit een juridisch oogpunt - als we het besluit van het hof van beroep van Ontario in het arrest *Falkiner* even buiten beschouwing laten (het hof besloot dat het statuut van uitkeringsgerechtigde een analoge grond was) wegens de bijzondere feiten van de zaak *Guzman* die ze behandelde - ging het federaal gerechtshof rechtstreeks in tegen de rechtspraak van het hooggerechtshof over het permanente karakter van analoge gronden volgens paragraaf 15(1) van het *Charte canadienne*. Of een persoonlijk kenmerk al dan niet analoog is, hangt niet af van de specifieke omstandigheden van zaken die bij de rechtbanken aanhangig worden gemaakt⁴³. Als een grond eenmaal als analoog wordt erkend omdat hij daadwerkelijk of relatief onveranderlijk is, blijft hij dat voor altijd⁴⁴. Bovendien lijkt het federaal gerechtshof met zijn redenering een arbitrair onderscheid te maken tussen gerechtigden die korte tijd op sociale bijstand zijn aangewezen en gerechtigden die hierop voor langere tijd een beroep moeten doen. In tegenstelling tot deze laatste, zouden de eersten geen recht hebben op een gelijke behandeling door de staat.

Het is duidelijk dat het gerechtshof zich in zijn considerans door de bijzondere context heeft laten beïnvloeden. Het ging om een uitkeringsgerechtigde die zich met haar sociale uitkeringen wou borg stellen voor haar migrerende echtgenoot, wat in strijd was met de wet die de eiseres aanvocht. Het feit dat de rechter rekening heeft gehouden met de jeugdige leeftijd van de eiseres, met haar duidelijke bereidheid om te werken en met de volgens haar waarschijnlijk korte periode dat ze op sociale bijstand zou zijn aangewezen⁴⁵, wijst er misschien op dat de rechter het ideologisch of moreel niet eens was met dit verzoek om juridisch toezicht van een jonge vrouw die werk kon vinden. Hoewel we begrip kunnen opbrengen voor de twijfel die de magistraat aan de dag legt - zonder die echter te delen - had hij bij zijn eindanalyse strikter rekening moeten houden met de overweging of het onderscheid dat de wet maakt, gewettigd en niet discriminerend is en niet bij het bepalen of het statuut van uitkeringsgerechtigde al dan niet een analoge grond is. Dit zou meer stroken met het hooggerechtshof dat een duidelijk onderscheid tussen de beide stappen maakt: eerst een discriminatiegrond identificeren en vervolgens nagaan of het onderscheid binnen een gegeven context discriminerend is⁴⁶.

Het belang dat de overheersende opinie hecht aan de theoretische persoonlijke wil en de persoonlijke vrijheid van alle armen om zelf hun lot in handen te nemen, was ook een doorslaggevende factor in de zaak *Federated Anti-Poverty Groups*⁴⁷. Het hooggerechtshof van British Columbia bevestigde het grondwettige karakter van een wet die landloperij verbiedt wanneer dit gepaard gaat met het storen van andere burgers op een openbare plek en oordeelde dat alle armen niet

42 *Ibid.*, par. 20, 27.

43 *Corbiere*, eerder aangehaald, aantekening 12, par. 7-11. Het Hoog Gerechtshof van Ontario maakt dezelfde fout in de zaak *Polewsky v. Home Hardware Stores Ltd.*, [2003] 66 O.R. (3d) 600, [2003] O.J. No. 2908 [C.S. Ont.] (Quicklaw), par. 24: '[...] the facts of this case do not justify a finding that poverty is an analogous ground under s. 15 of the Charter.'

44 *Corbiere*, *ibid.*

45 *Guzman*, eerder aangehaald, aantekening 37, par. 19-20.

46 *Corbiere*, eerder aangehaald, aantekening 12, par. 8-11.

47 *Federated Anti-Poverty Groups of B.C. v. Vancouver (City)*, [2002] 40 Admin. L.R. (3d) 159, [2002] B.C.J. No. 493 [C.S. C.-B.] (Quicklaw).

noodzakelijk voor landloperij als bestaansmiddel kiezen⁴⁸. Omdat het hooggerechtshof oordeelde dat het vragen om liefdadigheid een vrije keuze is⁴⁹, dat het om een actie gaat en niet om een persoonlijk kenmerk⁵⁰ en dat de armen in beperkte mate⁵¹ controle hebben over hun levensomstandigheden, weigerde het hof om het statuut van landloper en armoede in het algemeen als verboden discriminatiegronden te erkennen. Het klopt dat niet alle arme mensen landlopers zijn, maar het hooggerechtshof laat hier de kans onbenut om de context te onderzoeken en te erkennen dat landloperij een situatie is waarmee vooral en misschien wel uitsluitend de armsten worden geconfronteerd en niet de overige burgers, aan wie de toegang tot openbare plaatsen niet bij wet wordt ontzegd. De volgende passage illustreert overduidelijk hoe de rechter over armoede denkt:

Given the material that suggests that there is a socially unacceptable number of citizens who rely upon the charity of the state as manifested by its social assistance provisions, the number of permanent as opposed to transient panhandlers is relatively small [...]. As held in Corbiere, [...] in order to amount to an analogous ground, a characteristic must, like those enumerated in s. 15, be either immutable or only changeable at a very high personal cost, and it must be something that the state has no legitimate interest in changing. With respect to those who hold opposite views, I do not accept that either can be said about poverty. While it may be difficult to dislodge this unwanted handmaiden called poverty, it is not an immutable condition. Likewise, it is incorrect to say that the state has no legitimate interest in the removal of its citizens from this state of being.⁵²

We stellen vast dat autonomie en persoonlijke vrijheid de kern vormen van de Canadese benadering van gelijkheid, maar dat nauwelijks rekening wordt gehouden met de omstandigheden waarin armen overleven, zoals blijkt uit de manier waarop sommige magistraten het beginsel in de praktijk toepassen. Wanneer een rechtbank oordeelt dat een persoon in moeilijkheden met een beetje goede wil zijn situatie kan verbeteren⁵³, dan komt die rechtbank sneller tot de slotsom dat armoede geen onveranderlijk persoonlijk kenmerk is en dus ook geen verboden discriminatiegrond. Om dit besluit kracht bij te zetten, kan een magistraat - zoals onder meer gebeurde in de zaak *Federated Anti-Poverty Groups*⁵⁴ - natuurlijk nogmaals wijzen op een belangrijk criterium dat het hooggerechtshof hanteert om het bestaan van analoge gronden te bepalen, namelijk het belang van het eigen voordeel of van individuele keuzes die in se privé zijn, die de staat gewijzigd wil zien als men zijn recht op gelijkheid wil uitoefenen⁵⁵. De staat heeft er duidelijk belang bij dat armen niet langer arm zijn en middelen hebben om een beter leven te leiden zodat ze volop hun rol in de maatschappij kunnen spelen. Het criterium om kenmerken die voortvloeien uit een

48 *Ibid.*, par. 273-274, 276.

49 *Ibid.*

50 *Ibid.*, par. 272.

51 *Ibid.*, par. 273-274, 276.

52 *Ibid.*, par. 283. Zie ook een gelijklopende redenering in het arrest *R. v. Banks*, [2007] 84 O.R. (3d) 1 (C.A. Ont.), par. 99-101.

53 Dit is ook de opvatting van het hooggerechtshof van Quebec in de zaak *Gosselin (Cour supérieure)*, eerder aangehaald, aantekening 6, pp. 1675-1676.

54 Zie ook *R. v. Banks*, eerder aangehaald, aantekening 52, par. 99-101.

55 *Supra* aantekeningen 13-14 en de bijbehorende tekst.

fundamentele, individuele identiteitskeuze als onveranderlijk te erkennen, is niet noodzakelijk een goede afspiegeling van de situatie van armen⁵⁶. Om armoede als onveranderlijk of moeilijk te veranderen kenmerk en analoge grond te erkennen, moeten de rechtbanken ook en vooral rekening houden met de moeilijke en kwetsbare situatie waarin deze mensen zich bevinden, een situatie die overigens een belangrijke factor is voor het bepalen van nieuwe verboden discriminatiegronden volgens paragraaf 15(1) van het *Charte canadienne*. De relatieve onveranderlijkheid van armoede vloeit dus niet voort uit het feit dat de staat geen verandering van het individu mag eisen om in aanmerking te komen voor een gelijke behandeling, maar is eerder een gevolg van de problemen die personen in deze situatie ondervinden om hun economische lot te verbeteren omdat armoede heel sterk in alle facetten van hun leven ingrijpt⁵⁷. Armoede belemmert onder meer de toegang tot behoorlijke gezondheidszorg, voeding, huisvesting en onderwijs en in het algemeen tot de uitoefening van alle rechten en vrijheden⁵⁸.

_ CONCLUSIE

In Canada kan men deze sociale en juridische kwestie die nog niet bij het opperste gerechtshof aanhangig is gemaakt, bezwaarlijk als opgelost beschouwen. Hiermee willen we in geen geval een oordeel vellen over de uitspraken van de provinciale hoven van beroep en van de rechtbanken van eerste aanleg over deze kwestie. Wel willen we aankaarten hoe moeilijk het is om een duidelijk antwoord te vinden en te komen tot een precieze juridische norm, wanneer rechtbanken tegengestelde uitspraken doen over vergelijkbare problemen. Het hooggerechtshof krijgt dit jaar de kans om het arrest *Falkiner* te bevestigen of te vernietigen, waarin het hof van beroep van Ontario het statuut van uitkeringsgerechtigde als analoge discriminatiegrond erkent omdat zijn contextueel onderzoek heeft aangetoond dat de meest kwetsbare personen soms buitensporig hard door een maatregel worden getroffen. Het is moeilijk te voorspellen wat het hof in de gegeven omstandigheden als rechtvaardig beschouwt, maar we hopen dat ze de verleiding kan weerstaan om bepaalde stereotiepen te bestendigen die de dominante publieke opinie over kansarmen verspreidt en dat ze zich niet beperkt tot een oppervlakkige analyse op basis van een formele en 'arme' benadering van het recht op gelijkheid.

56 Ook Lawrence is deze mening toegedaan, *loc. cit.*, aantekening 18, p. 117.

57 Lawrence, *ibid.*, p. 118, is ook deze mening toegedaan. Zie ook Brun en Binette, *loc. cit.*, aantekening 21, pp. 685-686.

58 Forum régional sur le développement social de l'île de Montréal, [september 2004]. *Rapport sur la pauvreté à Montréal: Document de recherche et de réflexion*, pp. 33-48; Jackman, *loc. cit.*, aantekening, pp. 83-95; Tessier, *loc. cit.*, aantekening 33, pp. 489 e.v.; Tessier, Hélène (1998). 'Pauvreté et droit à l'égalité: égalité de principe ou égalité de fait?', in Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit administratif*, Cowansville, Yvon Blais, pp. 46-48, 60-67.

ARMOEDE EN DISCRIMINATIE*

LUDO HOREMANS

_ ALLES BEGINT BIJ...

Ik wil mijn bijdrage over discriminatie beginnen met de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948.

Artikel 2 luidt:

‘Een ieder heeft aanspraak op alle rechten en vrijheden, in deze Verklaring opgesomd, zonder enig onderscheid van welke aard ook, zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status. Verder zal geen onderscheid worden gemaakt naar de politieke, juridische of internationale status van het land of gebied, waartoe iemand behoort, onverschillig of het een onafhankelijk, trust-, of niet-zelfbesturend gebied betreft, dan wel of er een andere beperking van de soevereiniteit bestaat.’

Artikel 7:

‘Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder onderscheid aanspraak op gelijke bescherming door de wet. Allen hebben aanspraak op gelijke bescherming tegen iedere achterstelling in strijd met deze Verklaring en tegen iedere ophitsing tot een dergelijke achterstelling.’

Op 7 december 2000 heeft de Europese Unie ook het EU-handvest van de Grondrechten goedgekeurd.

Artikel 21 luidt:

‘Iedere discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, is verboden.’

_ ‘RECHTEN ZONDER GRENZEN’?

Waarop deze artikels doelen, is duidelijk, maar toch loopt het bij de toepassing van deze mensenrechten fout. De Universele Verklaring heeft het over rechten van ‘een persoon’. In de EU lijken bepaalde rechten echter alleen te gelden voor ‘iedere burger van de Unie en alle natuurlijke personen of rechtspersonen die in een lidstaat verblijven of er hun maatschappelijke zetel hebben’.

* Tekst vertaald uit het Engels.

Vanuit ons werk met mensen op het terrein die met discriminatie te maken krijgen, lijkt het alsof overheden en EU-idealën een aantal mensen de toegang tot wezenlijke grondrechten beperken of ontzeggen. Voor EAPN (European Anti Poverty Network) is het essentieel dat men erkent dat een persoon niet alleen rechten heeft op basis van zijn of haar staatsburgerschap, maar omdat hij of zij een mens is.

_ ARMOEDE, EEN SCHENDING VAN DE MENSENRECHTEN

Voor EAPN is armoede een schending van de mensenrechten, een standpunt dat de mensenrechtenorganisaties almaar vaker naar voren schuiven en waarvoor de maatschappij almaar meer begrip kan opbrengen. Dit is een belangrijke verwezenlijking van de mensenrechtenorganisaties waardoor de druk op overheden zou moeten toenemen om grotere inspanningen te leveren en op die manier een einde te maken aan armoede. Daarom moeten we armoede als een vorm van discriminatie beschouwen en de strijd tegen armoede zien als een onderdeel van de bestrijding van discriminatie. We moeten ook inzien dat niet alleen individuen armoede lijden; vaak treft armoede hele gemeenschappen in achtergestelde stedelijke of afgelegen landelijke gebieden. Deze discriminatie uit zich in het gebrek aan goede, betaalbare woningen, problemen om een goede baan te vinden, slechte dienstverlening, zoals openbaar vervoer, het gebrek aan betaalbare, toegankelijke gezondheidszorg en problemen om toegang te krijgen tot nutsvoorzieningen, zoals elektriciteit, verwarming en water. Het gaat dus niet alleen om de bestrijding van discriminatie van individuen, maar ook van gemeenschappen. We moeten mensenrechten en instrumenten tegen discriminatie vaker gebruiken om armoede en sociale uitsluiting van individuen en gemeenschappen te bestrijden. De successen die met collectieve klachtenprocedures op basis van het Sociaal Handvest van de Raad van Europa zijn geboekt, moeten ngo's die armoede bestrijden ertoe aanzetten om deze middelen grondiger te leren kennen en efficiënter te gebruiken.

_ DISCRIMINATIE LEIDT VAAK TOT ARMOEDE

Armoede beperkt zich duidelijk niet tot bepaalde groepen. Omdat de grondvesten van onze maatschappij almaar labiel worden, lopen steeds meer mensen gevaar om in de armoede verzeild te raken. Als we echter kijken wie het zwaarst door armoede wordt getroffen, gaat het opvallend vaak om mensen en groepen van mensen die het slachtoffer van discriminatie zijn. Dit kunnen geografische groepen zijn, maar ook maatschappelijke groepen, zoals mensen met een handicap, holebi's, etnische en religieuze minderheden. Ook vrouwen en vooral vrouwen uit gemeenschappen die door armoede worden getroffen, hebben een buitensporig hoge mate met armoede te maken.

_ DISCRIMINATIE VAN MIGRANTEN

Omdat bepaalde migrantengroepen zwaar door armoede zijn getroffen en EAPN zich met deze problematiek bezighoudt, wil ik bijzondere aandacht vragen voor de discriminatie van migranten die leidt tot armoede. Ik wijs hierop omdat recente ontwikkelingen binnen de EU en in sommige lidstaten migranten, asielzoekers en politieke of economische vluchtelingen sommige grond-

rechten lijken te ontzeggen. Bij het zoeken naar geschikte manieren om migranten te integreren verliest men blijkbaar internationale afspraken over het naleven van mensenrechten uit het oog, waardoor het aantal migranten dat in EU-lidstaten in armoede leeft, nog zal toenemen. EAPN heeft door zijn werkzaamheden een aantal discriminatiepatronen in kaart gebracht die de band tussen discriminatie en armoede versterken.

Discriminatie op de arbeidsmarkt

Het onderscheid tussen het verblijfsrecht en het recht om werk te zoeken belemmert voor bepaalde groepen migranten de toegang tot de arbeidsmarkt: de meeste landen hanteren speciale plannen die almaar restrictiever worden. Bovendien vinden heel wat migranten alleen maar atypisch werk (tijdelijke of deeltijdse banen), dat slecht wordt betaald en dat de migranten blootstelt aan uitbuiting. Dit geldt niet alleen voor personen die niet over de 'vereiste' opleiding en ervaring beschikken, maar ook voor hoogopgeleide en geschoolde migranten, omdat hun diploma's niet worden erkend. De situatie van vrouwen ligt nog moeilijker: door de genderproblematiek, hun migrantenstatus en de taakverdeling binnen het gezin zijn ze vaak veroordeeld tot de slechtst betaalde banen. En dit ondanks artikel 23 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: *'Eenieder, zonder enige achterstelling, heeft recht op gelijk loon voor gelijke arbeid.'*

Gebrek aan goede woningen

Een groot aantal asielzoekers, vluchtelingen en migranten wordt geconfronteerd met wettelijke belemmeringen en discriminatie bij het vinden van goede, betaalbare woningen. Hierdoor komen ze in slechte huizen terecht, met gezondheidsproblemen tot gevolg. Vaak hebben migranten geen andere optie en moeten ze wel kiezen voor slechte huizen op de private woningmarkt. Het wonen in achtergestelde wijken werkt sociale uitsluiting in de hand en verkleint hun kansen om een uitweg uit de armoede te vinden. Vluchtelingen krijgen met specifieke problemen af te rekenen. De omstandigheden in vluchtelingencentra in heel wat landen zijn ondermaats, maar als ze de centra verlaten, wachten hen doorgaans nog meer problemen.

Heel wat migranten krijgen accommodatie ter beschikking gesteld door hun werkgever. Dit zorgt echter voor onzekerheid: de woningen zijn ondermaats, kosten te veel en bieden geen privacy. De migranten zijn ook volledig afhankelijk van hun werkgever, waardoor ze eigenlijk nergens terecht kunnen met hun klachten over het werk of over de huisvesting. Hierdoor lopen migranten in de meeste Europese landen een heel groot risico om dakloos te worden. Hun wettelijk statuut kan ook een belemmering vormen om toegang te krijgen tot dienstverlening voor thuislozen, waardoor dit probleem nog acuter wordt.

Onvoldoende toegang tot gezondheidszorg

Omdat er een duidelijk verband bestaat tussen armoede en een slechte gezondheidstoestand is het niet verwonderlijk dat migranten, vluchtelingen en asielzoekers een groter gevaar lopen om gezondheidsproblemen te krijgen. Vaak is dit een gevolg van slechte werkomstandigheden, slechte voeding, slechte huisvesting en de gebrekkige toegang tot andere dienstverlening. Hun wettelijk statuut - ongeacht of de migrant al dan niet over papieren beschikt - staat vaak de toegang tot gezondheidszorg en zelfs spoedhulp in de weg. We kennen in België de regeling voor

“dringende medische hulpverlening aan vreemdelingen die onwettig in het land verblijven”. Maar omdat mensen zonder papieren ervoor terugdeinzen om zich bij officiële instanties bekend te maken, neemt dit probleem nog in omvang toe. Hier zou het eerbiedigen van de rechten van personen in plaats van EU-burgers (Universele Verklaring versus het Europese Sociale Handvest) een groot verschil maken. De fysieke en mentale gezondheidsproblemen waarmee heel wat migranten af te rekenen hebben, zijn ook voor een deel toe te schrijven aan de druk waaraan ze elke dag worden blootgesteld: bepaalde groeperingen binnen de maatschappij zijn niet blij met hun aanwezigheid en vaak worden ze uitgebuit en sociaal uitgesloten. Ze hebben ook weinig informatie over de beschikbare gezondheidszorg en de zorgverstrekkers zijn vaak onvoldoende vertrouwd met de speciale noden van migranten, vluchtelingen en asielzoekers. Dit alles kan de situatie nog verergeren.

Discriminatie door (beperkte toegang tot) onderwijs en opleiding

Heel wat studies maken de link tussen sociale achtergrond, migratie en succes op het gebied van onderwijs en opleiding. Meestal lopen deze personen al in de lagere school een leerachterstand op. Die problemen worden alleen maar groter wanneer ze toegang willen krijgen tot en hun voordeel willen halen uit opleidingsprogramma's voor de arbeidsmarkt omdat deze programma's geen rekening houden met de voorkennis en de diploma's van asielzoekers, vluchtelingen en migranten en met hun noden op het gebied van taalopleiding. In sommige landen mogen kinderen zonder papieren niet naar school. In België wordt dit recht alleszins al gegarandeerd. Kinderen worden vaak benadeeld door onderwijssystemen die niet op hun talenten en noden zijn afgestemd, waardoor ze minder goede resultaten halen. Dit versterkt het intergenerationele karakter van armoede en uitsluiting. De bestaande onderwijsstructuren zijn bijvoorbeeld niet of nauwelijks aangepast aan de noden van kinderen met een andere moedertaal dan de meerderheid van de bevolking.

Onvoldoende toegang tot sociale dienstverlening

Migranten, asielzoekers en vluchtelingen hebben het doorgaans moeilijker dan andere maatschappelijke groepen om toegang te krijgen tot dienstverlening en om hun rechten te laten gelden. Naast problemen op het gebied van huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg zijn er ook moeilijkheden met counseling, juridisch advies, kinderopvang en andere vormen van dienstverlening. De redenen hiervoor zijn legio: van het botweg ontzeggen van rechten tot gebrekkige informatie over het bestaan en de werking van sociale diensten. Deze problemen worden uitvergroot door een gebrekkige kennis van de taal en door ontoereikende dienstverlening, die vaak niet op de noden van migranten, asielzoekers en vluchtelingen is afgestemd. De medewerkers van sociale diensten zouden hiervoor een specifieke opleiding moeten krijgen die hen van deze noden bewustmaakt. In vele landen hebben mensen zonder papieren trouwens helemaal geen toegang tot sociale dienstverlening of zijn ze bang om zich bij de dienstverleners kenbaar te maken. Door de veiligheidswetgeving in sommige landen moeten dienstverleners de wet schenden om mensen zonder papieren te helpen.

_ HET VERBAND TUSSEN ARMOEDE EN DISCRIMINATIE OP HET TERREIN

Mensen die in armoede leven, wonen meestal in achtergestelde wijken. De slechte woonomstandigheden, de hoge werkloosheid, de gebrekkige dienstverlening, de povere infrastructuur en de uitsluiting maken het leven er moeilijk. Deze omstandigheden zorgen voor extra stress bovenop de armoede die al heel zwaar is om te dragen.

De etnisch heel diverse gemeenschappen trekken extra migranten aan die in deze moeilijke omgeving een plaats proberen te vinden. Mensen in armoede die er wonen en de nieuwkomers moeten:

- zekerheid vinden in een veranderende omgeving;
- omgaan met andere culturen, gewoonten en waarden;
- bestaansmiddelen vinden in een omgeving die gekenmerkt wordt door ontbering, kansarmoede en een gebrekkige dienstverlening.

Dit kan binnen deze gemeenschappen tot spanningen leiden en hen nog meer isoleren. In deze omstandigheden is het belangrijk dat men de 'ware' vijand bestrijdt, namelijk het ontbreken van degelijke algemene sociale beleidssystemen en het falen van het integratiebeleid, waardoor een kloof ontstaat. Deze problemen moeten worden aangepakt. De schuld mag niet bij de mensen die in deze wijken wonen of bij de nieuwkomers worden gelegd. Maar dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan: om deze belangrijke opgave tot een goed einde te brengen, moet er binnen deze wijken sterk in infrastructuur worden geïnvesteerd. Alle mensen die in deze wijken in armoede leven, moeten solidair zijn met elkaar en de maatschappij moet solidair zijn met deze wijken. Er is nood aan een goed universeel sociaal beleid en een sterk en doeltreffend antidiscriminatie- en cohesiebeleid. Een dergelijk beleid kan tot betere levensomstandigheden voor iedereen leiden en kan zo echt vorm geven aan een solidaire samenleving .

_ EEN BELEID OM ARMOEDE TE BESTRIJDEN KAN NIET LOSSTAAN VAN EEN BELEID OM DISCRIMINATIE TE BESTRIJDEN

Het eerder geschetste plaatje bewijst dat het beleid om discriminatie en het beleid om armoede te bestrijden beter op elkaar moeten worden afgestemd. Onderzoek van EAPN toont echter aan dat de Cohesiestrategie van de EU (OCM - Open Coördinatiemethode) deze link nog onvoldoende legt. De nationale actieplannen voor sociale cohesie besteden weinig aandacht aan het voorkomen of bestrijden van armoede bij bevolkingsgroepen - onder meer migranten - die met discriminatie worden geconfronteerd. Dit is zeker het geval voor mensen zonder papieren en asielzoekers, waarvoor de meeste actieplannen geen specifieke strategieën of maatregelen hebben. Sommige landen hebben zelfs de steun aan migranten en hun toegang tot dienstverlening teruggedroefd.

Toch worden er ook stappen gezet voor meer cohesie en erkent men de noodzaak om het antidiscriminatiebeleid en het beleid op het gebied van armoedebestrijding te integreren. Het 'Gezamenlijk Rapport over sociale inclusie' van 2004 over de nationale actieplannen voor sociale cohesie in de EU stelde dat de specifieke situatie van migranten (en etnische minderheden) die met armoede en sociale uitsluiting werden geconfronteerd, 'meer inspanningen en onderzoek vraagt'.

Hoewel er vooruitgang werd geboekt, wees de Europese Commissie in haar 'Vooruitgangsrapport' over de nationale cohesieactieplannen van 2005 erop dat in de meeste actieplannen geen specifieke doelstellingen of targets waren opgenomen. Hoewel er steeds meer nadruk op de integratie van migranten werd gelegd, benadrukte de Europese Commissie dat er te weinig werd gedaan om 'mogelijk discriminerend gedrag, een mogelijk discriminerende houding en mogelijk discriminerende praktijken van de meerderheid van de bevolking tegen te gaan die de gelijke behandeling van mensen in de weg staan'. Daarom is het belangrijk dat bij een volgende fase in het cohesiebeleid op dit vlak vooruitgang wordt geboekt.

Wat de integratie van armoedebestrijding in het antidiscriminatiebeleid betreft, is de uitdaging wellicht nog groter: in de meeste officiële documenten over de strijd tegen discriminatie komt dit aspect nauwelijks aan bod. Dit blijkt ook uit de problemen met het erkennen en aanpakken van 'sociale afkomst' als reden voor discriminatie. Organisaties die zich bezighouden met armoedebestrijding hebben ook de grootste moeite om de strijd tegen armoede aan bod te laten komen in mensenrechtenverslagen en om er een actiepoint voor het Europese Steunpunt voor Fundamentele Rechten (European Agency for Fundamental Rights - FRA) van te maken. Er is nog een lange weg af te leggen tussen het principieel aanvaarden van armoede als miskennis van mensenrechten en het integreren van armoedebestrijding in het antidiscriminatie- en mensenrechtenbeleid. Daarom moet er meer aandacht komen voor de discriminatie waarmee mensen in armoede worden geconfronteerd omdat ze in armoede leven.

_ INITIATIEF VAN DE EU TEGEN DISCRIMINATIE

In deze context en gelet op de noodzaak om de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in de praktijk te brengen, juichen EAPN, andere sociale ngo's, vakbonden en andere progressieve krachten het voornemen van de Europese Commissie toe om haar antidiscriminatiewetgeving te verscherpen, zoals aangekondigd in haar nieuwste 'sociale pakket'. Zoals het een goede richtlijn voor mensenrechten past, moet daarin rekening worden gehouden met alle bevolkingsgroepen die worden gediscrimineerd. EAPN dringt er bij de Europese Commissie op aan om geen hiërarchisch onderscheid te maken tussen de redenen en de groepen die moeten worden beschermd. EAPN erkent dat in deze fase de beschermingsredenen vermeld in artikel 21 van het EU Handvest van de Grondrechten (geslacht, ras of etnie, geloof of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid) benadrukt moeten worden, maar dringt erop aan om voor de toekomst te onderzoeken hoe een reden als 'sociale afkomst' met antidiscriminatiewetgeving afdoend kan worden beschermd.

EAPN ijvert voor een betere integratie van de strijd tegen discriminatie en armoede. We rekenen hierbij op onze collega's van antidiscriminatie-NGO's. Samen willen we werken aan mensenrechten en willen we een bijdrage leveren om plaatselijke, regionale, nationale, Europese en mondiale initiatieven beter op elkaar af te stemmen om armoede te bestrijden, discriminatie te bannen en mensenrechten te verdedigen.

HET INROEPBAAR RECHT OP WONEN: EEN HERVORMING MET BELANGRIJKE GEVOLGEN VOOR HET OPTREDEN VAN DE OVERHEID*

BERNARD LACHARME

— HET AL LANG AFGEKONDIGDE RECHT OP WONEN IS VOORTAAN GEWAARBORGD DOOR EEN RECHTSMIDDEL

De wet van 5 maart 2007 die het inroepbaar recht op wonen instelde, voerde in Frankrijk geen nieuw recht in. Het recht op wonen stond al impliciet in de Grondwet, die bepaalt dat elke burger recht heeft op normale levensomstandigheden. Het recht op wonen werd bovendien expliciet vermeld in de internationale verdragen die Frankrijk heeft ondertekend, zoals het verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van 1966. Sinds 1982 werd het ook herhaaldelijk door de wetgever bevestigd, in het bijzonder door de wet-‘Besson’ van 31 mei 1990 die in elk departement de initiatieven ten voordele van de huisvesting van achtergestelde personen organiseerde. Artikel 1 van de zogenoemde wet-‘DALO’ (“droit au logement opposable” = inroepbaar recht op wonen) nam overigens de definitie van de wet-Besson over, die stelt dat het recht op wonen een recht van elke persoon in moeilijkheden is. Deze wet is niet gekoppeld aan bijzondere voorwaarden op het vlak van middelen of statuut. Het is een wet voor iedereen, maar die aangepaste maatregelen vergt zodat de armsten ervan kunnen genieten.

Nieuw is dat het recht op wonen voortaan inroepbaar is. Dat betekent dat de eigenlijke toepassing van de wet voor burgers met problemen gewaarborgd is. De wet duidt een verantwoordelijke instantie aan tot wie de burger zich kan richten - de Staat - en bepaalt dat wanneer deze in gebreke blijft, de burger een beroep kan doen op justitie. De wet heeft drie termijnen vastgesteld om deze rechtsmiddelen beschikbaar te maken.

Vanaf 1 januari 2008 moest in alle 100 departementen van Frankrijk een minnelijke schikking worden ingevoerd. Dat vereiste de installatie van een bemiddelingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van de Staat, lokale gemeenschappen, verhuurders en verenigingen. Drie cate-

* Tekst vertaald uit het Frans.

1 Naar Louis Besson, toenmalig minister van Huisvesting.

gorieën aanvragers kunnen een beroep doen op de bemiddelingscommissie:

- personen die een aanvraag indienden voor een sociale woning en waarvoor de wachttijd in de lokale context abnormaal lang blijkt;
- personen die recenter een aanvraag indienden, maar die geen woning hebben, een tijdelijk onderkomen hebben, dreigen uitgezet te worden, in ongezonde of onbewoonbare woningen leven, of die – wanneer het gezin een minderjarig kind of gehandicapte persoon telt – in overbevolkte of ongeschikte woningen wonen;
- personen die opvang in een opvanghuis of andere aangepaste structuur vragen.

De commissie beoordeelt de goede trouw van de aanvrager: het is niet de bedoeling het recht op wonen te garanderen van personen die opzettelijk weigeren huur te betalen, of vooraf niet de normale stappen hebben gezet om een woning te vinden. Wanneer de commissie echter vaststelt dat een persoon te goeder trouw is en voldoet aan één van de voorwaarden van de wet, beschouwt ze deze persoon als prioritair en vraagt ze de prefect dringend te voorzien in huisvesting voor deze persoon door gebruik te maken van het reservatierecht bij de sociale verhuurders. Er zijn maximumtermijnen vastgesteld: over het algemeen 3 maanden voor de beslissing van de commissie, daarna 3 maanden voor de uitvoering.

In de dichtst bevolkte departementen worden deze termijnen verdubbeld. Voor de aanvragers van opvang bedraagt de termijn echter overal 6 weken.

De tweede termijn van de 'DALO'-kalender is 1 december 2008. Op die datum wordt een geschillenprocedure ingesteld voor aanvragers van wie de toestand het meest kritiek is, dat wil zeggen aanvragers van een woning die aanspraak mogen maken op een minnelijke schikking zonder termijnvoorwaarde, en aanvragers van opvang. Dankzij de geschillenprocedure kunnen ze naar de rechter stappen, als de bemiddelingscommissie hen als prioritair beschouwt en ze binnen de reglementaire tijdsperiode geen geschikte woning kregen aangeboden. De rechter stelt de feiten vast en geeft de prefect het rechterlijke bevel hen een woning toe te wijzen. Hij kan ook een dwangsom opleggen, die de Staat moet storten in een fonds dat bijdraagt in de financiering van sociale woningen.

De derde termijn is vastgesteld op 1 januari 2012. Op die datum wordt de geschillenprocedure opengesteld voor aanvragers van wie het beroep uitsluitend is gebaseerd op de anciënniteit van hun aanvraag voor een sociale woning. Die laatste stap heeft slechts zin als er voldoende betaalbare woningen zijn om een redelijke 'abnormaal lange' termijn te bepalen². In dit geval bestaat de uitdaging erin om ervoor te zorgen dat de voorrang van personen die in de slechtste omstandigheden leven, niet ten koste gaat van de andere legitieme aanvragers van sociale woningen: de wet-DALO moet iedereen ten goede komen die in min of meerdere mate geconfronteerd wordt met woningproblemen.

2 Vandaag varieert deze termijn van 6 maanden (departement Aube) tot 10 jaar (departement Parijs).

_ WAAROM MOET HET RECHT OP WONEN INROEPBAAR ZIJN?

Het Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (Hoog Comité voor de huisvesting van achtergestelde personen) stelde sinds haar achtste rapport – overhandigd aan de Franse president in december 2002 - steevast het inroepbaar recht op wonen voor. Aan de basis van dit voorstel lag natuurlijk het feit dat het onaanvaardbaar is dat een zo fundamenteel recht niet zou worden gerespecteerd. Waartoe dienen officiële afkondigingen en wetten als ze niet worden vertaald in concrete veranderingen voor de burgers? Maar er was ook een analyse van de oorzaken van het falen om het recht op wonen voor iedereen waar te maken. Deze analyse leidde tot het besluit dat we het recht op wonen alleen kunnen garanderen als het inroepbaar is.

De wet-Besson had departementale actieplannen voor de huisvesting van achtergestelde personen ingesteld, die door de Staat en het departement samen worden vastgesteld. De instrumenten van die plannen waren hoofdzakelijk sociale maatregelen, gericht op mensen met bijzondere sociale problemen: uitzonderlijke financiële steun en sociale begeleiding. Er is geen sprake van de productie van sociale woningen, behalve wanneer het woningen betreft die aan specifieke noden beantwoorden. Die maatregelen zijn noodzakelijk en ze werken, maar ze zijn vergeefs in het licht van de stijgende huurprijzen en de geringe bouw van sociale huurwoningen. We moeten niet alleen in het sociale beleid en via specifieke instrumenten rekening houden met het recht op wonen, maar ook in het stedenbouwkundige beleid, het beleid rond ruimtelijke ordening. Dat wordt echter noch door de Staat, noch door de departementen gestuurd, maar valt onder de bevoegdheid van de gemeenten en hun verenigingen.

De institutionele organisatie van Frankrijk is complex. De macht van de overheid bestrijkt vijf verantwoordelijkheidsniveaus: Staat, regio's, departementen, intercommunale verenigingen en gemeenten. De respectieve bevoegdheden zijn door de wet geregeld, maar in de praktijk stellen we bijvoorbeeld vast dat we er niet in slagen sociale woningen te bouwen zonder dat de financiering van de Staat wordt aangevuld met vrijwillige steun van de betrokken gemeenten, het departement en vaak ook de regio. Frankrijk telt 36.000 gemeenten en elke gemeente beslist wat wel of niet op haar grondgebied wordt gebouwd. Sommige gemeenten voeren een beleid dat het Hoog Comité bestempelt als 'gemeentelijk protectionisme'. Ze schermen hun grondgebied af voor sociale woningen, waarvan ze het nut niet betwisten, maar die ze liever op het grondgebied van de buurgemeente zien.

Het recht op wonen zoals bepaald vóór de wet-DALO was 'een doelstelling voor de hele maatschappij'. Het gold voor iedereen, maar verplichtte niemand. Die doelstelling moest opboksen tegen andere doelstellingen van de overheid, zowel het lokale stedenbouwkundige beleid (de stad niet uitbreiden, de stad niet concentreren...) als het nationale begrotingsbeleid (de overheidsuitgaven drukken).

Een voorbeeld van die toestand van collectieve onmacht is het plan van Ile de France van 1990 dat voorzag in de bouw van 53.000 woningen per jaar. Er werden er maar 43.000 gebouwd en we blijven vaststellen dat het beoogde doel niet wordt gehaald. De overheid beschikt over de middelen

om doelstellingen vast te stellen, maar heeft niet de nodige beslissingsmechanismen vastgesteld om ze te bereiken. De gevolgen voelt iedereen: het aandeel van de uitgaven voor huisvesting in het gezinsbudget zijn gestegen van 14% in het begin van de jaren '80 tot 22%. Maar de meest kwetsbare gezinnen worden het hardst getroffen.

Door de inroepbaarheid van het recht op wonen wordt in deze kwestie de goede orde hersteld: het recht op wonen is niet langer het gehoopte resultaat als gevolg van de beslissingen van de overheid, de beslissingen van de overheid moeten voortvloeien uit het recht op wonen. Wanneer de wetgever het recht op een geschikte woning bevestigt, gaat hij ervan uit dat de sociale cohesie dit vereist én dat de rijkdom van het land volstaat om dat te kunnen garanderen. De keuzes die daaruit volgen, moeten doeltreffend zijn: de erkenning van een recht houdt een resultaatverplichting in.

— EEN MOEILIJKE HERVORMING DOOR HAAR EISEN AAN DE OVERHEID

Het is nuttig even terug te komen op de lange weg die het voorstel van inroepbaar recht op wonen heeft afgelegd, want de weerstand tegen de beslissing en de omstandigheden waarin die beslissing werd genomen, maken duidelijk waarom de toepassing ervan nu zo moeilijk is.

De inroepbaarheid van het recht op wonen is geen onschuldige hervorming. Ze heeft op twee gebieden belangrijke gevolgen voor de overheid:

1. De organisatie van de aansprakelijkheid tussen de Staat en de verschillende gemeenschappen: De laatste decentralisatiewet³ heeft helaas een trend bevestigd. Het Parlement, dat vooral uit lokale verkozenen bestaat, neigt naar een verdeling van de door de Staat afgestane bevoegdheden, zonder dat de lokale initiatieven daarom meer coherentie vertonen.
2. De budgettaire middelen: De bouw van meer sociale woningen, het versterken van de financiële situatie van de huurders, de strijd tegen onwaardig wonen, het voorkomen van uitzettingen, de kwalitatieve en kwantitatieve aanpassing van het aanbod van sociale woningen vragen meer middelen. Het zou natuurlijk logisch zijn dat de Staat, in het kader van de nationale solidariteit, die taak op zich zou nemen. De Staat heeft echter, integendeel, de laatste jaren zijn inbreng nog teruggeschroefd.

De doelstelling van een inroepbaar recht op wonen wordt amper gecontesteerd. Vanaf begin 2004 werd het als perspectief in het overheidsbeleid opgenomen. De regering vond echter dat eerst de nodige woningen moesten worden gebouwd. Het recht op wonen wordt pas inroepbaar wanneer het aanbod voldoende groot is. Het Hoog Comité stelde echter dat de resultaatverplichting in de wet moest staan zodat de sociale woningen ook echt zouden worden gebouwd. We stelden niet

3 Wet nr. 2004-809 van 13 augustus 2004 betreffende de lokale vrijheden en verantwoordelijkheden.

voor om de burger onmiddellijk dit recht te laten opeisen, maar vroegen dat de verantwoordelijkheid zou worden vastgelegd en dat het rechtsmiddel geleidelijk zou worden ingevoerd volgens een vooraf bepaalde kalender.

Het Hoog Comité heeft het idee in haar rapporten en adviezen uitgediept en bevestigd. Het werd al snel opgepikt door verenigingen die het beu waren om steeds meer energie in het probleem te steken en achteraf telkens weer te moeten vaststellen dat de problemen alleen maar groter werden. Al in 2003 hebben ze een 'platform voor een inroepbaar recht op wonen' opgericht dat efficiënt lobbyde en dat steunde op het werk van het Hoog Comité.

Hun militante acties hebben geleid tot de beslissing, die president Jacques Chirac bekend maakte in zijn laatste nieuwjaarstoespraak van 31 december 2006. Tijdens de campagne voor de presidentsverkiezingen zijn de verenigingen achter de rode tenten van de 'Enfants de Don Quichotte' langs het kanaal Saint Martin voor de huisvesting van daklozen, erin geslaagd om het inroepbaar recht op wonen eindelijk op de agenda van het Parlement te plaatsen.

De wet betreffende het inroepbaar recht op wonen werd bij hoogdringendheid opgemaakt, besproken en aangenomen. Ze werd op 3 januari door de eerste minister aangekondigd terwijl de tekst nog niet klaar was, op 17 januari aan de Ministerraad voorgelegd, definitief aangenomen op 22 februari, de laatste dag van de legislatuur, en uitgevaardigd op 5 maart. De wet stond mijlenver van het door het Hoog Comité voorgestelde schema dat voorzag in een fase van nationaal overleg tussen de Staat, de lokale gemeenschappen en de belangrijkste actoren die betrokken waren bij het opstellen van de wet, en dat werd gevolgd door lokaal overleg over de in te zetten middelen, afhankelijk van regio tot regio.

In een vorig rapport had het Hoog Comité gesteld dat een inroepbaar recht op wonen maar zin had als aan drie voorwaarden was voldaan:

- er moet een verantwoordelijke instantie komen;
- de burger moet de nodige rechtsmiddelen krijgen: via minnelijke schikking of via een geschillenprocedure;
- de verantwoordelijke instantie moet de nodige middelen krijgen.

De wet-DALO voldeed duidelijk aan de eerste twee voorwaarden: de Staat werd als verantwoordelijke instantie aangeduid en een kalender bepaalde de invoering van de rechtsmiddelen. Bleef over: de derde voorwaarde. Het was de bedoeling om mensen met problemen te huisvesten, niet om de Staat te laten veroordelen. Hoe kan de Staat een recht garanderen waarvan de toepassing onder de bevoegdheid van lokale gemeenschappen valt?

Is het niet nodig naast de verantwoordelijkheid van de Staat ook een tweedelijnsverantwoordelijkheid te organiseren? En welke budgettaire middelen zijn er?

Ondanks deze beperkingen was de wet ongetwijfeld een grote historische stap vooruit voor de huisvesting van achtergestelde personen. Ze zorgde voor een resultaatverplichting waarop niet kon worden teruggekomen. Daarom keurde het Hoog Comité de ontwerpwet-DALO in zijn advies

van januari 2007. Maar het verklaarde tegelijk dat een tweede wet na overleg noodzakelijk was. Het Comité verkreeg dat naast het 'Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées' en zijn voorzitter een begeleidingscomité werd opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van alle actoren (lokale gemeenschappen, sociale verhuurders, private verhuurders, verenigingen...). Op 1 oktober 2007 diende dit comité voorstellen in bij de nieuwe Franse president. In oktober 2008 legde het zijn tweede rapport voor.

_ DE RECHTSMIDDELEN VAN DE WET-DALO ... TE WEINIG GEBRUIKT, MAAR WEL EEN OPENBARING

De bemiddelingscommissies werden op het afgesproken tijdstip geïnstalleerd, namelijk in januari 2008. Op 31 augustus hadden ze al 40.000 aanvragen ontvangen. We stellen echter vast dat het niet volstaat om een procedure op te stellen. Er is meer nodig om ze ook echt toegankelijk te maken voor iedereen die er behoefte aan heeft. De betrokkenen moeten op de hoogte zijn: de wet verplicht de Staat om in elk departement voor de nodige informatie te zorgen, maar de Staat is niet geneigd om acties te ondernemen die het aantal aanvragen de hoogte injagen... De aanvragers moeten advies krijgen en bij hun stappen worden begeleid, want een beroep doen op de wet-DALO is niet hetzelfde als een aanvraag voor een sociale woning. De eiser moet zijn problemen uitdrukkelijk formuleren, aantonen dat hij alle nodige stappen heeft gezet, en indien nodig zijn goede trouw bewijzen. Maatschappelijk werkers kennen de wet-DALO niet goed en zijn niet opgeleid voor dergelijk begeleidingswerk. De verenigingen beginnen nu gebruik te maken van de wet, maar beschikken niet altijd over de middelen om iedereen bij te staan die er een beroep op zou moeten en willen doen.

Er is dus nog veel werk aan de winkel. We moeten wel onderstrepen dat nu echt recht geschiedt. In plaats van soms jarenlang geen antwoord te krijgen op zijn of haar aanvraag voor een woning, kan iemand zonder woning of iemand die slecht is gehuisvest, nu een beslissing afdwingen. Als de beslissing positief uitvalt en niet wordt uitgevoerd, kan de betrokkene vanaf 1 december naar de rechtbank stappen. Maar als die beslissing niet positief is, kan die persoon de beslissing nu al voor de rechter betwisten. Dat is een culturele omwenteling die het gevoerde beleid ter discussie stelt. Dat geldt ook voor de woningverenigingen die moeten vaststellen dat de commissies soms mensen aanwijzen die de sector prioritair in zijn structuren moet opvangen. We waren eraan gewend om aan de ingang van sommige opvangcentra en van sociale woningen voorrang te verlenen aan bepaalde mensen en om soms de 'spoedgevallen' te rangschikken, hoewel geen enkele ervan redelijkerwijs had moeten worden uitgesteld. We vonden het normaal dat personen die in onmenselijke omstandigheden leefden – onbewoonbaar, gevaarlijk, overbezet, volgepropt... - jarenlang op de wachtlijst stonden.

De rechtsmiddelen in de wet-DALO hebben ook een grote ongelijkheid tussen de regio's aan het licht gebracht. Twee derde van de gevallen hebben betrekking op de regio Ile de France. In de regio Côte d'Azur is de situatie ook kritiek, met zeer veel rechtszaken en een totaal ontoereikend aanbod. We weten dat de overzeese gebieden ook in moeilijkheden zullen komen, omdat er te weinig goede woningen en te veel ongezone woningen zijn.

En dan zijn er nog een tiental departementen met grote steden (Lyon, Nantes, Lille, Bordeaux, Toulouse...) waar de toestand precair is. In drie departementen op vier tellen we echter minder dan 25 gevallen per maand. In deze 'rustige' departementen is de wet-DALO een ultieme garantie op het recht op wonen. De wet moet de instrumenten nog verbeteren, maar de Staat kan hier zonder problemen zijn verplichtingen nakomen. Dat geldt niet voor de 'problematische' departementen en a fortiori voor de kritieke departementen. Het begeleidingscomité beklemtoont de noodzaak om budgettaire middelen vast te leggen zodat de Staat in die regio's niet zal worden veroordeeld.

Die regionale verschillen zijn natuurlijk al langer bekend, maar door de wet-DALO moeten we er nu wel rekening mee houden. Frankrijk, dat erg gehecht is aan het republikeinse principe van gelijkheid, heeft de neiging om het hele grondgebied te behandelen volgens dezelfde regels, met dezelfde instrumenten en met dezelfde steunmaatregelen. Vandaag is bewezen dat we rekening moeten houden met de diversiteit van het grondgebied, als we iedereen eenzelfde recht willen garanderen, van de kleinste gemeenten in de Lozère over de overzeese departementen tot Parijs. Nationale doelstellingen in de sociale huisvesting hebben maar zin als ze de optelsom zijn van lokaal vastgestelde doelstellingen, op basis van de behoeften die voor elk departement verschillend kunnen zijn.

— EEN WET WAARVAN ALLE GEVOLGEN NOG NIET HELEMAAL DUIDELIJK ZIJN

Het begeleidingscomité voor de invoering van het inroepbaar recht op wonen heeft zijn tweede rapport opgesteld. Dit gebeurde in de context van enerzijds het onderzoek door het Parlement van een nieuw wetsontwerp op de huisvesting dat maar een beperkt antwoord biedt op de vragen over goed bestuur⁴, en anderzijds van een ontwerp-begroting 2009 die minder geld voor sociale woningen en opvang vrijmaakt. Voor de regering zijn de gevolgen van de wet-DALO blijkbaar nog niet helemaal duidelijk.

De betrokkenen die bezig zijn met huisvesting en integratie, hebben het gevoel dat de beslissingen worden genomen zonder te anticiperen op de vervaldata van de wet-DALO. In oktober 2007 vroeg het begeleidingscomité al om bijkomende middelen te mobiliseren, vooral voor de sanering van ongezonde woningen, het voorkomen van uitzettingen of het afsluiten van overeenkomsten met privé-eigenaars om de vervaldatum van 1 december 2008 in het hele land te halen. Het comité adviseerde om dringende maatregelen te treffen en veel meer sociale woningen te bouwen om de vervaldatum van 2012 te halen: tussen de beslissing om een programma voor sociale woningbouw te lanceren en de leveringsdatum, verloopt minstens drie jaar. Het tweede rapport van het begeleidingscomité bevestigt nogmaals de noodzaak van dergelijke maatregelen en de titel 'Assumer l'obligation de résultat sur l'ensemble du territoire' (De verantwoordelijkheid dragen voor de resultaatverplichting op het hele grondgebied) is een duidelijke oproep aan de Staat.

4 In de versie die de regering heeft voorgelegd, maar we hopen dat het parlementaire debat voor verbetering kan zorgen.

De wet van 5 maart 2007 is geen eindpunt, maar het vertrekpunt van een hervorming die we sneller hadden gewild, maar die uiteindelijk toch zal moeten worden uitgevoerd. We kunnen ons niet voorstellen dat we achterblijven op de bepalingen van de wet, die niet meer doet dan het aansprakelijkheidsprincipe aan de uitoefening van een fundamenteel recht koppelen. We kunnen ons ook niet voorstellen dat de Staat zich geregeld door de rechtbank zal laten veroordelen en dat de rechter de Staat uiteindelijk dwangsommen zal opleggen die de regering niet in haar begroting wou inschrijven. Door de juridische aansprakelijkheid van de Staat vast te stellen heeft de wetgever ook een politieke aansprakelijkheid vastgelegd: die van de regering.

Daarom is het inroepbaar recht op wonen in bepaalde departementen een zware bevalling, maar we zijn ervan overtuigd dat de baby levensvatbaar is. De wet-DALO heeft effect en zal effect blijven hebben. Woonverenigingen en sociale werkers beseffen dat de wet tegelijk een middel is om individuele situaties te deblokken en een hefboom om de overheid te dwingen bij haar beslissingen rekening te houden met het recht op wonen. Ze zullen het nodige doen om de procedure te gebruiken wanneer dit nodig is.

Wanneer het recht op wonen volledig wordt uitgeoefend, zal blijken dat het niet alleen positieve effecten heeft voor de armsten of de zwaksten, maar voor de hele stedelijke bevolking. De overheid zal worden gedwongen om coherent op te treden, een beleid uit te stippelen en uit te voeren, gebaseerd op de werkelijke behoeften van iedereen, een beleid dat zo dicht mogelijk aansluit bij de wensen van de bewoners.

02.

DRIE HEFBOMEN VOOR DE STRIJD TEGEN ARMOEDE

02.1.

SOCIALE ZEKERHEID

REFLECTIES VANUIT DE WERKING VAN HET STEUNPUNT

STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING

De preambule van het samenwerkingsakkoord laat geen misverstand bestaan over de maatschappelijke waarde van de sociale zekerheid en specifiek haar bijdrage tot de armoedebestrijding: “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;...”

Cijfers tonen het onomstotelijk aan: bij het uitblijven van alle sociale transfers - dus ook geen pensioenen - stijgt het armoederisico van 15% naar 41% van de bevolking. Dit gegeven illustreert ook dat de sociale zekerheid een eerste en doeltreffende bescherming biedt of dam opwerpt tegen sommige risico's (werkloosheid, ziekte, enzovoort) die tot armoede kunnen leiden.

Voor de deelnemers aan het overleg van het Steunpunt is een sterke sociale zekerheid dan ook fundamenteel. Indien men dit laatste wil waarborgen, dient volgens hen het sociale zekerheidsbeleid oog te hebben voor de volgende elementen:

- een universele bescherming;
- een structurele en solide financiering;
- het garanderen van het rechtskarakter.

In wat volgt, wordt dieper ingegaan op deze drie elementen.

1) “Een sociale zekerheid die selectief is afgestemd op de armsten is gevaarlijk, want de belangstelling van andere bevolkingsgroepen zal dan afnemen en ze zullen geneigd zijn om privé-verzekeringen aan te gaan. Op die manier zal een logica van bijstand de logica van sociale verzekering en herverdeling,

zoals ze gegroeid is uit de strijd van de arbeiders voor de sociale zekerheid, vervangen¹.”

Met andere woorden, een toenemend aantal gerichte maatregelen binnen de sociale zekerheid verzwakt dit systeem omdat die maatregelen minder legitimiteit genieten bij arme personen en bij de gehele bevolking. Ze brengen dus het principe van een solidaire verzekering in gevaar, fundament van het sociale zekerheidstelsel.

Toch stellen we vast dat onze sociale zekerheid voortdurend schippert tussen de principes van universalisme en van selectiviteit. De universaliteit van de bescherming is vergezeld gegaan van een toegenomen selectiviteit ten voordele van de meest kwetsbaren.

Kijken we naar de gezondheidszorg. De hervorming van de toegang tot de ziekteverzekering in 1998 betekent zonder twijfel een grote stap vooruit, in de richting van een veralgemening van de sociale dekking. De kost van de gezondheidszorg indachtig, stapelt het aantal selectieve maatregelen dat sociaal-economisch kwetsbare groepen financiële toegankelijkheid wil garanderen, zich echter op.

Behalve dat selectieve maatregelen de sociale zekerheid in haar fundament zelf verzwakken, vertonen ze ook bepaalde nadelen op het vlak van bereik en doeltreffendheid.

Zo hebben ze als pervers effect, zeker wanneer ze gericht zijn op bepaalde categorieën personen, dat ze de rechthebbenden opsluiten in situaties van sociale uitsluiting. Gelukkig neigt men steeds meer naar een geleidelijke afbouw van voordelen, waardoor het laatstgenoemde effect quasi tenietgedaan kan worden. In het kinderbijslagstelsel bijvoorbeeld, heeft men, ter bestrijding van de werkloosheidsvallen, vrij recent een maatregel ingevoerd die voor een bepaalde periode de verhoogde kinderbijslag aan werklozen laat doorlopen eens ze weer aan het werk zijn.

Specifieke maatregelen leiden soms tot een ongelijke behandeling van mensen die met dezelfde moeilijkheden worden geconfronteerd. Zo kan een werkloze genieten van een bepaalde maatregel of toeslag, terwijl een werknemer met een laag loon daar geen recht op heeft.

Deelnemers aan het overleg wijzen vaak ook op het stigmatiserende karakter van deze maatregelen, op het feit dat ze levenskeuzes niet respecteren (onder andere het in rekening brengen van het samenwonen) en op de moeilijkheden die ze stellen voor het recht op de bescherming van het privé-leven.

Tot slot zorgt de veelheid aan maatregelen voor een grotere complexiteit van het systeem, voor een permanent risico op foutieve beoordelingen en een verlies van rechten, alsook voor een belangrijke administratieve last.

¹ VPAVA – Vereniging Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede (1996). “Bijdrage van de Verenigingen Partners inzake de modernisering van de sociale zekerheid”, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr.3, p. 510.

Tegenover deze vaststellingen pleiten de deelnemers aan het overleg voor het behoud en de versterking van een maximale solidariteit, in de zin van gewaarborgde fundamentele rechten voor elkeen. Ze zijn daarnaast voorstander van de beperking van de creatie van residuaire en selectieve rechten. En ze benadrukken dat selectieve rechten die het inkomen als maatstaf hanteren, wenselijker zijn dan diegene die gericht zijn op een welomschreven categorie personen.

2) De slagkracht van de sociale zekerheid hangt uiteraard ook af van de middelen die naar het stelsel vloeien.

Op dit vlak merken we een evolutie op naar een structurele of gerichte verlaging van de werkgeversbijdragen, steunend op het argument van een te hoge loonkost. Werknemersbijdragen worden op hun beurt verlaagd of afgeschaft voor degenen met een laag loon, met het doel hun netto-inkomen te verhogen. Om de financiële houdbaarheid van het systeem te garanderen, doet men meer en meer een beroep op alternatieve financieringsbronnen, namelijk op belastingontvangsten.

Vanuit die optiek valt het pleidooi te begrijpen voor een bijdrage van inkomens uit vermogen en uit kapitaal: “de bijdrage van alle types inkomen (onroerend inkomen, vermogensbelasting, bijdragen op de toegevoegde waarde van de bedrijven - met uitsluiting van de loonmassa- energiebelasting...) om een stabiele financiering van een geïntegreerd en veralgemeend systeem van sociale bescherming te waarborgen dat paritair wordt beheerd².”

De trend naar een algemene vermindering van de sociale bijdragen verontrust evenwel de deelnemers aan het overleg. Betekent dit niet dat men het systeem afbouwt ten voordele van het scheppen van nieuwe banen waarmee armoede en ongelijkheid misschien ook niet efficiënt bestreden kunnen worden, vragen deelnemers aan het overleg zich af.

3) De deelnemers aan het overleg betreuren sterk de tendens naar individuele responsabilisering, die zich hoofdzakelijk voordoet bij de werkloosheid, en de verhoging van de voorwaardelijkheid van het recht op tegemoetkomingen.

In het werkloosheidsstelsel vervult voor heel wat actoren het ‘plan ter activering van het zoekgedrag van werklozen’ een voorbeeldrol van de wijze waarop de overheid haar verantwoordelijkheid in het domein van de tewerkstelling verhoudt. Uitgangsprincipe lijkt te zijn dat werklozen te weinig inspanningen leveren om werk te zoeken en zelf het bewijs van het tegendeel dienen te leveren. Dit impliceert ook dat men werkloosheidsuitkeringen minder als een recht ziet. De idee van individuele schuld van werklozen voor hun eigen toestand treedt hier duidelijk op de voorgrond.

2 VPAVA -Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede. *Op.cit.*, p. 510.

SOCIALE ZEKERHEID EN DE STRIJD TEGEN ARMOEDE*

PATRICK FELTESSE

Deze bijdrage zet enkele kanttekeningen bij de sociale zekerheid als discussiestof voor het debat over de richting die we met het armoedebeleid uit moeten. De sociale zekerheid zou immers bescherming tegen armoede moeten bieden. De waardering voor de doelmatigheid van het systeem is immers groot als we kijken naar het verschil tussen vervangingsinkomens en de 'armoededrempel'. Deze evolutie doet stemmen opgaan om de rol van de sociale zekerheid terug te schroeven. Er heerst ook verwarring over het verschil tussen armoedepreventie en armoedebestrijding, tussen blijvende en multidimensionele armoede en het financiële armoederisico. In beleidsplannen voor het bestrijden van armoede werd de voorbije jaren ook opvallend veel nadruk gelegd op tewerkstelling en activeringshefbomen. Binnen de sociale zekerheid zijn op het vlak van armoedepreventie trouwens enkele positieve hervormingen doorgevoerd. Nadat de reële vervangingsinkomens een aantal jaren zowat op hetzelfde niveau bleven, werden de sociale minimumuitkeringen in verschillende fases bijgestuurd. We hebben geprobeerd om deze evolutie hier in grote lijnen te schetsen omdat ze nog niet echt grondig is geanalyseerd. Het groeiende aantal uitkeringsgerechtigden en de hardnekkigheid van het fenomeen armoede brengen ons bij een aantal essentiële vragen: over de nadelen en de tekortkomingen van het beleid dat al dan niet samenhangt met de sociale zekerheid, en of er niet veel meer actie moet worden ondernomen om de verspreiding van de armoede tegen te gaan.

DE STRIJD TEGEN ARMOEDE EN DE FUNCTIE VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

In 1998 tekenden de federale regering en de gewest- en gemeenschapsregeringen een samenwerkingsovereenkomst waarin afspraken werden gemaakt over verschillende middelen om het armoedebeleid in België te bestendigen. Zo werd onder meer het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting opgericht. In de preambule van deze overeenkomst wordt expliciet naar de sociale zekerheid verwezen als een essentieel element in de strijd tegen armoede: *'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;...'*

Preventie van armoede is een van de doelstellingen waarop de nadruk wordt gelegd. Vermoede-

* Tekst vertaald uit het Frans.

lijk gingen de opstellers van de overeenkomst er vanuit dat de andere elementen met armoede en niet alleen met de sociale zekerheid te maken hadden. Een samenleving die de strijd tegen armoede aanbindt, versterkt immers haar sociaal weefsel dat haar ertoe brengt om deze strijd te voeren. Bestaansonzekerheid wijst op situaties waardoor iemand in armoede kan verzeilen. Armoede ten slotte is een van de uitersten op de schaal van ongelijkheid en is het resultaat van ontwikkelingen die telkens weer tot ongelijkheid leiden en ervoor zorgen dat mensen van de sociale ladder tuimelen.

Men beweert dat de sociale zekerheid belangrijk is om armoede 'te voorkomen' en niet om bestaande armoede te bestrijden. Dit is een betwistbaar standpunt, gelet op de vele aspecten van armoede. De sociale transfers en andere vormen van inkomensmaatregelen, zoals fiscale herverdeling, volstaan immers niet om mensen te helpen die met verschillende facetten van armoede worden geconfronteerd.

Toch wordt vandaag in het politieke debat nog nauwelijks onderscheid gemaakt tussen grote armoede en armoede van voorbijgaande aard, die beperkt blijft tot 'een onvoldoende hoog inkomen om een behoorlijk leven te leiden'. Het bewijs zijn de termen 'armoededrempel' en 'armoedegraad', die te pas en te onpas door politici en door de sociale zekerheid worden gebruikt. Op de top van Laken in 2001 had men het over 'lage inkomensdrempel' of 'armoederisicodrempel' in plaats van 'armoededrempel' als Europese indicatoren. Diezelfde indicatoren omschrijven blijvende armoede als 'het hebben van een beschikbaar inkomen dat lager ligt dan de inkomensdrempel in kwestie voor het lopende jaar en gedurende ten minste twee van de drie afgelopen jaren'¹. Deze begripsvermenging kan tot een banalisering van armoede leiden; tegelijk kan ze aanleiding geven om bij het vastleggen van de resultaten die men met het inkomensbeleid wil bereiken, uit te gaan van een inkomensniveau dat lager ligt dan wat in een rijke samenleving een aanvaardbaar inkomen is. Heel concreet hebben 30,8% van de leden van een gezin dat een armoederisico loopt, financiële moeilijkheden om hun woning voldoende te verwarmen (tegen 14,5% van de totale bevolking); 13,7% kan niet om de twee dagen vlees of vis eten (tegen 4,2%) en 59,5% kan maar één keer per jaar één week vakantie nemen (tegen 24,9% van de totale bevolking)². Deze voorbeelden tonen aan dat we met het begrip 'armoederisicodrempel' het aandeel echt arme personen niet in kaart kunnen brengen, terwijl het tegelijk wel vrij bescheiden doelstellingen lijkt op te leggen aan het sociale zekerheidssysteem van een vrij rijk land.

Het alomtegenwoordige gebruik van deze indicatoren in het kader van de sociale zekerheid kan een verkeerd beeld geven van de functie van de sociale zekerheid en van het belang ervan binnen het armoedebestrijdingsbeleid. Zelfs als ze hierin een rol speelt, dan nog blijft het de vraag of het 'de functie' is van de sociale zekerheid om armoede te voorkomen of te bestrijden.

1 Terwijl het percentage personen dat in 2005 het risico liep om in armoede te vervallen, op een gegeven ogenblik 14,7% van de Belgische bevolking bedroeg, liep 7% van de bevolking gevaar om in een situatie van hardnekkige armoede te belanden.

2 FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (14 maart 2008). *EU-SILC 2006, Vergelijking van de totale bevolking en de bevolking die risico loopt op armoede op basis van niet-monetaire indicatoren*, Persbericht.

De sociale zekerheid moet in de eerste plaats op een solidaire manier bepaalde kosten financieel dekken en in bepaalde omstandigheden het verloren inkomen vervangen, met andere woorden:

- om werknemers en hun gezin te behoeden voor bepaalde gevaren die tot loonverlies kunnen leiden, zoals werkloosheid en het verplichte brugpensioen, of werkonbekwaamheid door ziekte of invaliditeit;
- om een uitkering toe te kennen zodat men omstandigheidsverlof kan nemen (moederschapsverlof, ouderschapsverlof, palliatieve verzorging enz.) of een carrièrepauze kan inlassen;
- om na de pensionering een pensioen uit te keren;
- om kosten voor gezondheidszorg terug te betalen zodat die gezondheidszorg betaalbaar blijft;
- en om gedeeltelijk bij te dragen in de kosten voor kinderen (kinderbijslag, geboortepremie enz.).

Via deze verschillende stelsels beschermt de sociale zekerheid alle werknemers voor nagenoeg alle werkgerelateerde uitkeringen en nagenoeg de volledige bevolking voor gezondheidszorg en gezinsgerelateerde uitkeringen. Dit alles is mogelijk door een systeem van solidaire financiering dat een herverdeling over de volledige inkomensschaal garandeert en niet uitsluitend van de rijken naar de armen. Hoewel de sociale zekerheid dus niet alleen voor armen is bestemd, werd de verplichte sociale zekerheid bij haar oprichting in 1945 beschouwd als een instelling die armoede moest voorkomen en een einde moest maken aan liefdadigheid en bijstand voor zoveel mogelijk mensen. In het sociale pact van 1944 stond vermeld dat de sociale zekerheid 'werkende mannen en vrouwen moest behoeden voor de vrees voor armoede'. De sociale verzekeringen hadden als taak arbeiders en hun gezinnen te beschermen tegen armoede; bijstand mocht slechts in een klein aantal gevallen worden toegekend. Sinds 1945 heeft de sociale zekerheid een hele evolutie doorgemaakt. Haar eerste taak is het bieden van een zekere bescherming tegen inkomensverlies of voor kosten verbonden aan bepaalde risico's en omstandigheden die de gemeenschap op een heel solidaire manier wil verzekeren. Ze kan niet uitsluitend op de preventie van armoede worden toegespitst, terwijl voor de bestrijding van armoede dan weer een veel bredere beleidsaanpak noodzakelijk is. De huidige discussie wekt deze illusie en gaat zelfs zo ver te opperen dat de sociale zekerheid niet behoorlijk functioneert omdat de armoede niet afneemt, maar toeneemt. Sommigen stellen zelfs voor om werknemers met een hoog loon niet te dekken. In bepaalde landen leveren die geen bijdrage aan de sociale zekerheid. In andere landen beperkt de overheid zich tot het helpen van arme burgers. België heeft voor een andere aanpak gekozen.

Al met al slaagt de sociale zekerheid er samen met andere beleidsinitiatieven goed in om armoede en bestaansonzekerheid die tot armoede kan leiden, te voorkomen. Dit is ook één van haar taken. Volgens de laatste enquête voor inkomens en levensomstandigheden³ hebben de sociale transfers (met uitzondering van de pensioenen) in 2005 het aandeel van de bevolking dat risico liep op armoede, verminderd met 44% (duidelijk meer dan de 38% die voor de volledige Europese Unie van 25 landen waren berekend, maar minder dan Frankrijk waar de daling 48% bedroeg, of Nederland waar ze 52% bedroeg).⁴ Zonder de sociale zekerheid zouden vele mensen niet aan sparen toekomen of zich privé niet voldoende kunnen verzekeren zodat we vroeg of laat schulden moeten maken of een beroep op overheidssteun moeten doen. De sociale zekerheid kan

3 (2008). *Enquête EU-SILC 2006*.

4 Een jaar eerder bedroeg deze daling 46%, tegenover 38% voor de Europese Unie - Eurostat, [2008].

echter niet voorkomen dat een groot aantal jongeren de school verlaat zonder diploma of enkel met een getuigschrift van de lagere school of van het lager secundair onderwijs. Ze kan ook niet voorkomen dat een deel van de werklozen al jaren werkloos is en er voor hen ook geen werk in het verschiet ligt, behalve dan wat zwartwerk. Ze kan ook niet verhelpen dat een deel van de bevolking veel meer dan gemiddeld gevaar loopt om ziek te worden, om een slechte gezondheid of een gebrek te hebben, om vroeg oud te worden of voortijdig te sterven. Ze kan niet voorkomen dat een deel van de bevolking – meestal heel oude mensen – een erg eenzaam bestaan lijdt. Ze kan ook het vierde wereldfenomeen niet doorbreken en biedt ook geen oplossing voor de ellende van mensen zonder papieren die nauwelijks enkele euro's per dag in het zwart verdienen. Ze heeft ook geen oplossing voor mensen die te kampen hebben met de gevolgen van een depressie, van alcoholisme, van opeenvolgende gebeurtenissen die tot uitsluiting en armoede leiden. Deze aspecten van armoede krijgen ook aandacht van andere beleidsniveaus dan de sociale zekerheid en zouden die nog meer moeten krijgen.

EVOLUTIE VAN DE BELEIDSPLANNEN TER BESTRIJDING VAN ARMOEDE

Een van de opvallendste evoluties van de voorbije tien jaar bij de aanpak van armoede is de grotere nadruk die op het tewerkstellingsbeleid en de socioprofessionele inschakeling wordt gelegd. Dit kan een gevolg zijn van de grotere aandacht voor het voorkomen van monetaire armoede en het verstrikt geraken in werkloosheid, wat eigenlijk nauwelijks iets met blijvende en multidimensionale armoede te maken heeft. Typisch voor deze denkwijze zijn onderzoeken zoals dat onder leiding van Bea Cantillon van het 'Centrum voor sociaal beleid' van de Universiteit Antwerpen. Het onderzoek vergelijkt de doelmatigheid van de sociale zekerheidssystemen in de Europese landen door de indicator 'tewerkstellingsgraad' te kruisen met 'armoedegraad'.

Het onderzoek toonde inderdaad aan dat het armoederisicopercentage heel laag lag bij tewerkgestelde werknemers⁵, wat de onderzoekers deed besluiten dat tewerkstelling de beste buffer is tegen armoede, ook al omdat de uitkeringen relatief gezien zijn afgekalfd ten opzichte van het mediane loon. Ze zijn immers minder gestegen dan de lonen. Op het eerste gezicht lijkt er weinig in te brengen tegen deze bewering, ten minste als het gaat om relatief stabiele en voltijdse banen.

Kortom, de beste manier om 'armoede te bestrijden' is niet langer een inkomensgarantie te bieden, die bij voorkeur op basis van selectiviteitscriteria wordt aangepast (meer geven aan wie meer nodig heeft), maar de tewerkstellingsgraad opdrijven, onder meer met beleidsinitiatieven waarbij wordt gefocust op personen die de grootste moeite hebben om werk te vinden of die het gevaar lopen om hun werk te verliezen. Desnoods door minder goed betaald werk aan te moedigen, zoals banen gefinancierd met dienstencheques of deeltijdse betrekkingen. Dit geeft dan weer aanleiding tot het ontstaan van een nieuwe groep 'arme werknemers' die zorgen baart, ook al omdat de taak van de sociale zekerheid niet duidelijk is, hoewel de toename van het aantal arme werknemers in België - binnen het wettelijke arbeidscircuit - beperkt is gebleven dankzij het minimumloon en

⁵ Het armoederisicopercentage bedraagt naar schatting 4,2% bij tewerkgestelde werknemers, tegenover 31,2% bij werklozen – (2008) EU-SILC-enquête 2006.

de wettelijke beperkingen om versnippering van de werktijden tegen te gaan. Ook de flexibiliteit die werkgevers als een must beschouwen om nieuwe arbeidsplaatsen te creëren, heeft tot dit fenomeen bijgedragen. Uitzendarbeid is de voorbije jaren sterk toegenomen, maar wanneer de economie vertraagt, verdwijnen deze banen het eerst. Tewerkstelling is de beste buffer tegen armoede onder bepaalde voorwaarden. Het Angelsaksische model toont aan dat hoge tewerkstellingspercentages hand in hand kunnen gaan met hoge armoedepercentages.

Tegen deze achtergrond van het groeiende aantal onzekere banen dook het concept 'flexizekerheid' plots op als een nieuwe opdracht die voor de welvaartsstaat was weggelegd. Flexizekerheid betekent het bieden van bescherming in functie van een context van flexibele overeenkomsten en werktijden die mikt op een maximale tewerkstellingsgraad. Maar heeft dit niet verdacht veel weg van het rechtvaardigen van het flexibiliteitsbeleid en van flexibiliteitspraktijken? En werkt dit alles de deregulering niet in de hand?

De invoering van het activeringsbeleid betekende een grote ommekeer voor het sociale beleid. Naast sommige positieve effecten had het ook negatieve gevolgen voor het armoederisico voor de bevolking. De plannen die de regeringen sinds het begin van de jaren 2000 hebben uitgewerkt om sociale uitkeringen welvaartsvast te maken, reppen vaak met geen woord over werkloosheidsuitkeringen, hoewel het armoederisico bij werklozen heel groot is⁶. Almaar vaker werd geopperd dat deze uitkeringen in tegenstelling tot andere vervangingsinkomens niet moesten worden aangepast om werkloosheidsvallen te vermijden. Hierdoor dreigt de actieve welvaartsstaat een deel van de werklozen te marginaliseren en moedigt ze een ander deel aan om terug aan de slag te gaan. Vandaag merken we een nieuwe tendens: men wil een onderscheid maken tussen de begeleiding en de vergoeding van moeilijk te plaatsen werklozen en andere werkzoekenden⁷.

Naast eventuele positieve resultaten bestaat het gevaar dat de moeilijk te plaatsen werklozen nog meer worden gestigmatiseerd en nog meer gefrustreerd geraken terwijl men van die mensen wel verwacht dat ze hun heel beperkte middelen nog meer mobiliseren. Sommigen vinden dat dit eerlijker en efficiënter is dan de huidige activeringsaanpak van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), die onvoldoende gedifferentieerd lijkt. Zou een betere differentiëring en een continue evaluatie van de begeleidingspraktijken een oplossing kunnen bieden, in plaats van een stigmatiserende en 'verarmende' schifting? Moeten we meer investeren in professionele inschakeling in de brede zin van het woord, ook budgettair, als we dit op een doelmatige manier kunnen doen?

Activering wordt ook toegepast bij uitkeringsgerechtigden van de sociale bijstand. Slechts in een enkel geval zijn de resultaten bevredigend. Heeft dit te maken met onaangepaste methodes en onvoldoende middelen? Volgens Robert Castel levert activering arme personen onvoldoende

⁶ 31,2% volgens de SILC-2006-enquête.

⁷ In Frankrijk wil men met het 'revenu de solidarité active'-plan (RSA - uitkering) de wirwar van sociale minimumuitkeringen vereenvoudigen en tegelijk personen financieel stimuleren om terug aan de slag te gaan en om langer te werken (met behoud van een deel van hun RSA). De uitkering wordt gekoppeld aan de verplichting om terug aan het werk te gaan als tegenprestatie voor het recht op financiële steun. Het systeem voorziet in een aparte vorm van begeleiding voor moeilijk te plaatsen werklozen en uitkeringsgerechtigden binnen een gedecentraliseerd institutioneel kader en niet door de arbeidsbemiddelingsdienst UNEDIC. In Duitsland kwam er met de 'Hartz'-hervorming van de werkloosheidsverzekering ook een aparte behandeling voor moeilijk te plaatsen personen en andere werkzoekenden. [Euzéby, Chantal (oktober 2008). 'Vers un revenu de solidarité active ?'. *Futuribles*, nr. 345].

materieel voordeel op, onvoldoende psychologische en juridische steun en onvoldoende maatschappelijke erkenning om aan de afhankelijkheid te ontsnappen, om een stap te zetten in de richting van zelfstandigheid en om een eigen project te realiseren⁸. Er is een toekomst weggelegd voor activering, maar enkel op voorwaarde dat de doelmatigheid ervan op alle niveaus wordt onderzocht, zowel de doelmatigheid van beleidsplannen, methodes, attitudes, instellingen, als van het op elkaar afgestemd zijn van binnen- en buitendiensten. En gelet op de sociale ambities die men tentoonspreidt, moeten er ook voldoende middelen tegenover staan.

— WAT HEEFT DE SOCIALE ZEKERHEID GEDAAN OM ARMOEDE TE VOORKOMEN EN TERUG TE DRINGEN?

Behalve een voortreffelijke toegang tot een doorgaans kwaliteitsvolle gezondheidszorg kan de sociale zekerheid geen briljante resultaten op het vlak van vervangingsinkomens voorleggen. Omdat ze 25 jaar lang niet aan de welvaart werden gelinkt, daalde de vervangingsratio van de pensioenen en de uitkeringen ten opzichte van de lonen. Dit werd nog versterkt door een aantal maatregelen om de stijging van de sociale uitgaven te verminderen (invoering van het statuut van samenwonende vanaf 1981 voor de werkloosheidsverzekering en later voor de invaliditeitsverzekering, hervorming van de pensioenen in 1996 enz.). Het niveau waarop de plafonds stagneerden, verklaart ongetwijfeld voor een deel de groei van privé-verzekeringen, die voor de meeste mensen met een laag inkomen onbetaalbaar zijn. Bovendien moeten te veel werklozen, invaliden en gepensioneerden rondkomen met een inkomen waarvan niemand behoorlijk kan leven.

Dankzij de Europese strategie op het vlak van sociale insluiting en de invoering van sociale indicatoren in het kader van de open coördinatiemethode, heeft het 'algemene bekendmaken' van de indicator van de zogenaamde 'armoedegraad' bij de actoren en in de media ervoor gezorgd dat er aandacht aan deze situatie en vooral aan de lage sociale minimumuitkeringen wordt besteed. Wel moet voor de inkomens van 2005⁹ worden getoetst of een inkomen dat aanleunt bij de armoederisicodrempel van 860 euro per maand voor een alleenstaande, van 1.290 euro per maand voor een echtpaar zonder kinderen of van 1.805 euro voor een gezin met twee volwassenen en twee kinderen, toelaat om behoorlijk te leven. Misschien moet de berekeningswijze van de drempel worden herzien. Studies tonen bijvoorbeeld aan dat de plotse prijsstijgingen in 2007 en 2008 vooral gezinnen met een laag inkomen treffen. Dit komt omdat deze gezinnen vooral geld uitgeven aan voeding, energie en eventueel huur en net deze producten heel wat duurder zijn geworden. De 'armoededrempel' zal in 2008 vermoedelijk te laag zijn ingeschat in vergelijking met de evolutie van de levensduurte voor personen met een laag inkomen.

Het bekendmaken van de 'armoededrempel' had als positief gevolg dat regeringen bepaalde uitkeringen aanpasten tot ze het armoededrempelniveau bereikten of overtroffen. Diezelfde regeringen

8 De weg die Robert Castel aanprijst en die daadwerkelijk met enig succes en enige daadkracht wordt gevolgd, is die van het opnieuw samenbrengen of het aan elkaar koppelen in lokale partnerships van de actoren en de bureaus voor arbeidsbemiddeling en voor sociale en professionele inschakeling. (Castel, Robert (2003). *L'insécurité sociale*, Seuil, p 76).

9 Volgens de laatste EU-SILC-enquête uit 2006 waarvan de onderzoeksresultaten in 2008 werden bekendgemaakt.

gingen zich ook meer concentreren op sociale categorieën die een groter risico lopen om in armoede te verzeilen (eenoudergezinnen, ouderen, alleenstaanden enz.) en op bepaalde feitelijke toestanden (discriminatie van onderdanen uit derde landen, het belang van de toegang tot huisvesting, groter aandeel van kinderen in een arm gezin enz.). In België werden bijvoorbeeld de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en het minimumpensioen voor zelfstandigen aangepast. Opvallend in dit verband is dat men in 2008 is uitgegaan van een 'armoededrempel' berekend op inkomens uit 2005 volgens de laatste beschikbare enquête. Die ligt ongetwijfeld een stuk lager dan de armoededrempel die zal worden berekend op basis van de inkomens uit 2008 in de enquête 2009. Bepaalde sociale minimumuitkeringen moesten worden aangepast om een verschil te handhaven, zoals het verschil tussen het minimumwerknemerspensioen en de IGO. Dit gaf ook aanleiding tot het optrekken van de minimumlonen om een toename van de 'werkloosheidsvallen' te voorkomen. We komen hier later op terug.

Voor de sociale uitkeringen zijn er het laatste decennium enkele hervormingen doorgevoerd die positief uitpakten voor mensen met een laag inkomen en stagneerden de sociale minimumuitkeringen, gevolgd door een onevenredige aanpassing. Binnen het bestek van deze bijdrage kunnen we dit natuurlijk niet volledig uitspitten, maar we geven toch enkele belangrijke voorbeelden.

In de ziekteverzekering biedt de hervorming van de voorwaarden van verzekeraarbaarheid en vooral de invoering van het jaarrecht¹⁰ bescherming tegen het tijdelijk vervallen van rechten door wijzigingen in de socioprofessionele situatie of door administratieve fouten. We vermelden hier ook de invoering van de maximumfactuur¹¹ die zonder twijfel een zegen is voor heel wat gezinsbudgetten¹². Hoewel de maximumfactuur aangepast wordt aan het inkomensniveau, is ze voor de armsten nog te hoog (het laagste grensbedrag aan remgelden is 450 euro, wat nog altijd 5,3% van het leefloon van een alleenstaande vertegenwoordigt). Het feit dat men het bedrag van de ambulante zorg moet voorschieten, kan problematisch zijn, ook al omdat de mogelijkheid van de derdebetalersregeling voor personen met financiële problemen onvoldoende gekend is of omdat de arts zich hierover terughoudend opstelt. Dankzij de invoering van forfaits bij chronische ziekten kon men bepaalde kosten die niet door de ziekteverzekering worden vergoed, gedeeltelijk dekken. De veralgemening van het gebruik van generische geneesmiddelen en de prijsverlaging van heel wat specialiteiten betekenden een verlichting van de remgeldlast voor de patiënten, vooral voor personen met een laag inkomen. Toch zijn de zorgverstrekkingskosten die de patiënten zelf moeten dragen, gestegen ten opzichte van hun inkomen, eenvoudigweg omdat de uitgaven voor de gezondheidszorg heel wat sneller stijgen dan het gezinsinkomen. De situatie van personen die in een rusthuis of thuis worden verzorgd, wordt almaar zorgwekkender omdat de uitgaven voor gezondheidszorg en 'care' ten laste van de patiënten vaak een veelvoud is van hun pensioen en hun eventuele vermogensinkomsten. De kans dat men op dit soort zorgverstrekking en dienstverlening een beroep moet doen, neemt echter toe naarmate de levensverwachting stijgt, ook al zijn

10 Het jaarrecht op uitkeringen van de ziekteverzekering is gebaseerd op de situatie en op de betaalde bijdragen gedurende het voorlaatste jaar.

11 Maximum jaarbedrag aan remgelden waarboven deze door het ziekenfonds worden terugbetaald.

12 In 2006 werd 252 miljoen uitbetaald aan ongeveer 560.000 gezinnen (Afd. R&D, Christelijke Mutualiteit).

ouderen vandaag minder snel op zorg aangewezen dan vroeger. Een solidair gefinancierde zorgverzekering in het kader van de sociale zekerheid zou een antwoord op deze groeiende behoeften kunnen bieden, die voor heel wat gezinnen vaak heel belastend zijn.

De vervangingsinkomens bleven dan weer achteruitboeren ten opzichte van het gemiddelde loon, net als de minimumuitkeringen tot voor een paar jaar. Het onderzoek van de Universiteit Antwerpen naar de evolutie van de minimumuitkeringen sinds de jaren 1970 is heel leerzaam¹³. Het laatste jaar dat is onderzocht, is 2006. Sindsdien zijn er nog enkele opwaarderingen doorgevoerd die het plaatje enigszins wijzigen (vooral de recente verhoging van de minimumpensioenen en de inkomensgarantie voor ouderen (IGO)).

Tussen 1970 en 1985 stijgen de meeste minimumuitkeringen sneller dan het gemiddelde brutoloon. In de daarop volgende jaren lopen ze een achterstand op ten opzichte van de 'welvaart'¹⁴; in 1999 kan dat verschil oplopen tot 10 à 15% naargelang de uitkering of de gezinssamenstelling. Sinds 2000 stellen we een trendbreuk vast, vooral voor het IGO; tussen 2000 en 2006 blijven de minimumuitkeringen voor invaliditeit en werkloosheid echter dalen ten opzichte van het gemiddelde loon. De kloof met het nationale inkomen per inwoner is een beetje groter dan met het gemiddelde loon. Dit is een gevolg van de daling van de lonen en de toename van de winsten voor het bruto binnenlands product.

De kloof is ook merkbaar in de netto-inkomens. Gedurende de periode 1992-2001 daalden de netto-uitkeringen ten opzichte van de nettolonen: van 49% naar 43% voor een werkloos gezinshoofd zonder kinderen, van 56% naar 48% voor een invalide gezinshoofd zonder kinderen en van 59% naar 54% voor een minimum werknemerspensioen. Tussen 2001 en 2006 maakten minimumuitkeringen voor werknemers en vervangingsinkomens dezelfde evolutie door als het gemiddelde nettoloon; die van zelfstandigen stegen zelfs meer dan de nettowelvaart.

In reële termen bleven de minimumuitkeringen van het midden van de jaren 1990 tot 2000 stabiel (afgezien van de evolutie van de index van de consumptieprijzen), terwijl de minima in de jaren 1970 bijvoorbeeld doorgaans 65% sneller stegen dan de index.

De zorg die de meeste actoren delen om de werkloosheidsvallen te verminderen, heeft zich vertaald in het uitblijven van een opwaardering van de minima, met uitzondering van de minimumpensioenen. Voor de laagste lonen werd wel een verlaging van de persoonlijke bijdragen toegekend. In 2006 bedroeg de minimum werkloosheidsuitkering van een alleenstaande 70% van het nettominimumloon, terwijl het leefloon nauwelijks 58% bedroeg. Voor gezinnen met kinderen stegen de minimumuitkeringen tussen 2001 en 2006 minder dan het minimumloon. De verhoging was groter voor alleenstaanden en eenoudergezinnen, wat correct is omdat het armoederisico

13 Van Mechelen, Natascha; Bogaerts, Kristel; Cantillon, Bea [2007]. 'De welvaartsevolutie van de bodembescherming in België, Duitsland, Frankrijk en Nederland', *Working paper* nr. 5, FOD Sociale Zekerheid.

14 Met verwijzing naar het koppelen van de vervangingsinkomens 'aan de welvaart', met andere woorden een jaartijks, automatische opwaardering ten opzichte van de evolutie van het gemiddelde brutoloon. Dit gebeurde met de pensioenen in de jaren 1970 en 1980, maar werd om budgettaire redenen afgeschaft. Sinds de jaren 1990 zijn sociale organisaties vragende partij voor het welvaartsvast maken van vervangingsinkomens.

voor deze beide categorieën hoger ligt.

Er werd ook aandacht besteed aan gezinnen met kinderen met een laag inkomen via de invoering van de verhoogde kinderbijslag en de gewaarborgde gezinsbijslag (naast een verhoging van het belastingkrediet voor een kind ten laste).

Hoewel de minimumpensioenen volgens het onderzoek van de Universiteit Antwerpen de voorbije jaren werden opgetrokken - vooral de minimumpensioenen van zelfstandigen en de IGO werden tot de armoededrempel opgetrokken - blijft het niveau van de minimumuitkeringen voor invaliditeit en werkloosheid en van het leefloon laag in vergelijking met de buurlanden¹⁵. Zelfs de initiële werkloosheidsuitkeringen, de wachtuitkeringen en de bijstand blijven ver onder de armoederisicodrempel, terwijl die berekend is op het inkomensniveau van drie jaar geleden.

De uitkeringen voor werkloze alleenstaanden en samenwonenden zijn de voorbije jaren opgevoerd. Hetzelfde gebeurde sinds 2002 in stappen met het bestaansminimum en vervolgens met zijn opvolger, het leefloon. Deze trend zet zich waarschijnlijk door tot de armoederisicodrempel is bereikt, maar dan moet men wel over de nodige budgetten beschikken om parallel hiermee de minima van de sociale zekerheidsuitkeringen op te trekken zodat er een verschil blijft. Hetzelfde geldt voor het minimumnetto- of brutoloon, opnieuw om de financiële werkloosheidsvallelen niet te versterken. Deze verhogingen zijn ook nog problematisch omdat het verschil tussen maximum- en minimumuitkeringen kleiner wordt. Bij werkloosheid bijvoorbeeld geldt: hoe meer het loon boven de loongrens ligt, hoe lager de bescherming tegen inkomensverlies is. Om het ontnemen van het recht op sociale zekerheid voor hoge en middelhoge inkomens te voorkomen, moet er nog meer geld worden vrijgemaakt om de grenzen verder op te trekken. Waarschijnlijk leidt dit alles tot een versterking van het aan de kaak stellen van de lage uitkeringen voor samenwonenden en de averechtse effecten die dit met zich meebrengt (toezicht op het privé-leven, fictieve domicilies, scheidingen).

_ DE STRIJD TEGEN DE REPRODUCTIE VAN ARMOEDE

Ondanks de feitelijke vooruitgang die er op het vlak van de sociale zekerheid wordt geboekt, mogen we een evidente vaststelling niet uit het oog verliezen, namelijk dat de preventie van armoede vanzelfsprekend een zaak is van de sociale zekerheid, maar ook van het beleid dat ermee samenhangt en van het beleid in het algemeen.

Daarbij valt de volgende tegenstelling meteen op: het vangnet van de sociale zekerheid werd verruimd en vervolgens beperkt, maar het aantal personen dat een beroep op sociale bijstand moet doen, neemt toe. Hiervoor zijn wellicht verschillende verklaringen¹⁶. Onder meer dat het activeringsbeleid in het kader van de sociale zekerheid dit fenomeen versterkt. We moeten ons

¹⁵ De invaliditeitsuitkeringen zijn in België echter hoger dan in Frankrijk. Wat de werkloosheidsuitkeringen betreft, moeten we er in dit verband op wijzen dat in België het recht op een uitkering niet beperkt is in de tijd, wanneer de verzekeraarvoorwaarden zijn vervuld.

¹⁶ Waarschijnlijk door het groeiende aantal gescheiden paren, kinderen en ouders die niet langer onder één dak wonen en migranten die asielt hebben aangevraagd of in aanmerking komen voor individuele regularisatie enz.

dan ook vragen stellen bij de manier waarop werklozen worden begeleid, vooral personen die nog niet over voldoende middelen voor hun inschakeling beschikken. Bovendien moeten we ook vragen stellen bij het aanbod, de middelen en de doelmatigheid van de arbeids- en opleidingsdiensten en bij die tegenstelling die voor een deel het gevolg is van politieke compromissen. Het ontbreken van een consensus leidt op het terrein tot contraproductieve resultaten. Een serieuze evaluatie van het beleid kan wellicht een antwoord bieden op deze vragen en kan ertoe leiden dat er vooruitgang wordt geboekt.

De ziekteverzekering van haar kant kan weinig meer doen om ongelijkheden op het vlak van gezondheidszorg weg te werken zonder een aangepast gezondheidsbeleid dat meer investeert in multidisciplinaire antwoorden op armoede en sociale uitsluiting. Vooral op het vlak van sociale eerstelijnszorgen en -diensten en vooral van elke vorm van preventie is er nood aan extra investeringen. Preventie betekent ook dat men van de strijd tegen armoede een transversale prioriteit voor nagenoeg het volledige beleid moet maken, maar deze evidentie is wellicht moeilijk in de praktijk te brengen.

Hoe doelmatig de sociale zekerheid ook is, toch kan ze geen einde maken aan het ontstaan en de reproductie van armoede door maatschappelijke klassenverschillen. De versterking van deze klassendynamiek kan het armoedefenomeen nog doen toenemen. Zou de stijging van kinderarmoede (het aantal kinderen in een gezin dat onder de armoederisicodrempel leeft) niet voor een deel te wijten zijn aan achterstelling en discriminatie op het vlak van onderwijs en tewerkstelling? Vooral personen van vreemde afkomst, die een almaar groter deel van de bevolking vormen, hebben met deze fenomenen te kampen. Vloeien deze fenomenen niet voort uit een maatschappij die zich te weinig tegen ongelijkheid verzet? Moet de strijd tegen armoede niet leiden tot het in eer herstellen van de strijd tegen elke vorm van ongelijkheid, naast wat men doorgaans onder de strijd tegen discriminatie verstaat?

De dynamiek die leidt tot ongelijkheid en onzekerheid is uiteindelijk de uiting van sociale fenomenen die sterk door het economische systeem worden beïnvloed. Het ontstaan van armoede als gevolg van economische veranderingen en van de praktijken van actoren vraagt om een andere aanpak, bovenop de aanpassing van de sociale bescherming en het sociale beleid. De strijd tegen het ontstaan van armoede vraagt een strengere aanpak van bijvoorbeeld speculatie in onroerende goederen, van de uitbuiting van personen zonder papieren, van het ontbreken van regels, verantwoordelijkheidszin en buffers voor internationale concurrentie, van de afhankelijkheid van bedrijven van institutionele beleggers enz. In plaats van te proberen om alle risico's uit te bannen, moet men nadelige invloeden voorkomen en de overheid de middelen geven om ze in te perken of om de personen die hiervoor aansprakelijk zijn, te verplichten om de sociale problemen te voorkomen of om de berokkende sociale schade te vergoeden¹⁷.

17 Deze bedenking is voor een deel op Robert Castel gebaseerd (Castel, Robert (2003). op.cit., p. 62).

DE SOCIALE ZEKERHEID: EEN SUPERIEUR EN ONMISBAAR INSTRUMENT IN DE STRIJD TEGEN ARMOEDE

JOZEF PACOLET

_ INLEIDING

‘Designed for the poor is poorer by design’ is het adagio dat mij voortdurend voorstaat als het er op aankomt om een hoogwaardige sociale bescherming te bepleiten voor de totale bevolking via een goed uitgebouwde sociale zekerheid. Het is ook de conclusie van 10 à 15 jaar ‘welfare state watching’ in België en Europa.¹

De sociale risico’s van een bevolking als ziekte, handicap, werkloosheid, pensioen worden opgevangen door een gans gamma van voorzieningen, van familiale solidariteit en zelfzorg tot sociale zekerheid, overheidsfinanciering van uitgaven tot en met bijstand en liefdadigheid. De Europese verzorgingsstaten zijn georganiseerd volgens twee grote types van stelsels, deze eerder van het Beveridge-type met financiering uit algemene belastingmiddelen, en eerder vlakke basisvoorzieningen, en de eerder Bismarck-georiënteerde stelsels, georganiseerd door werkgevers en werknemers samen en in grote mate door hen gefinancierd. Een residuair stelsel in beide is de bijstand.

Bedoeling is de gevolgen van de risico’s te compenseren, en bovenal ook de armoede of bestaansonzekerheid te vermijden.

België heeft geopteerd voor het Bismarck-georiënteerde stelsel. In welke mate is het adequaat gebleken om de sociale risico’s te verzekeren voor de totale bevolking en lukt het er in om de armoede te vermijden? Wij analyseren de problemen voor één grote categorie van uitgaven, met name deze die te maken heeft met het risico van de oude dag/ de behoeften aan een decent pensioen, goede gezondheidszorgen en ouderenzorg. Niet zelden komen ook in deze pijlers van de sociale zekerheid nieuwe risico’s van bestaansonzekerheid naar boven tengevolge van de inadequaatheid van de sociale zekerheid. In deze bijdrage willen wij illustreren dat juist het afwijken van de koers in de sociale zekerheid, bijdraagt tot een groter risico van bestaansonzekerheid en dualisering.

¹ Voor een schets van deze trends en een situering van België in Europees perspectief zie J. Pacolet (red.), De staat van de verzorgingsstaat in de EU Anno 1992 en tien jaar later met tien nieuwe lidstaten, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 2006, nr. 4

Geconfronteerd met budgettaire beperkingen, maar evenzeer een groeiende tendens naar belastingvermindering, bepleit men immers een grotere selectiviteit, tot en met de overgang naar de bijstand. Aan de andere kant bepleit men privatisering of financiering via fondsvorming, kapitalisatie, wat neerkomt op vooraf premies betalen om later de uitkeringen te kunnen financieren. De fondsvorming kan individueel, privé of collectief zijn. België drijft mee met al deze golven. Kan zij de meubels redden?

_ DE EROSIE VAN DE WETTELIJKE PENSIOENEN

Het armoederisico voor ouderen is in 2005 20,6 % tegenover 12,2 % bij de rest van de bevolking. Zonder pensioenstelsel zou 90 % van de ouderen in armoede leven.

De prestaties van de pensioenen zijn het resultaat van de regels of parameters die men hanteert. Als de pensioenen van de oudsten het meest onaangepast zijn, dan is dat het gevolg van de regelgeving die de welvaartvastheid van pensioenen reeds midden jaren tachtig had opgegeven, of minima die beneden de armoedegrens liggen, of gewoon de afwezigheid van de keuze voor goede bescherming (pensioen zelfstandigen). Om een adequaat pensioen te voorzien is reeds meer dan twee decennia geleden al gekozen voor een drie pijler stelsel. Meer en meer blijkt ook dat de middelen die nodig zijn voor een tweede en derde pijler aanzienlijk zijn, dat dit bijdragen veronderstelt van werkgevers (premies voor pensioenfondsen en groepsverzekeringen), werknemers (eigen spaaringspanningen) en de overheid (fiscale uitgaven).²

Het besef groeide dat de tweede pijler nu vooral de mankementen van de eerste pijler moest remediëren. Op twee manieren kan men de vraag stellen van de mate dat de tweede pijler pensioenen een voldoende garantie kunnen bieden voor het pensioen. In eerste instantie werden en worden de meeste tweede pijler pensioenen uitgekeerd onder de vorm van kapitaal, en de vraag is in welke mate deze voldoende veilig en rendabel zijn belegd door de gepensioneerden om hun pensioen voor de rest van hun jaren te ondersteunen. De tweede vraag is in welke mate de pensioenfondsen voor de komende generaties voldoende ruim en rendabel zijn, om het aanvullend pensioen te kunnen verzekeren, en wat, indien dat het geval is, de kostprijs is.

Blijft er de derde pijler: pensioensparen, individuele levensverzekeringen en overig lange termijnsparen. De Belg is in het verleden een aanzienlijke spaarder geweest, en dit nam de jongste jaren ook meer en meer de vorm aan van lange termijn sparen. Een belangrijk deel daarvan (het pensioensparen en levensverzekeringen) zijn fiscaal aangemoedigd. Door de beperking in het bedrag zijn de fiscale stimuli geplafonneerd. Zij zijn ook redelijk democratisch verspreid. In die zin genieten zij zelfs even zeer onze sympathie als de tweede pijler omdat diegenen die niet het geluk hebben een bedrijfspensioen of sectorpensioen te kennen, minstens nog de financiële steun kunnen krijgen om zelf aan voorzorgsparen te doen. Zij zijn evenwel niet toegankelijk voor lage inkomens, uitkeringstrekkers die weinig of geen belastingen betalen. Zij hebben de marge niet

² Zie in bovenstaand speciaal nummer van het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid onze bijdrage over België.

voor een aanvullend individueel pensioensparen, en kunnen ook niet van de incentieven genieten. Een echt beleid van aanmoedigen van het voorzorgsparen voor de totale bevolking moet de fiscale incentieven dan ook uitkeerbaar maken voor diegenen die nu geen belastingen betalen en er dus ook niet van kunnen genieten. Het valt echter te vrezen dat zij gezien de laagte van hun inkomen ook de spaarinspanning niet zullen kunnen leveren zodat zij nooit in aanmerking komen voor het fiscale 'incentief'. Wij laten hier even de vierde pijler, de eigen woning uit beeld die ook een vorm van pensioensparen is en ook een aanzienlijke garantie biedt tegen bestaansonzekerheid.

Tot voor kort waren de aanvullende pensioenen vooral een zaak van sterkere sectoren en hogere inkomensgroepen. Met de introductie van de jongste wet op de aanvullende pensioenen was het hek volledig van de dam. Bij sommige voorstellen ging men er bijna van uit dat de totale bevolking een tweede pensioenpijler zou krijgen, en zelfs voor ambtenaren (ondermeer het contractueel personeel bij de lagere overheden) gingen stemmen op om zo een tweede pijler pensioen uit te bouwen.

De groei daarvan is echter beperkt gebleven, omdat deze extra pensioenen ook extra inspanningen vragen (er is niet zo iets als een 'free lunch'), terwijl de jongste jaren herhaaldelijk de risico's van een pensioen op basis van kapitalisatie naar boven kwamen, tot en met de huidige bijna 'melt down' van het financieel systeem³.

Maar de tweede en derde pijler zijn aanvullende spaarvormen en geen alternatief voor het wettelijk pensioen. De keuze voor de tweede en de derde pijler maken dat men de eerste verwaarloost.

Afgezien van de adequaatheid van het pensioen voor de totale bevolking bleef het probleem van de laagste pensioenen om uit de bestaansonzekerheid te blijven.

De vervangingsratio (de verhouding tussen het gemiddelde pensioen en het gemiddeld brutoloon) daalt stelselmatig door het gebrek aan welvaartaanpassingen. Vooral de oudste en de laagste pensioenen en uitkeringen leken niet meer in staat om de mensen uit de objectieve bestaansonzekerheid te houden. In 2004 besliste de Regering hier iets aan te verhelpen, en bij de wetgeving op het Generatiepakt werden de maatregelen hiertoe geconcretiseerd. De oudste en laagste vervangingsuitkeringen kregen in 2007 en 2008 reeds een welvaartaanpassing. Deze zal de achteruitgang stopzetten, maar de achterstand opgelopen in het verleden echter niet compenseren.⁴

België is steeds meer gekenmerkt door een grotere inkomensarmoede onder haar uitkerings-trekkers. Pensioenen zitten ziek in het zelfde bedje waarin heel onze sociale zekerheid ziek is, met name de te lage activiteitsgraad. België heeft een traditie om eerder genereus te zijn met

3 Na de vorige beurscrisis in de periode 2000-2003 waarschuwden wij voor de sirenenzang, door financiële sector en overheid gezongen, die de kapitaalmarkten uitoefenen op de uitbouw van de sociale bescherming (J. Pacolet, *Funded Pensions After the Bear Market: Was It a Fatal Attraction?*, paper APF Conference 30 juli 2004). Vandaag, oktober 2008, is het opnieuw puin ruimen.

4 J. Pacolet, W. Verschuere, *Een uitkeringsafhankelijkheidsratio voor België?*, HIVA, KULeuven, 2007.

het breed open laten van de toegang tot bepaalde stelsels als de werkloosheid, maar krenterig te zijn in de hoogte van de uitkeringen. Zo zijn er in de RVA meer dan 1 miljoen personen die één of andere uitkering krijgen van de RVA, terwijl er goed 4 miljoen mensen werkend zijn. Als wij ook alle gepensioneerden, (meer dan 2 miljoen) en diverse andere uitkeringtrekkers optellen dan komen wij bij ongeveer 4,5 miljoen personen die genieten van een uitkering, meer zelfs dan het aantal dat actief is. Vooral, en dat is in België het geval, in een repartitiesysteem (dat de uitkeringen voor de niet-actieven financiert met de bijdragen van de actieven) moet dat een druk zetten op de hoogte van de uitkering. Ook in Nederland bijvoorbeeld was men alert geworden voor deze wanverhouding, in de ziekte en arbeidsongeschiktheid vooral aan de orde, en men legde een band tussen de inactiviteitsgraad en de welvaartvastheid van de uitkeringen.⁵ Er is uiteraard een verband zoals boven geschetst. Hoe meer uitkeringsgerechtigden, des te moeilijker het is om uitkeringen welvaartvast te houden. Maar wanneer men langdurig afhankelijk wordt van een vervangingsinkomen, en velen zijn in die situatie, is het niet voordehandliggend om de uitkering te laten dalen. Integendeel, men heeft vermoedelijk al meer en meer op zijn reserves moeten interen, zodat het vervangingsinkomen des te belangrijker wordt. Men moet dan ook eerder de middelen uitbreiden, om de bestaanszekerheid van deze groepen te vrijwaren. In die zin begrijpen wij helemaal de voorstellen niet die thans circuleren om de uitkeringen voor werklozen hoger te maken in het begin van de werkloosheid, om zij dan snel te laten dalen en eventueel te beperken in de tijd. Wat men wel moet doen is zo veel mogelijk op het getal proberen in te werken: vermijden van werkloosheid, streven naar volledige tewerkstelling, vermijden van armoede, vermijden van invaliditeit, streven naar revalidatie en reïntegratie, zij werken allemaal in op het aantal uitkeringsgerechtigden, zonder in te boeten op het streven naar goede sociale bescherming.

Zo is België niet overdreven genereus in zijn werkloosheidsuitkering, maar dit wordt wel gecompenseerd door het feit dat de uitkering niet te sterk daalt naarmate men langdurig werkloos is, zodat het armoederisico daar lager is.⁶ Ook in de pensioenen telt België een groot aantal gerechtigden, maar rantsoeneert men (noodgedwongen?) op de uitkeringen.

Er zijn veel mogelijkheden in België om het sociale zekerheidssysteem op basis van een repartitiesysteem terug op rails te zetten om met vertrouwen de toekomst tegemoet te zien. De nog altijd veel te hoge overheidsschuld is één handicap die men moet wegwerken. De veel de lage activiteitsgraad is een andere. Iemand voorbarig inactief laten worden (wat ondermeer het geval is in brugpensioenregelingen) is nu extra uitkeringen doen, in plaats van bijdragen te innen. Dat is schuldfinanciering.

DE GRENZEN AAN DE EIGEN BIJDRAGEN IN DE GEZONDHEIDSZORG

Arm maakt ziek, maar ook ziekte riskeert mensen in bestaansonzekerheid te brengen. Volgens de gezondheidsenquête van 2001 leeft bij de zieken en invaliden 33% in een huishouden waar de

⁵ Zie Pacolet J., Verschuieren W., op.cit.

⁶ Cantillon B., Marx, I., Rottiers, S., Van Rie, T. (2007), Een vergelijking van België binnen de Europese kopgroep: postremis inter pares, Centrum voor Sociaal Beleid, Berichten, Antwerpen.

referentiepersoon of een ander lid van het huishouden in het voorbije jaar gezondheidszorgen heeft moeten uit- of afstellen omwille van financiële redenen.⁷

De uitgaven voor de gezondheidszorg zijn in België ondanks de periodes van rantsoenering bij de koplopers van Europese en OESO landen terecht gekomen, zeker als men een ruime definitie hanteert. Ook de publieke uitgaven liggen op een hoog niveau. Toch blijkt ook dat België relatief veel eigen bijdragen vraagt, remgelden, supplementen, of eigen aandeel in de dagprijs van bijvoorbeeld een rusthuis en rust- en verzorgingstehuis, autonome consumptie van geneesmiddelen, niet terugbetaalde zorgkosten, eventueel van niet-medische aard maar toch veroorzaakt door de ziekte of afhankelijkheid. Gemiddeld komen wij op een publieke dekking van de kosten van 70 %, terwijl dit in andere landen tot 80 en 90 % kan oplopen⁸.

Ook de gezondheidszorg wordt bedreigd door rantsoenering in de middelen, of grotere eigen bijdragen. Naarmate een bevolking ouder wordt, en in het algemeen ook welvarender, vraagt zij steeds meer en betere gezondheidszorgen. Kwalitatief hoogstaand en toegankelijk voor de totale bevolking. Of wij nu naar ingezette middelen kijken in geldtermen, voorzieningen, verstrekkingen, toegankelijkheid, telkens moeten wij België als goed presterend typeren, in Europees en internationaal perspectief.⁹ Dit belet niet dat wij behoeften verder moeten blijven afwegen tegenover de inzet van middelen. België komt uit enerzijds een rantsoenering met groeinormen voor de uitgaven, die men geleidelijk heeft moeten lossen, omdat de behoeften te sterk waren (eerst 1,5% reële groei, dan 2,5%, nu 4,5% waarvan de komende jaren een deel zal gereserveerd worden in een reservefonds). Tegelijk is er een verschuiving naar meer eigen bijdragen, en is er een, weliswaar nog beperkte maar groeiende aanwezigheid van private verzekeringen.

Ondanks budgettaire orthodoxie zijn belangrijke nieuwe categorieën van zorgfinanciering mogelijk gebleken. Tal van nieuwe verstrekkingen kwamen meer en beter in aanmerking voor terugbetaling. Men ontdekte ook de grenzen van de eigen bijdragen, remgelden en supplementen. De maximumfactuur zette een rem op deze remgelden. De overheid had de grenzen aan deze eigen bijdragen ingezien en introduceerde de sociale en fiscale franchise, nu de maximumfactuur in de ziekteverzekering. Dit systeem plafonneert de remgelden in functie van de inkomenssituatie van de patiënt. Wetenschappelijk onderzoek toonde herhaaldelijk aan dat zij daar aardig in lukt, maar toch nog situaties achter laat van personen die meer dan 5 tot 10 % van hun inkomen moeten betalen aan remgelden. Telkens opnieuw ontdekt men uitgavencategorieën (in het begin geneesmiddelen), of patiëntengroepen (nu de psychiatrische patiënten die langdurig in een psychiatrische instelling verblijven) die vergeten zijn, of dat er een nog grotere selectiviteit nodig is (bijvoorbeeld een laagste inkomensgroep waar de remgelden best zouden moeten geplafonneerd worden op 250 euro per jaar in plaats van de huidige 450 euro).¹⁰

7 Belgisch Nationaal actieplan sociale insluiting 2003-2005.

8 J. Pacolet, M. Borghgraef, Gezondheidsrekeningen in België, POD Wetenschapsbeleid, FOD Sociale Zekerheid, HIVA-KU Leuven, 2008.

9 J. Pacolet, D. Deliège, C. Artoisenet, G. Cattaert, V. Coudron, X. Leroy, A. Peetermans, C. Swine, Vergrijzing, gezondheidszorg en ouderenzorg in België. Viellissement, Aide et Soins de santé en Belgique, FOD Sociale Zekerheid, HIVA KU Leuven en SESA UCL, Brussel

10 E. Schokkaert, J. Guillaume, A. Lecluyse, H. Avalosse, K. Cornelis, D. De Graeve, S. Devriese, J. Vanoverloop, C. Van De Voorde, Evaluatie van de effecten van de maximumfactuur op de consumptie en financiële toegankelijkheid van gezondheidszorg, Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg, Brussel, 2008.

Een ander punt is evenwel het vrijwaren van de universele toegankelijkheid, en het vermijden van dualisering. Nu reeds lijkt de ziekenhuissector een tweedeling te kennen tussen diegenen die een hospitalisatieverzekering hebben, en wie het niet heeft. Het wordt een noodzakelijke bijkomende financiering voor verstrekkers en ziekenhuizen, voor diegenen die wat meer comfortzorg (comfort van een eenpersoonskamer bijvoorbeeld) wensen, en daarvoor ook willen betalen. Maar introduceert het juist niet de verdere privatisering van de sector die de kosten kan doen verder oplopen, en de dualisering voorafgaat?

De hospitalisatieverzekering illustreert dat een deel van de kosten voor hospitalisatie onvoldoende gedekt zijn, zodat men een private verzekering nodig heeft. Hier is het de één of tweepersoonskamer in een ziekenhuis die een extra kost en supplement in de honoraria uitlokt, en die de aanleiding is om zich bijkomend te verzekeren. Sommigen definiëren dit als comfortzorg, (in het VK spreekt men van 'topping up'¹¹), en voor dat toemaatje moet men dan maar meer betalen, maar hiermee realiseert men dat de private verzekering, individueel of via het bedrijf, meer en meer van de grond komt. Voor zeer velen is het onbereikbaar. Het dreigt overigens ook duurder en minder betaalbaar te worden voor de ouderen, en is opnieuw de voedingsbodem voor verdere dualisering. Voor ons is het simpele gegeven van het recht op de privacy op een eenpersoonskamer (en zou er geen invloed kunnen zijn op de zorg zelf?) een illustratie van gelijke tred houden van ons zorgsysteem met de algemene welvaartsevolutie.

Wij spreken hier over armoede versus luxe-problemen. Maar is dit niet exemplarisch voor de dualisering in de zorg die wij wensen te voorkomen. Door de algemene welvaart in de zorg niet te volgen, creëert men de markt van privatisering ('Privatisation by default'). Alhoewel het aandeel van de private verzekeringen (en de mutualiteiten nemen hier ook een deel van op als private sociale verzekeringen) in het totaal nog beperkt is, rond de 4% van de totale bestedingen in de zorgsector, is het bereik reeds zeer groot (ongeveer 60 % van de bevolking, waarvan ongeveer 4 miljoen via de private verzekeringen en 2 miljoen via de mutualiteiten)¹². Dit staat tegenover de penetratie van aanvullende pensioenverzekeringen waar bij de gepensioneerde dit reeds op 35 % verondersteld wordt, en bij de actieve bevolking geleidelijk oploopt tot 50 % en waar men hoopt uiteindelijk iedereen te kunnen bereiken. Een politieke partij (de VLD) kwam onlangs tot de vaststelling dat heel wat mensen een noodzakelijke verzekering niet afsloten, waaronder een hospitalisatieverzekering, en wenste het debat te openen of dit niet verplicht zou moeten gesteld worden. Indien de noodzaak daarvan zo manifest is, waarom dan niet al deze middelen die men daartoe zal moeten mobiliseren gunnen aan een goed uitgebouwde eerste pijler in de sociale zekerheid?

11 De grens tussen 'top ups' en gewone eigen bijdragen (co-payments) is flinterdun, en kan plotseling enorme implicaties hebben voor de patiënt. In het VK is er recent een hevige discussie ontstaan in de NHS of een kankerpatiënt die zelf extra geneesmiddelen koopt om de symptomen te bestrijden of het leven te verlengen, recht heeft op de gratis NHS die al voorzien was. [J. Carvel, Topping up NHS cancer care with private drugs divides doctors, The Guardian, 10 juli 2008]. Men wenste de principes van een gelijke toegang tot de zorg in het NHS zo ver te drijven dat diegenen die meer konden betalen, uitgesloten zouden worden uit de NHS. Mijn moeder zaliger zei mij ooit: 'Van principes kun je sterven'.

12 J. Pacolet, D. Delière, C. Artoisenet, G. Cattaert, V. Coudron, X. Leroy, A. Peetermans, C. Swine, Vergrijzing, gezondheidszorg en ouderenzorg in België. Viellissement, Aide et Soins de santé en Belgique, FOD Sociale Zekerheid, HIVA KULeuven en SESA UCL, Brussel

_ DE TOEGENOMEN NIET-MEDISCHE KOSTEN

Een ongedekte behoefte riskeerde deze te zijn van chronische ziekte, langdurige zorg, en vooral ouderenzorg. Het was een nieuw sociaal risico dat vooral manifest werd naarmate de mensen langer leven, en er ook meer mensen (de baby boom generaties) langer leven. Deze kosten werden het eerst gesignaleerd in de ouderenzorg, en dit zowel in een rusthuis als in de thuiszorg. In een recente studie maken wij de inventaris van deze niet-medische kosten voor personen die thuis verblijven en genieten van de Vlaamse Zorgverzekering premie thuiszorg en mantelzorg (nu 125 euro per maand).¹³ De niet medische kosten die zij hebben (eigen bijdragen in gezinszorg en poetshulp, vervoer, verzorgingsmateriaal, vergoeding van mantelzorg) liepen op tot gemiddeld 150 à 200 euro per maand, en varieerde van minder dan 50 euro voor het laagste deciel tot meer dan 600 euro voor het hoogste deciel. Deze niet medische kosten deed de bestaansonzekerheid, die reeds hoog was bij de groep van ouderen en hulpbehoevende personen verder oplopen van 38 tot 54 %.¹⁴ Ook in de residentiële zorg (rustoord of rust- en verzorgings-tehuis) is de eigen bijdrage of de dagprijs van de bewoner een uitzonderlijk hoog aandeel van de totale kostprijs in vergelijking met andere landen en voor vele bewoners onbetaalbaar met enkel hun pensioeninkomen.

Een twintigtal jaren reeds is internationaal en nationaal dan het debat bezig om voor dit soort van risico een zogenaamde zorgverzekering¹⁵, te creëren. Dit lijkt, behoudens crisissomstandigheden, een normale termijn te zijn om nieuwe instituties te creëren. In België toonden wij aan dat een aantal risico's van de langdurige zorg, geleidelijk (en steeds beter) hun weg vonden op federaal niveau (opname van rusthuisfinanciering en RVT in het RIZIV, betere vergoeding voor de extra zorg, betere financiering voor de thuisverpleging, introductie van het zorgforfait chronisch zieken, forfait palliatieve zorg, verbeterde toegankelijkheid en uitkering tegemoetkoming hulp aan bejaarden). Wij noemden het 'de stille kracht' van een impliciete zorgverzekering op federaal niveau. Maar toch is dit blijkbaar niet voldoende. Nieuwe zorgbehoeften van chronisch zieken worden duidelijk. Een bewijs daarvan is dat de huidige Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid een nieuwe inspanning wenst te doen voor deze groep van chronisch zieken.¹⁶

Op Vlaams niveau toonden wij recent aan hoe met beperkte middelen de Vlaamse Zorgverzekering een universele systeem voor de gehele bevolking kon opzetten dat zeer snel de volledige doelgroep kon bereiken, en ook het doel, met name bepaalde reële niet-medische kosten van langdurige zorg kon dekken, en mensen uit de armoede houden. Wij noemden het een Vlaams mirakel.¹⁷

13 J. Pacolet, N. Spruytte, S. Merckx, Bestaansonzekerheid in Vlaanderen bij chronisch zorgbehoeftige zieken thuis: belang van de Vlaamse Zorgverzekering, HIVA, KU Leuven, 2008.

14 Percentage gezinnen dat bestaansonzeker is, d.w.z. een inkomen heeft (na aftrek van de niet-medische kosten) dat lager is dan 822 euro per maand per verbruikseenheid, situatie 2005.

15 Nu internationaal omschreven als het 'Long term care' risico, dat een 'long term care insurance' nodig maakt. In feite verwijst deze term ook duidelijk naar de 'langdurigheid' van de zorg, dus zorg voor chronisch zieken of personen die langdurig hulp behoeven.

16 Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid L. Onkelinx, Prioriteit aan de chronisch zieken!, Programma voor de verbetering van de levenskwaliteit van personen met chronische ziekten 2009-2010, Brussel, 23 september 2008.

17 Zie Pacolet, J., Deliège D., e.a., op.cit. en J. Pacolet, N. Spruytte, S. Merckx, op. cit. .

De uitkering van een zorgverzekeringspremie in Vlaanderen van nu 125 euro per maand doet die bestaansonzekerheid terug dalen tot beneden de 40 %. Voor ongeveer de helft van de doelgroep zijn de kosten nog altijd onvoldoende gecompenseerd, wat betekent dat er een grotere differentiatie van de tegemoetkoming nodig is. Voor anderen is er een overcompensatie, maar kan dit effectief hun inkomenssituatie iets opgekrikt hebben. Voldoende om hen te tillen over de grens van bestaansonzekerheid die in dit onderzoek op 822 euro per maand per persoon/verbruikseenheid was gesteld. De Vlaamse zorgverzekering kost macro-economisch ongeveer 0,11 % van het BBP (bruto binnenlands produkt). Elke inwoner boven de 25 jaar moet daarvoor ook 10 of 25 euro per jaar betalen. De cijfers illustreren dat met beperkte middelen toch een substantieel effect kan worden bereikt. Zelfs met beperkte middelen kan de overheid deze kosten van langdurige zorg en chronisch zieke personen drastisch beperken, en hen ook uit de bestaansonzekerheid houden. Om die reden, wars van elke institutionele discussie, en onafgezien van de noodzaak om de kosten voor chronisch zieken op federaal niveau verder te verbeteren, bepleiten wij de invoering van gelijkaardige zorgverzekering in de Franse Gemeenschap, zelfs al zou men daar budgettaire niet de ruimte voor hebben. Men kan beginnen met de bijdrage te innen van respectievelijk 10 en 25 euro zoals men dit in Vlaanderen doet.

Privatisering in de zorgverzekering is in België nog amper opgetreden. Het zou kunnen omdat het risico voldoende gedekt is, of omdat men de koopkracht niet heeft. Wij twijfelen reeds lang of dit risico door de private sector goed kan gedekt worden (zelfs in de VSA is het amper van de grond gekomen), maar tegelijk is privatisering niet uit te sluiten. Bijvoorbeeld in Frankrijk heeft de private zorgverzekering wel succes. Maar ook hier geldt dat privatisering en dualisering zal voorkomen als de sociale bescherming in gebreke blijft.

_ BESLUIT

Zowel internationaal als in België is onder druk van toenemende schaarste aan middelen het pleidooi gekomen om de sociale bescherming meer selectief te maken. De toenemende verleiding aan de ene kant om verder belastingverlagingen te bepleiten en anderzijds de ondraaglijke traagheid om de arbeidsmarktparticipatie van de bevolking op te krikken, minstens op het niveau dat de Lissabon-doelstellingen ons voorhouden¹⁸, zetten de sociale zekerheid verder onder druk. Deze sociale zekerheid evolueert hiermee aan de ene kant naar een bijstandstelsel en aan de andere kant doet privatisering zijn intrede via tweede en derde pijlerformules. Op het vlak van de pensioenen is dit fenomeen reeds ver gevorderd in België. Voor de gezondheidszorg en ouderenzorg stelt men dat dit daar minder snel zal voorkomen, maar de eerste tekenen zijn duidelijk te merken (rol van de hospitalisatieverzekering). Het resultaat is meer en meer een basisverzekering waarvoor effectief dreigt dat 'designed for the poor is poorer by design'. De private remedie voor diegenen die het zich kunnen veroorloven bevestigt de hypothese dat privatisering optreedt als het publiek initiatief in gebreke blijft: 'privatisation by default'.

¹⁸ Een werkgelegenheidsgraad van 70 % voor de totale bevolking, 60 % voor de vrouwen en 50 % voor de 55-65 jarigen. Als men het zo op zichzelf leest lijkt dit overigens niet ambitieus. Misschien is het illustratief voor het feit dat wij mijnen ver af zijn van volledige tewerkstelling.

De conclusie uit onze 'welfare state watching' is dat voor de drie grote pijlers van de Belgische Sociale Zekerheid die in de toekomst het gros van de sociale uitgaven zullen vormen, die de demografische transitie of de kost van de vergrijzing zullen moeten dragen, zowel vooruitgang opgemerkt kan worden, die aanzienlijk is, maar ook falen. Geen welvaartvaste uitkeringen aan de ene kant, en onvoldoende dekking van bepaalde kosten van chronisch zieken aan de andere kant, maar vooral dreigende dualisering, en opkomende privatisering maken dat het systeem zowel voor de brede bevolking als voor de bestaansonzekereren dreigt tekort te schieten. Gelukkig is het nog niet te laat, en kunnen beide trends gekeerd worden. Maar dat is een kwestie van politieke wil en overtuiging.

02.2.

OPENBARE DIENSTVERLENING

REFLECTIES VANUIT DE WERKING VAN HET STEUNPUNT

STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING

“Overwegende dat het nodig is de bestendiging van dit integratiebeleid te waarborgen, namelijk door het aanpassen en het ontwikkelen van de openbare dienstverlening;...”

– Samenwerkingsakkoord –

Door in het samenwerkingsakkoord te benadrukken hoe cruciaal de rol van de openbare diensten is in de strijd tegen de armoede, speelden de wetgevers rechtstreeks in op de pijnpunten die de verenigingen en de OCMW's in het Algemeen Rapport over de Armoede formuleerden.¹

In het overleg dat door het Steunpunt is gevoerd, werd dit belangrijke idee nooit tegengesproken: als de openbare diensten er voor alle burgers zijn, dan spelen ze een cruciale, en essentiële rol voor de sterkst benadeelde bevolkingsgroepen.

- Ze zijn betrokken bij de strijd tegen de uitsluiting en voor minder ongelijkheid dankzij een indirecte herverdeling van de rijkdommen;
- ze garanderen een algemene toegang tot de basisbehoeften;
- ze zorgen ervoor dat het algemeen belang voorrang krijgt op individuele belangen.

Sinds de jaren '80 ligt de publieke sector echter zwaar onder vuur. Een aantal mensen vinden de openbare dienstverlening inefficiënt, duur en zelfs cliëntelistisch omdat ze ontsnappen aan de regels van de concurrentie. De roep om beter bestuur (ook wel 'gouvernance' genoemd) vertaalt zich

* Tekst vertaald uit het Frans.

1 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 431p.

in het aannemen van criteria die in de privésector gelden (rentabiliteit, verlaging van de kosten...). Op die manier moeten de openbare diensten op bepaalde vlakken de concurrentie aangaan met commerciële bedrijven. Zo zien we bijvoorbeeld dat uitzendbedrijven overheidsgeld krijgen om bepaalde categorieën werkzoekenden aan werk te helpen.

Het Europese beleid heeft er mee voor gezorgd dat markten die vroeger het monopolie van de Staat waren (post, transport, energie...), zijn opengesteld. Dat heeft de liberaliseringstrend nog versterkt. Ook al vallen de openbare diensten, de zogenaamde diensten van algemeen nut, niet onder de 'dienstenrichtlijn' die het vrije verkeer van diensten binnen de interne markt moet verbeteren, toch vinden veel betrokkenen het jammer dat die diensten niet door een aparte wetgeving worden gedekt zodat ze beter beschermd zijn.

Met argumenten als 'efficiency' worden ook strategische sectoren, zoals energie en transport, voor een groot deel geprivatiseerd. Andere, minder zichtbare vormen van privatisering duiken ook steeds vaker op. Bepaalde organisaties stellen bijvoorbeeld de ontwikkeling aan de kaak van commerciële bedrijven die schoolbegeleiding aanbieden, een trend die het idee ingang doet vinden dat dit geen taak meer is van de scholen, maar van de privésector.

De vraag naar kwaliteitsvolle openbare diensten lees je tussen de regels van elk thematisch overleg dat het Steunpunt coördineert. De trend om openbare diensten steeds verder te vercommercialiseren wordt ervaren als een bedreiging voor de goede uitvoering van hun traditionele opdrachten. Vele betrokkenen uit de verenigingen, vakbonden en ziekenfondsen vrezen dat gezinnen met een laag inkomen geen toegang meer zullen krijgen tot een aantal goederen en diensten: is het echt mogelijk om rentabiliteit met solidariteit te verzoenen? Zullen arme mensen bijvoorbeeld de drastische verhoging van de energiekosten kunnen dragen, iets wat toch als een basisbehoefte wordt beschouwd?

Bovendien maakt de liberalisering van bepaalde sectoren (zoals telecommunicatie, gas en elektriciteit) de situatie van burgers die al in onzekerheid leven, nog brozer: ze moeten kiezen tussen verschillende dienstverleners op basis van informatie die tegelijk moeilijk te verkrijgen en te begrijpen is. Dat is de reden waarom consumentenverenigingen en armenorganisaties vragen om de 'klanten' voortaan beter te beschermen tegen een manke informatie-overdracht en agressieve verkooptechnieken.

De privatisering van bepaalde essentiële sectoren (zoals energie) of het binnendringen van de markt in andere sectoren (zoals huisvesting) vereist de invoering van nieuwe controleorganisaties. Sommige van die organisaties bestaan al, zoals de Commissie voor de regulering van het gas en de elektriciteit (CREG), maar moeten indien nodig nog worden versterkt, andere moeten nog worden ingesteld, zoals bijvoorbeeld de fiscale maatregelen om de privéverhuring te regelen.

Bepaalde sectoren vragen bovendien duidelijk om een grotere tussenkomst van de overheid. Zo blijft België in de sociale huisvesting achterop hinken in vergelijking met onze Europese burens. De drie gewesten hebben een enorm tekort aan goedkope huurwoningen, waardoor gezinnen met een laag inkomen afhankelijk zijn van de prijsstommelingen op de markt.

Uit het overleg blijkt ook dat bepaalde openbare diensten, zoals de OCMW's of de jeugdhulpverlening, anders georganiseerd moeten worden. Het komt erop aan de organisatie van die diensten beter aan het standpunt en de leefwereld van de gebruikers aan te passen, want het gaat om zeer kwetsbare bevolkingsgroepen die in heel moeilijke omstandigheden moeten leven. De toegankelijkheid van die diensten lijkt in dit verband dan ook cruciaal.

Per slot van zaken is de vraag naar de rol van de Staat minstens even belangrijk als de vraag naar de werking van de openbare diensten. Welke voorrechten gelden voor wie en hoe worden ze toegepast? De organisaties die actief zijn in de strijd tegen de armoede onderstrepen de rol van de overheid als marktregelaar. "Herverdeling heeft ook te maken met het behoud van kwaliteitsvolle openbare diensten, die voor allen toegankelijk zijn: het bevorderen van de toegang tot sociale huisvesting, tot efficiënt openbaar vervoer, tot diensten voor kinderopvang: dit zijn allemaal manieren om tot het bevorderen van de tewerkstelling van allen bij te dragen, inbegrepen de armsten. Met de openbare diensten wordt een deel van de economie 'gesocialiseerd', zeggen de Verenigingen, die onder 'socialisering' het nuttig maken voor de gemeenschap verstaan en niet de prioriteit die aan het behalen van winst wordt gegeven²."

Een strikt beheer van de instellingen die met overheidsgeld worden gefinancierd, mag dan wel noodzakelijk en terecht lijken, het mag niet leiden tot minder billijkheid en minder herverdeling; opdrachten waarvoor de openbare diensten net zijn opgericht. Het lijkt er sterk op dat de meest kwetsbare bevolkingsgroepen het hardst te lijden hebben onder de inkrimping van de overheid en de privatiseringsgolf die nu al drie decennia aan de gang is: "Van die onmacht zijn de mensen die in armoede leven het slachtoffer. De markt houdt namelijk geen rekening met noden die niet in geld kunnen worden uitgedrukt en is niet geïnteresseerd in mensen die niet meer van nut kunnen zijn bij het verhogen van de winst³." Het verval van de openbare diensten zou dus wel eens kunnen leiden tot meer ongelijkheid en nieuwe vormen van uitsluiting.

2 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. 190.

3 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Op.cit.*, p. 408.

DE SCHEVE SCHAATS ROND HET RECHT OP WONEN. BESPIEGELINGEN ROND WONEN NA 10 JAAR SAMENWERKINGSAKKOORD ROND ARMOEDEBELEID

LUC GOOSSENS

_ MEER WOORDEN DAN DADEN

In wat volgt analyseren we de grote lijnen van de ontwikkelingen rond wonen en woonbeleid, sinds ook op dat beleidsterrein tien jaar geleden de krijtlijnen voor een armoedegevoelige huisvestingspolitiek werden uitgezet. De centrale lijn achter onze argumentatie betreft de vaststelling dat papier alleszins voor wonen, eens te meer erg verduldig gebleken is. Zonder te twifelen aan de initieel goede bedoelingen van de initiatiefnemers blijkt vandaag niet alleen dat het Algemeen Verslag over de Armoede op het vlak van wonen in essentie vooral bij woorden is gebleven. Nog veel erger is dat vandaag een discours wordt gehanteerd dat onrechtmatig suggereert dat arme mensen gerespecteerd worden en dat ze van overheidswege ook terdege geruggensteund worden in hun rechtmatig streven naar recht op behoorlijk en betaalbaar wonen.

De slag om de arm van de decreetgever

Uitdrukkelijk ter versterking van het signaal dat al in de Grondwet vervat lag, vermeldde de Vlaamse decreetgever nu ongeveer tien jaar terug het recht op wonen nog eens extra in de Wooncode. Het Vlaamse parlement legde daarmee de virtuele basis voor een woonbeleid dat zou kunnen inspelen op de noden en behoeften van de Vlaamse bewoners. Die noden en behoeften waren en zijn al bij al sinds jaren ruimschoots bekend: 'alle' studies die de politieke overheden bij ons in verband met huisvesting ooit bestelden, concluderen dat de grootste groep bewoners onder de ongeveer driekwart eigenaars, degelijk tot erg comfortabel en internationaal vergeleken zelfs ruim wonen. Dat erg behoorlijke resultaat is de vrucht van meer dan honderd jaar continu gevarieerde en royale overheidsstimuli ten voordele van individuele eigendomsverwerving. Vraag is echter of die genereuze behandeling van het sterkere deel van onze bevolking kan verantwoorden dat de zwakste bewoners het gedurende de hele naoorlogse periode systematisch met de kruimels van de tafel hebben moeten stellen.

Dat er ondanks de ferm geformuleerde bedoelingen van het Vlaamse parlement geen schot komt in het dossier van de bewoners met de kleinste inkomens mag niet te veel verwondering wekken.

Tijdens de besluitvorming ter voorbereiding van de Vlaamse Wooncode was immers gebleken dat er in de Wooncodecommissie geen meerderheid beschikbaar was om het recht op wonen ook als resultaatverbintenis in te schrijven. Een engagementsverbintenis zou het worden, waarop de overheid niet kon afgerekend worden. Die optie liet namelijk toe blijvend erg eenzijdig in te zetten op eigendomsverwerving ten voordele van het sterkere deel van de bevolking. Overigens moet hier ten eerste vermeld worden dat het leeuwendeel van de overheidsstimuli voor eigendomsverwerving, fiscaal van aard zijn en op federaal niveau beschikbaar worden gesteld. En verder is duidelijk dat de regio's op de private woninghuurmarkt met weinig armslag kunnen optreden: anders dan de federale overheden beschikken ze niet over bevoegdheden om fiscaal tussen te komen, de huurprijzen te reguleren en de contractuele termen te sturen. Omdat ze uitsluitend kunnen dokteren aan de kwaliteitsnormen, ontglipt hen zodoende de mogelijkheid om een efficiënt prijswaardebeleid te voeren, noodzakelijk om verhuurders aan te sporen om alleen behoorlijke panden aan te bieden en om in afwachting van een veralgemeend beter kwaliteitsaanbod de vele minderwaardige woningen tegen overeenstemmend lage (en dus ook meer betaalbare) huurprijs aan te bieden.

Vraag is echter of de Vlaamse overheden zitten te wachten op meer bevoegdheden op de private huurwoningmarkt. Het zou de regeringen opzadelen met de opdracht heel wat middelen (bijkomend of anders ingezet) vrij te maken voor de sanering van het meest problematische segment van de woningmarkt. Of die bereidheid reëel aanwezig is, is zeer de vraag. Alle partijprogramma's zonder uitzondering mikken namelijk al jaren op de electoraal meer rendabele middenklassen.

Van gecorrigeerde politieke wil tot dubbelhartig politiek discours

Met enige zin voor overdrijving zouden we de jaren 1990 in de context van de armoedebestrijding kunnen bestempelen als een periode van *Wiedergutmachung*. Vanuit een te appreciëren bekoering bepleitte de Koning Boudewijnstichting extra aandacht voor de armen en maakte premier Jean-Luc Dehaene daarop werk van het Algemeen Verslag over de Armoede. Zij stimuleerden een collectief gewetensonderzoek en registreerden de resultaten daarvan in 1994 in een lijvig Algemeen Verslag over de Armoede (AVA). Gepland werd ook de vorderingen op geregelde tijdstippen in perspectief te zetten en nodige bijsturingen in beleidsbeslissingen om te zetten. Voortaan zou systematisch aandacht worden besteed aan de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting en zou het levensniveau van de zwakste medeburgers *geleidelijk* aan opgevijseld worden. Voor wat wonen betreft, anticipeerde Vlaams vice-minister-president en minister voor huisvesting Norbert De Batselier in feite al op de politiek van armoedebestrijding. Hij legde in 1993 namelijk de basis voor wat later de Vlaamse Wooncode zou worden.

In de lijn van het AVA stond Norbert De Batselier in Vlaanderen borg voor een betekenisvolle set initiatieven. Hij installeerde de zogenaamde Wooncodecommissie, lanceerde met het project *Domus Flandria* een (gezien de enorme behoeften al bij al beperkt) extra woningbouwprogramma en gaf zijn fiat voor de (aanvankelijke enkel) experimentele erkenning van het Vlaams Overleg Bewonersbelangen (VOB), een meer symbolisch signaal dat zwakke bewoners voortaan serieuzer moesten genomen worden.

Van sociaal bevlogen discours via ‘window dressing’ naar discriminatie

De Vlaamse regeringen van de jaren 1990 sorteerden, zoals aangehaald, een fundamentele kentering ten goede na de crisis-‘aanpak’ van de voor huisvesting rampzalige jaren 1970 en 1980. Na Norbert De Batselier en Leo Peeters treden we binnen in een bij uitstek liberaal tijdvak. Eigendomsverwerving draagt prominent en algemeen de voorkeur weg, overigens ook binnen de niet direct liberale politieke fracties. In *alle* Vlaamse partijprogramma’s, zonder uitzondering, dus ook bij SP.a en Groen!, fungeert woningbezit met stip op nummer 1 (De Decker e.a.: 2007).

Uit de feiten blijkt overigens dat de financieel meer draagkrachtige bewoners op uiteenlopende manieren, en niet alleen rechtstreeks, zeer verregaand en langdurig gesponsord worden om eigenaar te kunnen worden: fiscale steun, goedkope, zogenaamd sociale leningen, sociale koopwoningen, ... Maar ook eens eigenaar geworden blijft de overheid op alle niveaus inspringen om eigenaars toe te laten hun woning te onderhouden, te verbeteren en te renoveren: renovatiepremies, saneringspremies, energievriendelijke investeringstegemoetkomingen, verzekering gewaarborgd wonen (alleen voor woningbezitters!), ...

En, eens te meer, natuurlijk is het ons hier niet te doen om kritiek op eigendomsverwerving en woningbezit als dusdanig. Wat wel stoort is dat de eenzijdige overheidsinspanningen voor de middenklassen het recht op wonen van de zwakste bewonerscategorieën stelselmatig hypothekeert, direct en indirect.

Direct omdat maar een beperkt deel van de beschikbare middelen voor de huursector gereserveerd wordt. Dat resulteert enerzijds in erg beperkte sociale huursector (amper 5,5% van de woningmarkt) en anderzijds in een private huurmarkt met opvallend veel ondermaatse woningen voor in verhouding veel te hoge huurprijzen.

De overheidsinspanningen voor beter wonen, impliceren ook indirect dat zwakke bewoners aan het kortste eind trekken. Zo zal niemand het erg genereuze karakter van de huidige Vlaamse renovatiepremie betwisten¹. Huurders vallen bijgevolg zonder meer buiten de prijzen, maar ook bescheiden eigenaars zien de (maximum) premie aan hun neus voorbijgaan omdat ze niet over de mogelijkheden beschikken om het vereiste (hele) investeringsbedrag zelf voor te financieren. Op dezelfde manier kunnen financieel bescheiden bewoners ook maar amper gebruik maken van de opnieuw vrij genereuze financiële overheidssteun voor energievriendelijke ingrepen. De conclusie is duidelijk: uitgerekend de meest bescheiden bewoners die zonder meer al vrede moeten nemen met de slechtste wooncondities, blijven stelselmatig verstoken van overheidssteun. Ze zijn bijgevolg veroordeeld om (op de private huurmarkt) met een klein inkomen, oncomfortabel en ongezond te blijven wonen in slecht geïsoleerde huizen waarvoor ze te hoge huren en excessieve energiefacturen betalen.

Nog minstens drie andere dimensies bezwaren bijkomend het lot van de kleine bewoner, vooral,

¹ Wie voor 30.000 € renovatiewerkzaamheden aan zijn eigen woning uitvoert, heeft recht op een renovatiepremie van 10.000 €.

maar niet uitsluitend op de private huurmarkt. Ten eerste stellen we vast dat de machtsverhoudingen in de huursector van bij de kandidaatstelling al, in vele opzichten in het nadeel van de zwaksten uitdraaien (Bernard: 2008; N.: 2007; N.: 2008; Tegenbos: 2008-2; Verhoest: 2008). Maar ook tijdens de huurperiode zelf moet de huurder behoorlijk wat klippen omzeilen: onwil bij noodzakelijke herstellingen, betwistingen over de huurwaarborg op het einde van de huurperiode, ondoorzichtige en betwistbare 'algemene' kostenrekeningen, ...

Ten tweede beschikt vooral de private huurder² ook over behoorlijk minder woonzekerheid dan de eigenaar. Gezien de wetgever in België traditioneel zeer veel respect voor de rechten van de eigenaar (verhuurder) ingebouwd heeft, moet elke huurder in principe hoe dan ook constant rekening houden met een mogelijk onverwachte huuropzeg (met schadeloosstelling). Maar opnieuw moeten we vaststellen dat de overheid tot voor kort³ zelf het recht van de huurder op woonzekerheid te kort deed in vergelijking met dat van eigenaars-bewoners met hypothecaire afbetalingsplichten. Zij krijgen inderdaad een verzekering gewaarborgd wonen aangeboden die de huurders tot nader order ontnomen is gebleven. Ook zij kunnen nochtans aan bijvoorbeeld ziekte en werkloosheid ten prooi vallen en zodoende gedurende een bepaalde periode met betalingsproblemen worstelen. Recent bepleitte Michèle Hostekint (SP.a) wel om een oplossing voor de woonverzekering te bespoedigen én er een uitbreiding voor de huurders in op te nemen (N.: 2008-2).

Hoe licht het lot van niet-eigenaars weegt blijkt overigens ook uit de luchthartigheid waarmee hun betaalbaarheidsdossier wordt behartigd, bijvoorbeeld als het er op aankomt hen huursubsidies te gunnen. Dat signaleert ondertussen trouwens ook het Steunpunt 'Ruimte en Wonen' in een drietal recente rapporten. (Haffner & Heylen: 2008-1; Haffner & Heylen: 2008-2; Heylen & Haffner: 2008; Heylen e.a.: 2008)

Ten derde stellen we vast dat zwakke bewoners, vooral dan huurders, nogal gemakkelijk met allerlei loze verwijten worden overladen. Dat begint eigenlijk al met het vrij 'sloganeske' pleidooi voor sociale mix waarmee tussen de lijnen door gesuggereerd wordt dat mensen met een laag inkomen, zeker als ze geen job hebben, niet zorgzaam zouden kunnen zijn, huurachterstallen genereren, zich bezondigen aan vandalisme en uit zijn op herrie, meteen ook niet echt intelligent, niet in staat om echt te communiceren, ... En die opvattingen gelden dan in een beweging meteen vooral voor buitenlanders. Maar vragen beleidsverantwoordelijken zich dan nooit af of ze zelf wel altijd alles in het werk stellen om hun boodschappen met respect voor hun 'klanten' verstaanbaar, coherent, consequent, ... te vertolken. En zien ze 'hun' bewoners wel voor vol aan? Betrekken ze hen actief bij het beleid? Gunnen ze hen echte verantwoordelijkheden bij het beheer van 'hun' maatschappij, hun buurt, hun wooncomplex, ... (Goossens: 1997; 2004)?

2 Sinds kort is ook aan de haast spreekwoordelijke woonzekerheid van de sociale huurder geknabbeld.

3 Bij gebrek aan betaalbare offertes besliste Vlaams minister voor huisvesting Marino Keulen recent, voorlopig niet langer een Verzekering Gewaarborgd Wonen aan te bieden (Belga & L.V.: 2008). Maar zowel federaal minister van justitie Jo Vandeuren (CD&V) (g.teg.: 2008) als vice-minister-president Frank Vandenbroucke (SP.a) (Winkelmanns: 2008) willen dat de Vlaamse regering een alternatief zoekt voor de woonverzekering ... *'Als er voor de huidige formule maar één kandidaat is, Ethias, moet de regering creatief naar andere formules zoeken waarvoor de markt wel interesse heeft.'*, aldus Jo Vandeuren.

Misschien ligt uitgerekend daar wel de 'preventieve' sleutel die een aantal samenlevingsproblemen kan helpen klaren, veeleer dan in eerste instantie (en met meer dan veel respect) 'curatief' te mikken op de wonderen van de samenlevingsopbouw. Of dan 'alle heil' te verwachten van een 30% lading 'werkers' in sociale huurcomplexen⁴.

_ GEVRAAGD: EEN NIEUWE BATS

Critici van het Vlaamse woonbeleid worden steevast om de oren geslagen met het argument dat de Vlaamse regering op dit moment massaal in sociale woningen investeert, dat ze het investeringskrediet *gaan* verdubbelen en dat het bedrag voor de huursubsidies ondertussen al verdrievoudigd zijn (Keulen: 2008-1). Of tegen 2020 *zullen* we 45.000 sociale woningen extra bouwen (Keulen: 2008-2). Of nog, de Vlaamse regering bereikte een principeakkoord om werk te maken van een volwaardig grond- en pandenbeleid. ...

Gebakken lucht! Bij gebrek aan degelijk *woon*beleid blijkt de betaalbaarheid meer dan ooit een probleem: waar blijft heel concreet en ambitieus het Vlaamse woonzorgbeleid? En wanneer zullen de federale en regionale excellenties de violen eens gelijk stemmen als het er op aankomt woonbeleid en energiebeleid op elkaar af te stemmen in het belang van 'de kleine man'? Of, wie durft als minister voor wonen met goed fatsoen de Vlaamse huursubsidieregeling bijvoorbeeld naast de Nederlandse leggen, en daarbij de 'leefloner' en de alleenstaande moeder recht in de ogen kijken? En dat alles in acht genomen, wie gelooft die mensen nog als ze (met de verkiezingen van juni 2009 in aantocht) 45.000 sociale woningen beloven van nu tot 2020? Echt groot wordt het natuurlijk pas als '*de grootste bouwheer van Vlaanderen*' (sic) zijn ambitie verwoordt, als iets voordien het ACW gesignaleerd heeft dat Vlaanderen de volgende 20 jaar niet minder dan 200.000 nieuwe woningen nodig heeft (Demeulemeester: 2008).

De hele situatie in acht genomen ligt het besluit voor de hand: Vlaanderen heeft zowel in het belang van zijn zwakste bewoners als vanuit een goed begrepen eigenbelang dringend nood aan een ambitieus, in dit geval dus grootschalig en bijgevolg meerjarig en meerdimensioneel woonplan. Zeker gezien de komende jaren zich niet echt rooskleurig aandienen, is het gevaar niet denkbeeldig dat een groeiend aantal bewoners in het rijke Vlaanderen het recht op wonen minder en minder zelf zullen kunnen blijven ervaren. Dat is voor de direct betrokkenen een weinig benijdenswaardige situatie, maar ze hypothekeert in een beweging ook de Vlaamse welvaart. Slecht wonen kost namelijk niet alleen onloochenbaar veel geld (vermijdbare ziektekosten, economische kosten door ziekteverzuim, een hoge energiefactuur en milieuvervuiling, ...), het hypothekeert bijvoorbeeld ook de schoolresultaten en op termijn dus de kwalificatie van jongeren die we op de arbeidsmarkt meer dan nodig hebben. Economen hebben recent bij herhaling gepleit de huidige crisis te bestrijden met behulp van een doordacht infrastructuurbeleid (KDR: 2008-1

4 Voor een constructief model met perspectief, zie o.m. het project Woonbegeleiding van de Corporatie Woningbelang in Valkenswaard (Nederland): '*Het doel van Woonbegeleiding is op de eerste plaats om huisuitzetting wegens huurachterstand of vormen van overlast te voorkomen*', zegt corporatiedirecteur Rob Möhlmann. '*Lukt dit niet, dan moet de betreffende persoon wel de juiste zorg krijgen*.' ... '*Bij vier van de acht begeleidings-trajecten is huisuitzetting voorkomen*.' (N. 2008)

& 2008-2). Vice-minister-president Frank Vandenbroucke heeft dat trouwens goed begrepen: 'Als het slecht gaat, mogen overheden extra geld uitgeven, luidt het. Dat is niet helemaal juist. Dan mogen en moeten de overheden extra investeren! Dàt is de boodschap van de econoom John Keynes.' (Tegenbos: 2008-1)

De algemene conclusie ligt voor de hand: *een grondige herziening van de fundamenteën van het Vlaamse woonbeleid, in het voordeel van de meest kwetsbare en bestaansonzekere huishoudens, is dringend en broodnodig.* Zeker nu op goed gezag mag worden aangenomen dat ook de private huursector in regionale, lees Vlaamse handen dreigt terecht te komen: 'Steunpunt en huurders- en armenverenigingen vragen een rist bijstellingen aan de wet, maar bevestigen dat federaal minister van Justitie Jo Vandeurzen (CD&V) niet geneigd lijkt de wet nog te wijzigen, omdat die bevoegdheid straks 'allicht' toch wordt overgedragen van de federale overheid naar de deelstaten.' (Tegenbos: 2008-2). Die piste geraakt alleen geforceerd als opnieuw een politiek zwaargewicht met sociale adellijken zich daartoe engageert, hierbij geruggensteund door een partij met verreikende historische wortels in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Wie het schoentje past, zij trekken het aan. Het zou na 10 jaar de aanleiding kunnen vormen tot een nieuw en ernstiger samenwerkingsakkoord: maar dan nu een ter 'aanzweping' van het armoedebeleid.

Bibliografie

- Belga & LV (2008) Woonverzekering voor huurders blijkt te duur, in: *De Morgen*, 10.10.2008, 8.
- Bernard, Nicolas (2008) *Les lois anti-discrimination et le secteur du logement (privé et social)*, in: Bayart, C.; Sottiaux, S. & van Drooghenbroeck, S. (2008) De nieuwe federale antidiscriminatie-wetten, Brugge.
- De Decker, P.; Goossens L. & Pannecoucke, I. (2007) Wonen en woonbeleid in Vlaanderen: welvaartswig of welvaartsweg? Voorbij de federale, regionale en lokale variaties op een unitaire middenklassenmelodie, in: B. Hubeau & Goossens, L. (eds.), (2007) *Behoorlijk Wonen. Een lokale wegwijzer*, Brugge: Vanden Broele.
- Demeulemeester, Ann (2008) *Fris geluid in de ruimte*, <http://www.acw.be/content/view/1271/405/>, gelezen op 29.10.2008.
- Goossens, L. (1997) De slinger der selectiviteit. De onzekere lotgevallen van de doelgroepen van het woonbeleid in België, in: Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (1997) *Bouwstenen van een sociaal woonbeleid (1945-1995)*. Vlaamse Huisvestingsmaatschappij. Brussel, Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, 2 vol.
- Goossens, L. (2004) De kleinburgerlijke participatie voorbij? Snelle schets van een scharnierscenario, in: *TerZake: Praktijkblad voor lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, (6), 16-19.
- G.Teg. (2008) Vlaams budget 2009 hertekenen, in: *De Standaard*, 22.10.2008, 8.
- Haffner, M. & Heylen, K. (2008-1). *Betaalbaarheid van het wonen. Gebruikskosten in Vlaanderen en Nederland*, Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen, 22.
- Haffner, M. & Heylen, K. (2008-2). *Betaalbaarheid van het wonen. Gebruikskosten in Vlaanderen en Nederland*, Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen, 22.
- Heylen, K. & Haffner, M. (2008). *Betaalbaarheid van het wonen in Vlaanderen en Nederland*, Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen, 54.

- Heylen, K. & Winters, S. (2008). *Betaalbaarheid van het wonen voor starters op de woningmarkt. Bijkomende gegevens op basis van de Woonsurvey 2005*, Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen, 48.
- KDR (2008-1) 'Afglijden infrastructuur is zorgwekkend', in: *De Standaard*, 09.10.2008.
- KDR (2008-2) 'Begrotingsoverschot van 0,3 procent is niet haalbaar', in: *De Standaard*, 10.10.2008.
- Keulen, M. (2008-1) "Overheid investeert massaal in huurders", in: *VRT Nieuws*, www.deredactie.be/cm/de.redactie/binnenland/08.06.29_betaling .
- Keulen, M. (2008-2) Waarom ik de grootste bouwheer van Vlaanderen wil blijven, in: *De Morgen*, 11.10.2008, 23.
- N. (1994) *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Diensten van de eerste Minister, 208-293;
- N. (2007) *Discriminatie op de huisvestingsmarkt: hoe kan je reageren?*, Brussel: Centrum voor Gelijke Kansen en voor Racismebestrijding, 20.N. (2008) *Woonbegeleiding voorkomt huisuitzetting*, in: *Aedesnet.nl*, 20.10.2008.
- N. (2008-1) *Discriminatie op de huisvestingsmarkt. Hoe kan je het vermijden? Praktische tips*, Brussel: Centrum voor gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, 10.2008, 19.
- N. (2008-2) Dringend: reanimatie en uitbreiding woongarantieverzekering, in: *SP.a Nieuws*, 09.10.2008.
- Tegenbos, Guy (2008-1) Federaal sparen, maar deelstaten laten investeren, in: *De Standaard*, 13.10.2008.
- Tegenbos, Guy (2008-2) Huurwaarborg verpakt als levensverzekering, in: *De Standaard*, 29.10.2008, E10.
- Verhoest, Filip (2008) Verhuurders strijden mee tegen discriminatie, in: *De Standaard*, 04.10.2008, 10.
- Winckelmans, Wim (2008) Wetstraat bereidt recessie voor, in: *De Standaard*, 20.10.2008, 3.

DE PLAATS VAN DE GEBRUIKER IN DE OCMW'S: EEN UITDAGING*

GENEVIÈVE LACROIX IN SAMENWERKING MET PATRICIA SCHMITZ

Met een dertigtal mensen hebben ze een reis naar het buitenland gepland. De groepsleden - allemaal mensen in bestaansonzekerheid - komen al maanden bij elkaar. Ze sparen al meer dan een jaar voor deze onwaarschijnlijke reis, helpen elkaar om de angst voor het onbekende en voor de ontworteling te overwinnen en bereiden zich stilaan voor om enkele weken in een onbekende omgeving samen te leven.

Een paar moedige kandidaten komen hun project aan het beoordelingscomité voorstellen. Ze moeten de institutionele vertegenwoordigers in het comité voor zich proberen te winnen. Van hun advies hangt immers een deel van de broodnodige fondsen af. Het advies moet daarna wel nog worden bekrachtigd door het besluitorgaan van het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, dat het budget met eigen middelen financiert.

_ EEN AARZELENDE STAP VOORWAARTS

De voorbije jaren zijn er heel wat institutionele initiatieven genomen waarbij de nadruk op de participatie van OCMW-gebruikers ligt, zoals ook dit voorbeeld aantoont. De federale overheid financiert veel van deze initiatieven via het jaarbudget voor maatregelen ter bevordering van de maatschappelijke participatie en de culturele en sportieve ontplooiing van gebruikers van de dienstverlening van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn. Bovenop deze subsidie besteden sommige OCMW's relatief grote delen van hun jaarbudget om acties op te zetten of partnerships aan te gaan met organisaties die projecten organiseren om de participatie van gebruikers te stimuleren.

Het OCMW van Charleroi bijvoorbeeld geeft elk jaar € 30.000 uit om sociale, culturele of sportieve initiatieven te steunen die uitgaan van groepen gebruikers van sociale diensten, van inwonersverenigingen enz. De deelnemers beheren de toegewezen budgetten zelf.

Maar participatie kan ook op andere manieren worden gestimuleerd. In praatgroepen voor gebruikers van sociale dienstverlening en denkgroepen voor professionele dienstverleners kunnen

* Tekst vertaald uit het Frans.

personen in bestaansonzekerheid getuigen over instellingen of bijstandsorganisaties die doof blijven voor hun situatie en kunnen maatschappelijke werkers getuigen over hun ervaringen met een stugge bureaucratie.

Uit deze getuigenissen blijkt dat het sociale beleid soms een hinderpaal kan zijn. Al te vaak wordt het uitgestippeld zonder de gebruikers of de dienstverleners te raadplegen en strookt het niet met de dagelijkse realiteit. Het werkt problemen in de hand die vervolgens moeten worden opgelost, terwijl het eigenlijk oplossingen zou moeten aanreiken voor de dagelijkse realiteit waarmee het in de eerste plaats rekening had moeten houden. We verwijzen hier bijvoorbeeld naar de rampzalige gevolgen van de invoering van het begeleidingsplan voor werklozen, zowel voor de personen voor wie de maatregel was bedoeld als voor instellingen zoals het OCMW.

— PARTICIPATIE EN SOCIALE BIJSTAND: EEN PROBLEMATISCH DUO

Niet dat we kwaadwillig zijn, maar we kunnen het toch niet laten om wat dieper in te gaan op dit 'participatie'-concept en om wat te sleutelen aan het overheersende gebrek aan realisme.

Het woordenboek Petit Robert definieert participatie als 'verstandhouding, samenwerking en bijdrage in de mate dat ze inspraak, een vrij debat en tussenkomsten mogelijk maakt van diegenen die in een gemeenschap aan haar wetten en regels zijn onderworpen'.

Participatie is dus een relatief gegeven. Het is geen vaststaand feit, maar het resultaat van een maatschappelijk, democratisch proces.

Daarom stellen we ons de vraag of een Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, gelet op zijn takenpakket en zijn structuur, de geschikte instantie is om een participatief proces vorm te geven en zo ja, onder welke voorwaarden dit dan kan gebeuren?

Het takenpakket van de OCMW's lijkt ons niet altijd even logisch te zijn. De opeenvolgende wetgevende initiatieven op het vlak van maatschappelijke dienstverlening sinds 1993¹ beschouwen de begunstigde als rechtssubject, maar doen tegelijk een beroep op de verantwoordelijkheidszin van diezelfde persoon om als volwaardige partner mee te stappen in zijn individuele project op weg naar maatschappelijke integratie. Hij of zij wordt een verantwoordelijke, autonome partner: de slachtoffers van uitsluiting zijn zelfstandige burgers die voortaan middelen krijgen. Deze intentie wordt bevestigd en versterkt met de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie: het recht op een minimuminkomen (het bestaansminimum) wordt een recht op maatschappelijke integratie. Een omvangrijk project want het individu krijgt het statuut van partner bij het uitstippelen van zijn integratietraject, waarbij de nadruk op de professionele inschakeling ligt. Zijn vermogen om samen te werken en te participeren wordt een doorslaggevend evaluatiecriterium.

1 Onckelinx, L. (maart 1993). *Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving*.

We zullen het hier niet meer hebben over de vele kritiek die toen werd geuit op een wetgeving die het individu al te nadrukkelijk verantwoordelijk stelde voor zijn eigen integratie. Hoewel een deel van die kritiek terecht was en is, nuanceert de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie die individuele verantwoordelijkheid enigszins door de OCMW's bepaalde verplichtingen of resultaatverbintenissen op te leggen. Ze moeten beloven dat ze alles in het werk zullen stellen om de persoon te integreren, ook al herleidt de wet deze integratie tot zijn sociaalprofessionele dimensie. Deze kritische noot neemt echter niet weg dat er een fundamentele ongelijkheid bestaat tussen de persoon die bijstand vraagt en de instelling die optreedt als geldschieter.

De afhankelijkheid die zo ontstaat tussen de persoon die bijstand vraagt en de organisatie die bijstand verleent, staat een echt participatieproces in de weg. De inbreng van de betrokken partijen is immers niet even groot en de persoon die bijstand vraagt heeft volgens ons relatief weinig zeggenschap over de manier waarop de reglementen worden toegepast (en al helemaal niet over de manier waarop ze tot stand komen!). Het individuele project voor maatschappelijke integratie legt de participatielast grotendeels bij de begunstigde; de maatschappelijke werker of de instelling worden na het project zelden of nooit geëvalueerd. Volgens ons komt participatie in dit geval veeleer neer op een verplichte inschakeling in het arbeidsproces. De machtsverhoudingen sluiten vrije wil nagenoeg uit omdat levensbelangrijke behoeften moeten worden ingelost.

Vandaar onze overtuiging dat het OCMW niet de ideale omgeving is om het participatieproces vorm te geven. Hoewel de verstandhouding tussen de persoon die om bijstand vraagt, en de maatschappelijke werker soms goed is, kan men moeilijk spreken van vrije meningsuiting en inspraak als de inzet voor de betrokkenen zo verschillend is.

Binnen het individuele project voor maatschappelijke integratie heeft participatie veel weg van een verplichting. Hierdoor wordt het individu dubbel verantwoordelijk gesteld voor zijn situatie, terwijl de collectieve en politieke verantwoordelijkheid voor de bestaansonzekerheid en de sociale uitsluiting onder de mat worden geveegd. Daarom is uiterste omzichtigheid geboden en wijzen we er nogmaals op dat in het kader van het verlenen van sociale bijstand 'behoedzaam moet worden omgesprongen' met participatie als middel om bestaansonzekerheid te bestrijden.

We stellen overigens vast dat men de persoon die om bijstand vraagt, meer en meer als een rechts-subject beschouwt, maar de toepassing van die rechten gaat vandaag gepaard met almaar ingewikkeldere procedures. Mensen en omstandigheden worden in een hokje geduwd waarbij de realiteit uit het oog wordt verloren.

De vereiste middelen om de wet toe te passen en de administratie haar werk te laten doen, brengen alleen die gegevens boven water die nodig zijn om de machine aan de praat te houden. Het leeuwendeel van de taak van maatschappelijke werkers bestaat er vandaag in om aan de hand van sociale categorieën die de wet en de administratie hebben vastgelegd, na te gaan of de voorwaarden zijn vervuld om tot bepaalde rechten toegang te krijgen. Maatschappelijke werkers geven overigens aan dat het steeds moeilijker wordt om zich een beeld te vormen van de existentiële realiteit van personen. En als dit dan lukt, hebben ze geen forum waar ze hun ervaringen kwijt kunnen.

De vele, nieuwe initiatieven die maatschappelijke werkers en personen die bijstand krijgen of die leven in bestaansonzekerheid, de kans bieden om te praten over hun levensloop of te getuigen over hun ervaringen, lijken een manier om deze leemte in te vullen. Deze initiatieven - binnen of buiten de organisatie - waar personen (gebruikers en maatschappelijke werkers) zich kunnen uiten en hun verhaal kunnen doen, laten toe om de stilte te doorbreken en aandacht te vragen voor individuele gevallen. Omdat het echter gaat om gesloten, geïnstitutionaliseerde initiatieven binnen een organisatorische en bureaucratische doolhof, veroorzaken ze weinig deining.

Toch zijn deze ervaringen of initiatieven niet onbelangrijk, want vaak zijn het dergelijke kleine zaken die voor verandering zorgen! Formeel voegen ze weinig aan de definitie van participatie toe. Het gaat immers niet om een participatief proces waarbij personen hun steentje voor het algemeen belang kunnen bijdragen en waarbij ze kunnen wegen op het sociale beleid en de werking van het OCMW waarvan ze in grote mate afhankelijk zijn.

Als Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn hun naam echt willen waarmaken, moet de relatie met de persoon die bijstand vraagt, fundamenteel veranderen. De beleids optie moet zich vertalen in een professionele houding met respect voor de persoon en erkenning van zijn of haar capaciteiten. De wet geeft de bijstand een individueel karakter door elke situatie apart te onderzoeken. Een individueel, specifiek sociaal onderzoek moet uitwijzen of een persoon hulpbehoevend is. De institutionele context voor de toepassingsprocedures van individuele rechten is verzadigd, staat niet open voor improvisatie en loopt nauwelijks warm voor collectieve initiatieven die uitgaan van gebruikers of professionelen.

Het wettelijke en reglementaire keurslijf dat de taken en de werking van de OCMW's beheerst, laat weinig ruimte voor sociale initiatieven waarbij de participatie van gebruikers centraal staat. De organisatiestructuur van de Centra, die voortdurend tussen bureaucratie en een professionele aanpak heen en weer worden geslingerd, staat participatie in de weg.

_ INSTITUTIONELE RISICO'S

Ondanks die situatie stellen we vast - zoals we ook eerder al hebben aangehaald - dat sommige OCMW's een participatiebeleid willen voeren door bepaalde initiatieven te ondersteunen. We denken hierbij aan de Espaces Citoyens, de centra voor maatschappelijke coördinatie, overlegcomités, het goedkeuren van specifieke budgetten voor dergelijke acties enz. Vaak gaat het om begeleide participatie-initiatieven die door en met professionelen worden georganiseerd en veel weg hebben van de sociale werkmethode die door de overheid gesubsidieerde organisaties (zoals het OCMW) gebruiken. De manier waarop de methode wordt uitgewerkt en toegepast, wordt uiteraard voor een deel bepaald door de opvatting die de subsidiërende overheid hierover heeft en door de doelstellingen die ze voor dergelijke initiatieven heeft vastgelegd. Vaak moet er meer gewerkt worden aan de zelfstandigheid van personen door structuur te brengen in hun tijdsbesteding en hun activiteiten dan aan hun collectief engagement als oefening in burgerschap en manier om hun grondrechten (huisvesting, werk, gezondheid enz.) op te eisen die in internationale verdragen en in de Belgische grondwet zijn vastgelegd. Uiteindelijk werkt participatie - gestimuleerd en

gesteund door overheidsmaatregelen - de toegang tot deze rechten niet echt in de hand. In de logica van de actieve welvaartsstaat bestaat het gevaar dat participatie niet zozeer een middel is voor maatschappelijke ontvoogding dan wel een verplichting voor de 'armen' om 'aan de slag te gaan'.

Het participatieve proces als oefening in de democratie draait om het fundamenteel opnieuw in vraag stellen van de posities van de partijen en hun onderlinge verbintenissen. In het kader van een bijstandsrelatie is het weinig waarschijnlijk en zelfs zo goed als onmogelijk dat beide partijen dezelfde risico's nemen als deze relatie tot doel heeft om de begunstigen uit de nood te helpen en om te ontsnappen uit overlevingsstrategieën. Daarom moet participatie als 'verstandhouding, samenwerking en bijdrage in de mate dat ze inspraak, een vrij debat en tussenkomsten mogelijk maakt van diegenen die in een gemeenschap aan haar wetten en regels zijn onderworpen' ruimer worden gezien dan het werkterrein van een OCMW. OCMW's die een participatief beleid willen aanmoedigen, moeten in de wijken acties ontplooiën, die aansluiten op de professionele omgeving en op de plaatselijke realiteit en die kaderen in een dynamisch netwerk waar alle sociale actoren deel van uitmaken.

Alle eerder aangehaalde obstakels geven duidelijk aan dat het 'participatieve ideaal' bij de OCMW's maar langzaam ingang vindt, omdat het niet strookt met een strak omlinjende beleidslogica en een aanzienlijke bureaucratie. Bovendien speelt ook het budgetaspect mee. Omdat de OCMW's aangevoerd zijn op subsidies van verschillende overheidsniveaus (federaal, gewestelijk en gemeentelijk), zijn ze aan verschillende complexe controlemechanismen onderworpen die nagaan hoe ze met dit overheidsgeld omspringen. Deze controle is een garantie voor democratie omdat openbare instellingen worden verplicht om op basis van strikte regels rekenschap af te leggen, ook al zijn hiervoor vreemd genoeg procedures nodig die voor niet-ingewijden nauwelijks te vatten zijn.

Of er in participatieve initiatieven wordt geïnvesteerd, hangt dan ook af van de budgettaire ruimte die OCMW's hebben en van de beleidslijnen die de verschillende overheden uitzetten.

Het budgetteren van een bedrag - hoe klein ook - om participatieve initiatieven te steunen in de vorm van gemeenschappelijke projecten die worden gedragen door burgers, lijkt ons een interessante ontwikkeling. In zekere zin is deze budgettaire beleidskeuze naast een blanco cheque voor participatieve initiatieven ook een volmacht om binnen de organisatie de aanzet te geven voor een andere manier om openbare middelen te besteden waarbij men de nadruk op andere werkpatronen legt.

Specifieke projecten die tot collectieve actie leiden, brengen ook een verandering teweeg in de sociale verhoudingen tussen de betrokken actoren. Dit houdt nog meer risico voor de organisatie in: omdat de verhouding tussen begunstigen en maatschappelijke werkers niet langer vastgelegd is in administratieve procedures komt er ruimte voor een nieuwe manier van samen-zijn, die institutionele regels kan doorboren en in vraag stellen.

Als voorbeeld verwijzen we naar de collectieve evaluatie van participatieve projecten die het OCMW van Charleroi in 2007 heeft gesteund.

De ontmoeting tussen de verschillende groepen en de betrokken maatschappelijke werkers was bedoeld om tot een interactieve evaluatie te komen: naast een voorstelling van alle projecten hoopten we op een uitwisseling waarbij iedereen kon vertellen over de vooruitgang die hij of zij had geboekt en over de moeilijkheden die hij of zij had ondervonden. Deze uitwisseling zou dan een inspiratiebron voor de anderen kunnen zijn.

Al snel leidde het delen van ervaringen tot 'warme' solidariteit tussen de groepen. Door de projecten te groeperen verschoof de focus van een eenmalige naar een veel ruimere problematiek, die aansloot bij de eigenlijke kern van uitsluiting, bestaansonzekerheid en inzet voor een beleid van collectieve actie.

We hebben dus vastgesteld dat er naast individuele vooruitgang (uit je huis komen, leren hoe je jezelf moet tonen, uitdrukken enz.) ook de aanzet wordt gegeven voor collectieve vooruitgang (opkomen voor jezelf en samen dingen in vraag stellen, samen oplossingen uitwerken, sociaal en administratief hokjesdenken aanvechten enz.).

Zo werden tijdens de ontmoeting bijvoorbeeld vragen gesteld bij de selectiecriteria, bij de manier waarop budgetten werden toegewezen en bij de samenstelling van de beoordelingscomités. Hieruit kunnen we opmaken dat de begunstigten van de maatregel geleidelijk vat krijgen op het proces en de regels voor het beheer van dit specifieke budget.

Tijdens het evaluatieproces hebben we ook een verschuiving vastgesteld qua actieradius van de participatieve acties. Voordien waren heel wat acties eenmalig en bestemd voor een bepaalde groep. Geleidelijk verruimen de deelnemers hun horizon: de acties spreken een breder spectrum van de maatschappij aan en de focus verschuift (van het buurthuis naar de wijk, van de wijk naar de gemeente enz.).

Hoewel het uitwerken van concrete projecten voor velen een uitdaging blijft, stellen we vast dat we van een institutionele context met een structuur afgestemd op vastgelegde procedures evolueren naar onverwachte ontwikkelingen waarbij de geldende regels en de institutionele dynamiek in vraag worden gesteld.

Met de keuze om participatieve projecten te steunen, heeft men in zekere zin een institutioneel risico genomen dat 'ongewild' een participatief proces heeft mogelijk gemaakt waarbij iedereen zijn steentje aan het openbare leven kan bijdragen. In dit geval komt dit neer op het herschrijven van de regels voor het toewijzen van dit budget.

Door via participatieve budgetten ruimte te laten voor dergelijke 'onvoorziene gebeurtenissen' leren we dat kiezen voor een bepaald budgetbeleid ook een maatschappelijke beleidskeuze is. Deze beleidskeuze zet immers de - prille - krijtlijnen voor een participatieve democratie uit.

De organisatie moet wel openstaan voor de implicaties van deze keuze en rekening houden met opmerkingen van de groepen. Er is alleen sprake van participatie wanneer de doelgroep inspraak heeft in het sociale beleid. Het mag niet gaan om verplichte tewerkstelling die haaks op de participatiegedachte staat.

02.3.

PARTICIPATIE

REFLECTIES VANUIT DE WERKING VAN HET STEUNPUNT

STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING

In het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA), op zich het resultaat van een bijzonder participatief proces, wordt doorheen het ganse document het belang van participatie sterk benadrukt. “Er is tijd nodig om de levenservaringen van die mensen die het ergst onder de armoede lijden aan het licht te doen komen. Echte participatie van de armen veronderstelt dat ze deelnemen aan de grote maatschappelijke debatten (arbeidsverdeling, bezinning over het recht van allen op een aanvaardbaar inkomen,...), dat ze ervan op de hoogte worden gebracht, dat ze erover nadenken vanuit hun eigen ervaring. Daarbij stuit men echter op een andere logica, die daar moeilijk mee te verzoenen is: de politieke overheid wil snelle en doeltreffende maatregelen treffen, en wil dus “onmiddellijk werkbare voorstellen”. Het Verslag kan maar een etappe zijn. Maar als we het Verslag een te strikte resultaatsverplichting opleggen, ontkennen we de onrechtvaardigheid van de culturele deprivatie die de mensen die in armoede leven wordt aangedaan¹.”

“De realisatie van dit Verslag onderstreepte het onontbeerlijke aspect van de participatie van personen die in armoede verkeren om tot een betere kennis te komen van de situaties, de uitwerking van voorstellen, de evaluatie van de genomen maatregelen. Een dergelijke participatie vereist een investering in tijd, in wederzijdse vorming, in personen die blijvend geëngageerd zijn, en naast en achter hun staan, om ze te ondersteunen².”

De term participatie kan in twee betekenissen gebruikt worden. Een eerste betekenis betreft deelname aan de verschillende facetten van de maatschappij (onderwijs, arbeidsmarkt, cultuur,

1 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 17.

2 *Ibid.*, p. 153.

enzovoort). In de tweede betekenis hebben we het over een methodiek, een werkwijze waarbij het doel is mensen en groepen bij overleg te betrekken. In het kader van deze inleiding hebben we het vooral over participatie in deze tweede betekenis.

In het samenwerkingsakkoord³ in het kader van de opvolging van het AVA, is participatie ook overgenomen als duidelijk één van de rode lijnen. In artikel 1 engageren de ondertekende partijen zich om hun beleid voort te zetten en te coördineren op basis van verschillende principes, waarbij “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.” Verder wordt in het samenwerkingsakkoord het belang van de participatie van mensen in armoede en hun organisaties herhaaldelijk vermeld, met betrekking tot de uitwerking en bespreking van indicatoren, en in het algemeen bij de opdrachten van het Steunpunt: “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 tot standkomen van het “Algemeen Verslag over de Armoede”.

Ook in de structuren van het Steunpunt wordt deze participatie betracht via een vertegenwoordiging van de verschillende actoren – inclusief deze verenigingen waar armen het woord nemen – in de Begeleidingscommissie.

Van in het begin heeft het Steunpunt deze uitgangspunten trachten door te trekken in zijn werking. In de eerste helft van zijn 10-jarig bestaan gaat er heel wat aandacht naar de methodologische uitwerking van participatie en dialoog.

In het tweejaarlijkse Verslag 2001 van het Steunpunt wordt een hoofdstuk over ‘De dialoog’ opgenomen. De dialoog wordt er omschreven als een ‘kruising’ van kennis van verschillende aard en van verschillende oorsprong:

- de kennis van personen die in armoede leven of de kennis uit het echte leven;
- de kennis van academici of de theoretische kennis;
- de kennis opgedaan in het echte leven en bij acties.

“De ene dialoog is de andere niet. Elke dialoog heeft zijn eigen geschiedenis, ontstaat uit bijzondere omstandigheden, ontwikkelt zich volgens de bedoelingen en onderhandelingen waarvan hij het voorwerp is, in functie van de partners die elkaar ontmoeten en van de krachtsverhoudingen die er spelen. Men zou kunnen zeggen dat de dialoog een spectrum vertoont gaande van de gewone conversatie tot de echte ‘kruising van kennis’ waarbij hij verschillende fases doorloopt (overleg, onderhandeling, ...). Elke variante stemt overeen met een min of meer grote betrokkenheid van de personen op wie de beleidsmaatregelen in kwestie gericht zijn en met een verschillende beslissingsmodus tussen de partners. De verenigingen wijzen erop dat het gevaar bestaat

3 Het ‘Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de besteding van het armoedebeleid’ is in bijlage opgenomen.

dat er initiatieven zouden ontstaan die geen echte dialoog inhouden. Het is dan ook nodig om een 'methodologische leuning' te voorzien opdat een dialoog, een dialoog met eerbied voor de standpunten en krachten van iedereen zou plaatsvinden⁴.” Omdat er geen precieze 'methode' voor de dialoog kan worden gegeven, wordt er een reeks criteria voorgesteld waarmee een dialoogervaring zou kunnen worden geanalyseerd.

Deze oefening wordt werkelijk gedaan in het Verslag 2003 van het Steunpunt. Een hoofdstuk bevat een reflectie over het overleg tussen mensen in armoede en hun partners op basis van de ervaringen binnen het Steunpunt. De boodschap die benadrukt wordt, is driedelig. Ten eerste moet men kiezen voor een manier van werken die een volwaardige participatie van alle deelnemers mogelijk maakt. Deze keuze betekent een aangepast tempo, voldoende informatie, vormingsmogelijkheden, vertaling, enzovoort, en “Er dient op een duidelijke en eerlijke manier gecommuniceerd te worden over hoe het overleg is vormgegeven, en op welke manier de mensen die in armoede leven bij het overleg betrokken waren⁵.” Ten tweede wordt het belang van de betrokkenheid van verschillende actoren – verenigingen waar armen het woord nemen, hulp- en dienstverleningsorganisaties die op het terrein werken, wetenschapsinstellingen, ... - sterk benadrukt. Een breder debat betekent immers een meerwaarde op vlak van inhoud en sensibilisering. Ten derde wordt aandacht gevraagd voor voldoende opvolging van de voorstellen die voortkomen uit overleg: “Het overleg tussen de verschillende partners moet uiteindelijk kunnen leiden tot politieke veranderingen, die een verbetering opleveren voor de mensen die in armoede leven. De opvolging van de voorstellen is uitermate belangrijk. Ook indien voorstellen niet gevolgd worden, moet er informatie doorgegeven worden aan de deelnemers aan het overleg over het waarom ervan⁶.”

Het is op dit vlak dat het Steunpunt en zijn tweejaarlijkse verslagen een versterkende en stimulerende rol kunnen spelen met betrekking tot de mogelijkheden tot beleidsparticipatie voor de mensen in armoede, in dialoog met de andere actoren in de strijd tegen armoede. De opvolgingsprocedure van de tweejaarlijkse verslagen - in het samenwerkingsakkoord is expliciet voorzien dat deze verslagen door de verschillende regeringen en adviesraden besproken moeten worden - is in dit licht bijzonder interessant. Op die manier kan er immers een link gemaakt worden tussen de geformuleerde voorstellen en de beleidsvorming en -uitvoering.

In het Verslag 2005 wordt - bij wijze van besluit - een aantal beleidsvoorwaarden in de strijd tegen armoede geformuleerd. 'De participatie van allen bevorderen' is er één van. De vraag om de verenigingen waar armen het woord nemen te ondersteunen is niet nieuw, maar nog altijd even relevant: “De verenigingen waar armen het woord nemen, spelen terzake een belangrijke rol. Zij bieden de meest kwetsbaren een plaats om van gedachten te wisselen. En zij verrichten zelfs daarvoor al veel werk om die mensen te bereiken die niet spontaan tot een groep toetreden. (...) in het bijzonder wordt gevraagd de wetgeving te evalueren op basis waarvan die verenigingen

4 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. 55.

5 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. 42.

6 *Ibid.*, p. 42.

erkend zijn, en dit door de vraag te stellen naar de vrijgemaakte middelen om het recht op vereniging van mensen in armoede te ondersteunen. De vraag naar evaluatie richt zich in het bijzonder op de middelen die ter beschikking worden gesteld om in contact te komen met de groepen die het meest achtergesteld zijn, op het verzekeren van 'het aanwezig-zijn' bij deze groepen en op het buurtwerk. Indien hieraan niet tegemoetgekomen wordt, is een participatie van deze groepen aan collectieve methodieken en aan een dialoog onmogelijk. (...) De vrijheid van spreken en van het voeren van actie is inherent aan het recht op vereniging. Het feit dat men subsidies ontvangt mag de onafhankelijkheid van de verenigingen niet belemmeren, zo benadrukken deze laatsten⁷."

Het Verslag 2005 bevat aanbevelingen om armoede te bestrijden in de verschillende maatschappelijke domeinen. Vanuit de vaststelling dat de vorige verslagen niet in die mate de politieke respons hadden gekregen die de opvolgingsprocedure zou veronderstellen en die het Steunpunt en zijn partners hadden verhoopt, wordt er met deze aanbevelingen actief naar de beleidsverantwoordelijken op de verschillende overheidsniveaus gestapt. Door hierbij ook expliciet te vragen naar een politieke respons op de aanbevelingen die voortkomen uit het overleg met de verschillende organisaties en instanties, hoopte het Steunpunt een bijdrage te kunnen leveren tot een dynamiek van 'terrein – politiek – terrein'.

De resultaten van de contacten tussen de partners van het Steunpunt en een dertigtal ministeriële kabinetten vinden hun weerslag in het Verslag 2007. De ondertitel van het verslag - *Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie* - moet deze rol en opdracht illustreren. Men moet blijven beseffen dat participatie zonder respons bijzonder frustrerend is en niet past binnen de ambities van het samenwerkingsakkoord: "Dit vierde Verslag vormt geen doel op zich. Het komt de bevoegde Interministeriële Conferentie, de regeringen en parlementen evenals hun raadgevende organen toe de opvolging ervan te verzekeren. In de hoop dat dat laatste ook daadwerkelijk gebeurt, hebben vele mensen, die dag in dag uit strijden tegen armoede, zich bij de opmaak van deze publicatie geëngageerd⁸."

7 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2005). *Armoede uitbannen* (Verslag december 2005), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 100.

8 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2007). *Strijd tegen armoede. Evoluties en perspectieven* (Verslag december 2007), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 8.

PARTNERSCHAP MET DE ALLERARMSTEN KAN NIET HAASTIG GEBEUREN*

VERENIGINGEN PARTNERS VAN HET ALGEMEEN VERSLAG OVER DE ARMOEDE

_ VOORWOORD

Ter gelegenheid van de publicatie van het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) in 1994 nam een militante van de beweging Luttes Solidarités Travail het woord in naam van de Verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de Armoede¹. Deze verenigingen, waar mensen in armoede samenkomen, staan aan de basis van dit verslag. Zij sprak, in aanwezigheid van minister van maatschappelijke integratie Santkin, tevens in naam van hen die elke dag vechten om te overleven. Uit haar toespraak hernemen we enkele centrale gedachten.

*“Mijnheer de minister,
Dames, Heren,*

(...) Wanneer extreme armoede al te veel vernieling zaait, is het voor ons, mensen in armoede moeilijk ons te verenigen, het woord te nemen en te geloven dat we gehoord en begrepen worden. Onze gedachten vorm geven: dat is het werk dat we al vele jaren verrichten binnen onze verenigingen. Al dat werk heeft een nieuwe richting gegeven aan de armoedebestrijding. Door de beslissing het verslag ten uitvoer te brengen, delen de verschillende regeringen van dit land onze wil om samen, als partners, aan de maatschappij te bouwen. Het gaat om een eerste stap naar een democratie die rekening houdt met het woord van haar allerarmste burgers. (...)

Gedurende twee jaar is er gebouwd aan een partnerschap met de armen en de vertegenwoordigers van de OCMW's van de Vereniging van Steden en Gemeenten, de gerechtelijke wereld, de verschillende ministeries, Gemeenschappen en Gewesten, de universiteiten, de vakbonden en vrienden die onze strijd genegen zijn.

Het partnerschap met de allerarmsten kan niet haastig gebeuren. (...) Wij hebben deze voorbije twee jaar allemaal veel geleerd. Iedereen moet baat hebben bij dit gezamenlijke werk. Uiteindelijk gaat het erom de bestaanszekerheid van de allerarmste burgers en gezinnen te verbeteren.

* Tekst vertaald uit het Frans.
1 Ook het Collectief genoemd.

De samenleving zal pas veranderen als de allerarmsten onvoorwaardelijk als burgers worden erkend. Maar om erkend te worden, moet je eerst gekend zijn. Net als onze ouders moeten we veel vechten en vaak hard werken. Vandaag zijn we werkloos en kent men ons als zogenaamde "steuntrekkers". Als we al werk hebben gaat het vaak over tijdelijke en slecht betaalde jobs die ons niet de mogelijkheid bieden om uit de miserie te geraken. Wij strijden tegen de armoede om te overleven, maar meestal denkt men dat we niets doen om uit die armoede te raken. Al te vaak ondermijnen economische redenen of huisvestingsproblemen ons recht om als gezin samen te leven. (...)

Het Algemeen Verslag over de Armoede is het werk van iedereen. Het is het resultaat van de inzichten van de allerarmsten, geconfronteerd met die van andere actoren in de armoedebestrijding. Het is belangrijk het gemeenschappelijk denkwerk voort te zetten. We willen onze inspanning uitbreiden naar andere partners van het sociaal en economisch leven van het land. Wij denken daarbij aan de vakbonden, de ziekenfondsen en aan verschillende federale, gewestelijke en gemeenschapsministeries."

_ INLEIDING

Tien jaar geleden werd het Samenwerkingsakkoord² betreffende de bestendiging van het armoedebeleid ondertekend. Dat gaf gevolg aan het Algemeen Verslag over de Armoede³. Aan de verenigingen die hebben meegewerkt aan het Verslag is gevraagd een bijdrage te leveren voor deze tiende verjaardag. Dat doen ze hier, door samen na te denken over de dialoog.

De woorden van de militante, zoals hernomen in de inleiding, brengen meteen de ambitie en de hoop van de allerarmsten in herinnering. Het Samenwerkingsakkoord startte een nieuwe werkwijze. Zij gaf het armoedebestrijdingsbeleid gebaseerd op de methode van de dialoog, een continue plaats in het beleid.

Het samenvallen van de 10de verjaardag van het Samenwerkingsakkoord met de 60ste verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens is veelbetekenend. Het Algemeen Verslag benaderde immers armoede in termen van fundamentele mensenrechten. Het Verslag werd tevens geschreven met de rechtstreekse participatie van mensen die in armoede leven. Beide elementen maken van het Algemeen Verslag een mijlpaal in de armoedebestrijding in België.

_ EEN PLAATS VAN PERMANENTE SAMENWERKING CREËREN

Sinds het Algemeen Verslag zetten de Verenigingen van het Collectief de dialoog voort om de opvolging van het Verslag te garanderen. De armoedecel van het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding organiseerde deze dialoog. Tijdens die eerste gedachtenwisselingen tussen overheid en verenigingen kreeg een permanente structuur geleidelijk vorm.

2 Samenwerkingsakkoord betreffende de bestendiging van het armoedebeleid tussen de federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen, 5 mei 1998 (zie bijlage).

3 Wanneer we het in dit hoofdstuk over "Verslag" of "Algemeen Verslag" hebben, gaat het steeds om het Algemeen Verslag over de Armoede.

Het Samenwerkingsakkoord uit 1998 ter oprichting van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting⁴ is het uiteindelijke resultaat van het werk tussen verenigingen en vertegenwoordigers van de publieke instellingen van het land. Daarmee wordt de samenwerking tussen de Verenigingen Partners en het Steunpunt, gebaseerd op de dialoogmethode, bevestigd.

De verenigingen van het Algemeen Verslag – en andere verenigingen die zich sindsdien bij hen aansloten – dragen een bijzondere verantwoordelijkheid in het voortzetten van de werkmethode, die verder werd ontwikkeld in de acties van het Steunpunt. Het Samenwerkingsakkoord definieert de opdrachten van het Steunpunt en onderwerpt die aan de dialoogmethode. Hierbij zijn de armsten tegelijkertijd begunstigen en actoren. *“Om de vastgestelde doelstellingen te realiseren (...), betreft het Steunpunt de verenigingen waar de armen het woord nemen, op een structurele en bestendige manier, hierbij gebruikmakend van de dialoogmethode zoals ze ontwikkeld werd bij het tot stand komen van het Algemeen Verslag over de Armoede.”*⁵

DE PERMANENTE DIALOOG MET MENSEN IN ARMOEDE MOGELIJK MAKEN

Bij het opstellen van het Algemeen Verslag werd de dialoog in praktijk gebracht. Deze praktijk een duurzaam structureel kader geven was en is niet eenvoudig, want:

- de stem die de verschillende organisaties, verenigingen en instellingen binnen die dialoog nemen, reikt maar zover als hun mandaat;
- de armste bevolkingsgroepen worden vaak gedwongen door hun leefsituatie in contact te komen met een hele reeks diensten en instellingen. De ongelijke en totaal verschillende uitgangsposities en visies op armoede bemoeilijken een dialoog.

Het woord vorm geven binnen de verenigingen

Dialoog in het kader van de opvolging van het Algemeen Verslag is pas mogelijk als verenigingen middelen en tijd maken en krijgen om mensen in armoede op te zoeken, uit te nodigen en te betrekken in het gezamenlijk denken. Deze eerste essentiële fase speelt zich af binnen de verenigingen, de wijken en de gezinnen. Het is werk van lange adem. In deze fase waar mensen in armoede elkaar ontmoeten, naar elkaar luisteren en met elkaar in dialoog gaan, krijgt het woord vorm. Hiermee kunnen ze in volgende fasen de dialoog aangaan op andere plaatsen, met andere partners.

Het woord van de armen is heel nauw verbonden met hun moeilijke levensomstandigheden en met hun verzet tegen deze ellende. De toegang van een persoon tot de fundamentele rechten en zijn participatie aan het gemeenschapsleven komen des te meer in het gedrang naarmate die persoon arm is. De uitsluiting wordt vooral beleefd in het gewone, dagelijkse leven. Het is heel belangrijk dit voor ogen te houden.

⁴ Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting benoemen we in deze tekst verder als 'Steunpunt'.

⁵ Samenwerkingsakkoord. *Op. cit.*, art.5 §2

In een dialoog heeft iedereen zijn standpunt. In de strikte zin van het woord is het standpunt *de plaats waar men zich stelt* om een landschap, een feit of nog andere zaken te beschouwen. De visie van de verenigingen wordt voortdurend gevoed door het standpunt van de armen over de wereld, over wat ze zelf meemaken, en vooral, over hun hoop op een beter leven.

Wanneer we nadenken over de deelname van heel arme mensen aan dialoog met politiek verantwoordelijken is het belangrijk die plaatsen te inventariseren en te evalueren. De rechtstreekse dialoog met het beleidsmakers is belangrijk. Maar de uiteindelijke uitdaging blijft de dagelijkse dialoog: met de leerkracht van zijn kind, met de sociaal werker van het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW), met de consultant van het Centrum Bijzondere Jeugdzorg (CBJ) of zelfs met de kruidenier in de wijk en met de burens. Ook hiervoor draagt het beleid een grote verantwoordelijkheid. Want de uitsluiting laat zich het meest voelen in die relaties met impact op het dagelijkse leven en op het gezinsleven. De verenigingen streven de participatie van de allerarmsten na op alle niveaus van het dagelijks leven.

Het woord nemen wanneer alles mensen aanzet te zwijgen

Grote armoede zet aan tot zwijgen. Het is moeilijk het woord te durven nemen wanneer handelingen van verzet niet begrepen, ja zelfs veroordeeld worden. Gedragingen van de armsten worden vaak als onsamenhangend beschouwd, als men geen rekening houdt met hun leefomstandigheden.

Alles zet aan tot zwijgen als de betekenis van wat men zegt voortdurend wordt verdraaid. Als een ouder in armoede verzucht "ik kan mijn kinderen niet meer aan", kan een dienst antwoorden met uithuisplaatsing. Terwijl de ouder daarmee juist verzocht om ondersteuning bij de opvoeding.

Een andere vraag is: wie geeft de armen het woord? Voelen mensen in armoede zich vrij het woord te nemen? Er zijn bijvoorbeeld steeds meer gespreksgroepen die de zogenaamde "gebruikers" van een dienst verenigen. In bepaalde gevallen nemen - onder druk - de begunstigden van het leefloon deel aan deze groepen. Maar in een afhankelijkheidssituatie kan het woord niet vrij zijn.

Het woord, middel van bevrijding

De verenigingen werken in feite omgekeerd in vergelijking met de vaak geziene praktijken binnen diensten en instellingen. Hun mandaat komt niet van een instelling maar put uit het verzet tegen de grote armoede en uit de daarin verankerde solidariteit. Diensten en instellingen ontvangen hun overigens legitieme mandaat van de maatschappij, niet van mensen in armoede.

De eerste noodzakelijke stap is middelen krijgen om zich vrij uit te drukken in een context waar men gerespecteerd wordt en niet veroordeeld. Zijn eigen woorden confronteren met dat van anderen is een tweede stap. Deze dialoog vormt geen doel op zich maar maakt deel uit van een zoektocht naar wat er nodig is om iedereen te bevrijden uit de armoede. Een dialoog voeren geeft de mogelijkheid om op constructieve wijze een band met anderen aan te gaan; het is een daad van burgerschap. Zelfs dat kan al bevrijdend zijn. Als de armen ernstig worden genomen in de dialoog, is hun participatie motor van verandering.

_ DE DIALOOG KAN VRUCHTBAAR ZIJN

Het Algemeen Verslag over de Armoede toont dat een dialoog mogelijk is, en dat deze ook aan de basis ligt van evolutie en verandering. Sinds de publicatie van het Verslag in 1994 werd de dialoogmethode optimaal toegepast. We halen twee samenwerkingsverbanden aan.

De werkgroep over de armoede-indicatoren⁶

In deze nationale werkgroep werkten gedurende twee jaar mensen die in armoede leven, militanten van verschillende Franstalige en Nederlandstalige verenigingen, wetenschappers en vertegenwoordigers van diverse federale en gewestelijke administraties intensief samen. De doelstelling van de samenwerking is de realiteit zoals beleefd door mensen in armoede en hun inzichten te confronteren met de kennis en de technieken van de personen die de armoede-indicatoren bepalen en dagelijks gebruiken.

Er was een lange voorbereidende fase nodig om tot een akkoord te komen over de doelstellingen en om een werkmethode te ontwikkelen. In deze fase moest immers aan alle voorwaarden van de dialoog worden voldaan (u leest hierover verder in de tekst). De uitvoerende fase, het in dialoog opstellen van armoede-indicatoren en de publicatie ervan, heeft evenveel tijd in beslag genomen.

In het begin was het niet vanzelfsprekend uit te gaan van de realiteit zoals beleefd door de militanten, en om dus niet te vertrekken vanuit de definitie van de indicatoren zoals voorgesteld door de wetenschappers. Voor de verenigingen is het noodzakelijk dat de beleving van de armen centraal staat. Onmiddellijk bleek al hoe moeilijk het is deze beleving om te zetten in indicatoren. De dialoog ging ook gepaard met confrontaties en vereiste grote inspanningen om elkaar echt te begrijpen, maar leidde uiteindelijk tot een aantal concrete aanbevelingen.

Deze aanbevelingen konden nooit alleen door het werk binnen de verenigingen en door militanten tot stand komen. Net zo min als de andere partners dit op eigen houtje hadden kunnen uitwerken. Want ze hadden geen vermoeden of ervaring met vele aspecten van het leven in armoede. Vandaag nog gebruiken wetenschappers en werkgroepen de ervaringen en aanbevelingen van het project van armoede-indicatoren.

De “Agora-dialoog” met de Bijzondere Jeugdzorg in de Franse Gemeenschap

Een van de belangrijkste oproepen in het Algemeen Verslag over de Armoede had betrekking op de vaststelling die voor de armsten totaal onaanvaardbaar blijft, met name: veel uithuisplaatsingen van kinderen die het gevolg zijn van de armoede waarin de ouders leven. In plaats van hun dagelijkse strijd te steunen en hun verlangen als gezin samen te blijven, worden gezinnen verscheurd, omdat diensten hun kinderen zogenaamd willen “beschermen”. Die onbegrepen pijn

⁶ Een andere benadering van armoede-indicatoren. Onderzoek-actie-opleiding. Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Maart 2004 (verslag te downloaden op de site <http://www.armoedebestrijding.be>).

maakt een dialoog noodzakelijk. Deze dialoog is de Franse Gemeenschap aangegaan met twee verenigingen.

De minister-president van de Franse Gemeenschap stelde in 1997 een ontmoeting voor tussen de Algemene Directie van de Bijzondere Jeugdzorg en de verenigingen. De Algemene Directie heeft de verenigingen met oprechte belangstelling ontvangen, wat meteen de start betekende van de dialoog. Later leidde de uitbreiding van het partnerschap met andere actoren tot een zogenaamde "Agora-groep".

Deze dialoog vraagt van de verenigingen een enorme investering. Om de ontmoetingen voor te bereiden en ervoor te zorgen dat de militanten een goed zicht hebben op de verschillende te doorlopen stappen, is een werk in meerdere fasen nodig. Het gaat er in eerste instantie om de gezinnen in staat te stellen eigen ervaringen en analyses uit te wisselen over de behandelde problematiek. Dat is de fase waarin het woord vorm krijgt. Vervolgens ontmoeten de twee betrokken verenigingen elkaar om deze woorden en inzichten samen te leggen en afspraken te maken over de werkmethode. Daarna komt de fase van de dialoog met de partners. Het is een belangrijk maar ook moeilijk moment voor de militanten, want ze moeten ook heel wat confronterende en pijnlijke vragen beantwoorden. In een laatste fase worden de verslagen gelezen, het werk geëvalueerd en de voorstellen ter discussie gesteld.

De dialoog bestaat nu al meer dan tien jaar. De Agora-groep komt met alle partners jaarlijks gemiddeld tien keer samen. Geleidelijk aan is er een diep vertrouwen gegroeid, en vindt er een kruisbestuiving tussen ervaringen en analyses plaats. De verankering heeft plaats in de beleving, niet in de ideeën. Het werkritme volgt het ritme van de verenigingen. Geen enkele vraag is verboden, maar het respect voor de ander, zijn standpunt, zijn ervaring, zijn angsten en pijn, zijn middelen en beperkingen, blijft de basisregel.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting heeft zich bij deze dialoog aangesloten. Het neemt het secretariaat waar en waakt over de kwaliteit van de dialoog.

In oktober 2005 werd aan alle werknemers van de diensten en overleggroepen van de Bijzondere Jeugdzorg een eerste publicatie van de Agora-groep voorgesteld⁷. Momenteel werkt de groep aan een andere opmerkelijke verwezenlijking. Er wordt daarbij nagegaan of het voor de gezinnen mogelijk is te beschikken over de geschreven documenten die hen binnen de praktijk van de bijzondere jeugdzorg aanbelangen.

_ DE VOORWAARDEN VOOR EEN ECHTE DIALOOG

Na de verwijzing naar het Algemeen Verslag en twee voorbeelden van dialoog, zullen we hieronder een systematisch overzicht geven van de noodzakelijke voorwaarden om te komen tot een echte dialoog met mensen die in grote armoede leven.

⁷ "Het eerste contact tussen een gezin en een dienst bijzondere jeugdzorg", publicatie voorgesteld tijdens een studiedag georganiseerd door de Agora-groep voor de Comités Bijzondere Jeugdzorg. (zie: www.armoedebestrijding.be)

Verankering in het milieu

We hebben besproken onder welke voorwaarden het woord tot stand kan komen in een milieu getekend door extreem onzekere levensomstandigheden. We hebben benadrukt dat het om een proces gaat dat tijd vergt. Het kan noch los worden gezien van het verzet van mensen in armoede, noch van de solidariteit tussen de armen onderling, en tevens met andere bondgenoten in hun strijd.

Als mensen in armoede deelnemen aan een overleg of een dialoog, moeten zij ook de middelen hebben om die verankering te behouden. Ze moeten kunnen spreken over wat ze meemaken tijdens de dialoog en kunnen nadenken over de inhoudelijke vooruitgang onder gelijken op de plaatsen waar ze gewoonlijk samenkomen. Dat stelt de betrokkenen in staat het hoofd te bieden aan de eisen van de dialoog en de spreekbuis te blijven van anderen.

Het respect en de erkenning van de andere

Niemand wil een dialoog ten gronde voeren en de waarheid blootgeven indien hij zich niet gerespecteerd voelt door zijn gesprekspartner. Iedereen moet ervan overtuigd zijn dat de andere een bijdrage levert die hijzelf niet kan aanbrengen.

In een dialoog met armen moet men zich bewust zijn van een initiële ongelijkheid. Mensen uit heel arme milieus beschikken niet over dezelfde middelen om zich uit te drukken. Ze hebben niet altijd de kans gehad goed te leren lezen en schrijven. Tijdens het proces van de dialoog leven ze vaak nog in slechte omstandigheden. De andere partners weten dat meestal niet. Als geen rekening gehouden wordt met die ongelijkheid komt de dialoog in gevaar.

Ieders woord moet strikt worden gerespecteerd. Het spreekt voor zich dat dit vertrouwelijkheid vraagt. Maar het gaat verder. Iedereen moet de mogelijkheid hebben zich vrij uit te drukken, en terug te komen op wat hij gezegd heeft. Niemand mag de gevangene worden van zijn eigen woorden. Alle deelnemers moet erop letten elkaars woorden niet verkeerd te interpreteren.

De mensen die in armoede leven moeten, meer dan de andere partners, belangrijke zaken over zichzelf prijs geven, terwijl ze minder middelen hebben om zich te beschermen. Nooit mag wat een persoon zegt zich tegen hem keren.

De middelen

Er zijn verschillende middelen vereist. We geven hier geen alles omvattende opsomming, maar we willen wel herinneren aan een aantal basisprincipes.

Het eerste principe is de dimensie "tijd". Willen we dat mensen in armoede aan een dialoog deelnemen, dan moeten we aanvaarden dat dit tijd vergt. Juist dat punt vormt vaak een hinderpaal. Het is onze ervaring dat in heel wat dialogen waaraan de verenigingen deelnamen, die voorwaarde niet of onvoldoende is vervuld. Een werkritme volgens de verschillende fasen moet gerespecteerd worden om de participatie van de allerarmsten mogelijk te maken en af te stemmen op hun realiteit.

De werkmethodes moeten de participatie mogelijk maken van mensen die vaak een moeizaam schoolleven achter de rug hebben en die in moeilijke omstandigheden leven. Zo wordt er gekozen om de verslagen bijvoorbeeld in de groep te bespreken. Door luidop voor te lezen kunnen ook zij die niet of met moeite kunnen lezen, hun mening geven. Ook bij het gewicht van de woorden en bij de risico's die ze kunnen inhouden, wordt gezamenlijk stilgestaan.

Dankzij deze werkmethode kunnen mensen in armoede vertrekken vanuit hun ervaring, en niet vanuit een werkstuk, voorgekauwd door anderen. Anders neemt men er genoeg mee om aan mensen die in armoede leven te vragen zich te onderwerpen aan de mening van anderen.

Het is altijd belangrijk vakjargon, enkel begrepen door specialisten, of moeilijke woorden te vermijden.

_ HET RISICO AF TE DWALEN IS NOOIT VERAF

Aan verschillende voorwaarden moet dus worden voldaan. Nemen we ze niet ernstig, dan loopt het fout. Wat we echter steeds vaker vaststellen is een dialoog waarbij die persoon die in armoede leeft, van zijn milieu wordt afgesneden. Het risico wordt dan heel groot dat hun woorden verkeerd worden geïnterpreteerd, gebruikt of zelfs gemanipuleerd.

De verenigingen worden vandaag de dag veel bevraagd. Het is dan heel moeilijk om een antwoord te geven dat de dialoogmethode volledig tot haar recht doet komen en op een manier die deelname van de armsten ten volle mogelijk maakt. In eerste instantie omdat hoe vaker ze gevraagd worden, hoe moeilijker het is om de voorwaarden te garanderen voor de participatie van de mensen in armoede.

Bovendien worden de te behandelen onderwerpen meestal door de politici en de instellingen bepaald, en niet door wat de armen zelf meemaken en willen bespreken. Die onderwerpen kunnen natuurlijk samenvallen, maar dat is zeker niet altijd het geval. Het risico bestaat dat de mensen in armoede de vraag "wat vindt u van dit of dat" krijgen voorgeschoteld. Zo krijgen ze niet langer de ruimte om vanuit hun eigen beleving bedenkingen te formuleren waarmee ze de maatschappij op hun verantwoordelijkheid willen wijzen. Vaak primeert dus de politieke agenda. Ze bepaalt de behandelde kwesties en bovendien legt ze een ritme op dat niet is aangepast aan het leven van de armen en aan de werking van de verenigingen.

Tot slot bestaat er een groot risico dat het verloop van een dialoog niet goed wordt vastgelegd. Zoals gezegd bestaan er veel verschillende plaatsen waar mensen inzichten over armoede en armoedebestrijding vormgeven. En wij erkennen de waarde van die verschillende plaatsen. Een sociale dienst die zijn gebruikers bevraagt, universitaire onderzoekers die enquêtes afnemen en verwerken, hebben allemaal waardevolle zaken over armoede te zeggen. Maar dat mag niet worden verward met inzichten die verankerd zijn in het leven van de allerarmsten zelf, en in de woorden dat zij zelf hebben uitgesproken. We beschouwen het dan ook als uiterst positief dat het jongste tweejaarlijkse verslag van het Steunpunt in elk hoofdstuk dat het resultaat is van een dialoog, de manier van de gevoerde dialoog vermeldt.

_ BESLUIT

Hoewel nooit makkelijk, is de dialoog mogelijk. De verenigingen die aan deze bijdrage hebben meegewerkt, hebben dat bij verschillende samenwerkingsverbanden ondervonden. Elke dialoog bleek interessant, en ontpopte zich tot motor van verandering. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting heeft in die dynamiek een belangrijke rol gespeeld voor het gehele land.

PERMANENTE EDUCATIE IN DE FRANSE GEMEENSCHAP: DE UITDAGING OM VOLKSMIDDENS TE BETREKKEN BIJ MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE EN BURGERPARTICIPATIE*

MICHEL GOFFIN

Op 17 juli 2003 keurde het parlement van de Franse Gemeenschap het decreet 'Steun aan het verenigingsleven op het vlak van permanente opvoeding' unaniem goed¹. Waar en hoe draagt de Franse Gemeenschap - die hiermee aanknoopt met artikel 6 §3 van de samenwerkingsovereenkomst ter bestendiging van het armoedebeleid - er met dit culturele beleidsinstrument toe bij om de armen een stem te geven en hen te laten participeren door de organisaties te erkennen die ze subsidieert?

Dit decreet 'hernieuwde' het vorige decreet na jaren van reflectie over de opportuniteit van deze stap. De uitvoering zit nog altijd in een overgangsfase, waardoor de analytische afstand nog heel klein is. Voor dit artikel ben ik uitgegaan van mijn persoonlijke expertise en van interviews met actoren uit de sector². Deze bijdrage is dus een benadering op een moment waarop de kritische afstand nog getekend is door de vooronderstellingen van de auteur, die door de actoren worden genuanceerd. Voor we ingaan op het decreet, is het wellicht nuttig om het in zijn historische kader te plaatsen en om het even te hebben over de vrijheid van vereniging, over levenslang leren, over volksontwikkeling en over volksmiddens. Hierdoor krijgt de lezer een beter inzicht in het specifieke karakter van dit decreet dat wil bijdragen aan het versterken van de sociale band door culturele emancipatie.

* Tekst vertaald uit het Frans. Noot van de vertaler: omdat het begrip 'Communauté française Wallonie-Bruxelles' nog niet in de grondwet is ingeschreven, bestaat er ook geen officiële Nederlandse vertaling voor. Daarom is geopteerd voor de vertaling 'Franse Gemeenschap'.

1 Decreet van 17 juli 2003 met betrekking tot de steun aan het verenigingsleven op het gebied van permanente opvoeding, ondertekend in Brussel op 17 juli 2003, B.S., 26 augustus 2003, p. 41899.

2 Van de vijftien personen waarmee we contact hebben opgenomen, hebben acht actoren tijdens de zomer tijd vrijgemaakt voor een interview of om hun standpunt schriftelijk te verwoorden. Voor hun kritische bijdrage danken we de ministers Rudy Demotte, Christian Dupont en Fadila Laanan - achtereenvolgens belast met cultuur en permanente educatie, Monique Couillard - ATD Vierde Wereld, Christine Mahy - Miroir Vagabond, voorzitter van het Réseau wallon de lutte contre la pauvreté, Dominique Plasman - Femmes prévoyantes socialistes, Yanic Samzun - voorzitter van de Hoge Raad voor permanente opvoeding, Catherine Stercq - Lire et Ecrire.

_ PERMANENTE EDUCATIE: EEN TOETSSTEEN VOOR MENSENRECHTEN

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens is een baken waar men niet omheen kan bij het bepalen van de basisprincipes voor het menselijke gedrag, onder meer voor het uitstippelen van een sociaal armoedebeleid. Meestal focust men bij het lezen van de Verklaring op de individuele rechten.

Een analyse van het ontstaansverhaal³ van de verklaring toont echter aan dat het universele karakter van de grondrechten uitgaat van de erkenning van de vrijheid van het individu om te bouwen aan een democratische rechtsstaat volgens het principe van de vrijheid van vereniging. De volgorde van de artikels is niet toevallig en niet onbelangrijk: artikel 19 gaat over individuele vrijheden; artikel 21 geeft de staat de opdracht om iedereen te betrekken bij het maken van keuzes over de richting die de maatschappij uitmoet; artikel 20 erkent het recht en de vrijheid van individuen om zich te verenigen zonder dat ze daartoe mogen worden gedwongen of zonder dat dit mag worden verhinderd. Deze volgorde geeft een 'methodologische richting'⁴ aan die van staatsburgerschap naar democratie leidt. Ze situeert de drie actoren - 'de burger, een individueel en collectief wezen; de vrije en vrijwillige vereniging; de democratische rechtsstaat' - en geeft het maatschappelijke doel nauwkeurig weer: vertrekken 'van het persoonlijke om te komen tot het universele' of proberen om individuele belangen te rijmen met het belang van de groep, van de bevolking, met het algemene belang (dat voor iedereen is gegarandeerd). Deze ontwikkeling kan onmogelijk zonder drie andere principes: gelijke beginsituatie, gelijke toegang en gelijke kansen, anders blijft er van gelijke rechten niets of nauwelijks iets over.

Een staat - een overheid - kan niet als 'democratische rechtsstaat' worden beschouwd als hij niet tegelijk voor iedereen een behoorlijk bestaan en de toegang tot alle rechten, vastgelegd in de verklaring, garandeert. Naast de effectieve toegang van burgers tot de concrete uitoefening van de democratie moet de overheid er voortdurend over waken dat ze haar dubbele plicht behoorlijk vervult: niet alleen de individuele vrijheden en de vrijheid van vereniging eerbiedigen, maar ook het genot garanderen van economische, sociale en culturele rechten en van het recht voor iedereen om op een gelijke manier deel te nemen aan het maatschappelijke en openbare leven.

Deze aparte interpretatie van de verklaring werpt een bijzonder licht op de manier waarop aan de samenleving wordt 'gewerkt' en maakt vanuit een specifieke invalshoek de grondslag duidelijk van het beleid ter ondersteuning van het verenigingsleven en van permanente educatie, dat de Franse Gemeenschap op een originele manier aanpakt.

_ PERMANENTE EDUCATIE, EEN OUD EN MODERN IDEE

Het moderne concept 'levenslang leren' is een 'menselijk principe' waarop Concordet in 1792 de aandacht vestigde: de uitoefening van de individuele vrijheden vereist het verwerven van kennis die evolueert in ruimte en tijd, het verdiepen van deze kennis en de vooruitgang van de menselijke

3 Op basis van gesprekken met Albert Verdoort, socioloog en professor emeritus aan de UCL, auteur van verschillende werkaantekeningen van interviews met René Cassin, verslaggever van het redactiecomité van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

4 Meer informatie over deze interpretatie vindt u in Michel Goffin (2004). 'Citoyen isolé, usager contraint et espace public: le défi de la liberté d'association dans le cadre de l'état de droit démocratique au cœur de la société humaine', *Pensée plurielle*, 2004/1, nr. 7, p.17-26.

beschaving. Educatie is nooit verworven, maar is een proces dat een heel leven duurt. Dit is ook een zaak van de staat: in deze filosofie van permanente educatie heeft ze een taak te vervullen als overheidsspeler en als ondersteuner van initiatieven van burgerverenigingen.

Doorheen de geschiedenis heeft permanente educatie de eis naar en de komst en de organisatie van het (openbaar) onderwijs mee helpen realiseren: van de stapsgewijze veralgemening van de schoolplicht tot 18 jaar tot de groeiende vraag naar toegang tot het hoger onderwijs; 'avondlessen' in het onderwijs voor sociale promotie of het volwassenen-onderwijs; lessen 'volgens een verschoven lesrooster' in het kader van permanente vorming.

Dit idee werd ook opgepikt door verenigingen die zich eerst hadden toegelegd op volksontwikkeling, permanente educatie, ontwikkelingseducatie en sinds kort op opvoeding tot verantwoord en actief burgerschap⁵.

De recente sociale geschiedenis (1975-1985) met haar massale werkloosheid leidde tot de oprichting van diensten voor sociaalprofessionele inschakeling en voor opleiding van volwassenen. In België is deze ontwikkeling het resultaat van de solidariteit tussen 'werkende en niet werkende werknemers' binnen vakbonden en bewegingen voor volksontwikkeling of van nieuwe verenigingen die uit protest werden opgericht. De erkenning door de overheid volgt deze evolutie en biedt een wettelijk kader waarbinnen overheidsactoren en gesubsidieerde verenigingen aan de slag kunnen. In het laatste geval gaat het zowel om verenigingen voor permanente educatie als voor volksontwikkeling. De opvatting van de Europese Unie over levenslang leren beperkt zich tot opleiding van volwassenen, meestal met het oog op professionele inschakeling⁶.

Al deze ideeën hebben dezelfde oorsprong, maar leggen andere accenten, zowel wat het maatschappelijk doel als de gebruikte methode betreft. Het debat is er een van alle tijden en is ook nu dus nog aan de gang. De belangrijkste spelers zijn verenigingen die actief zijn op het gebied van permanente educatie, maar ook de politieke overheid en het openbaar bestuur. Waar het om gaat, is de kruisbestuiving tussen deze concepten en de vraag welke acties worden gevoerd, welke mensen men bereikt en hoe die kunnen participeren.

_ PERMANENTE EDUCATIE OF VOLKSONTWIKKELING?

Vanaf de 19e eeuw, wanneer de productie wordt gemechaniseerd en geïndustrialiseerd, komt er een kruisbestuiving op gang tussen technologische ontwikkeling en het concept levenslang leren. Volksontwikkeling krijgt vorm binnen het maatschappelijke kader van de nieuwe organisatiestructuren van de arbeidersklasse (coöperatieve verenigingen, ziekenfondsen, vakbonden, sociaal-culturele bewegingen). Men wil op die manier ontsnappen aan de greep die de onderneming op het leven van arbeiders en hun gezinnen heeft. Van bij de aanvang streeft men naar maatschappelijke verandering en wil men de betrokken bevolkingsgroepen warm maken voor collectief optreden om hun situatie te verbeteren en het algemeen belang van zoveel mogelijk mensen te dienen.

5 Zie de uiteenzetting over de fundamentele methodologie van Michel Goffin (2008). 'Education tout au long de la vie, éducation populaire, éducation permanente, éducation au développement: où sont les synonymes?', *Institut Cardijn*, 22 april 2008, 7 p.

6 Voor het verschil in benadering tussen volksontwikkeling en permanente educatie, zie Michel Goffin (2007). 'Insertion individuelle ou émancipation collective?', *Revue nouvelle*, nr. 11, p.36-45.

De eerste wettelijke erkenning komt er in 1921 met het koninklijk besluit Vandervelde: de staat verklaart dat de activiteiten van de verenigingen voor volksontwikkeling van openbaar nut zijn. Ze betitelt deze activiteiten als 'een aanvulling op de school'. In 1929 richt de staat de Hoge Raad voor Volksontwikkeling op als permanent adviesorgaan voor de minister. In 1976 keurt de 'Conseil culturel de la Communauté française' (Cultuurraad van de Franse Gemeenschap) unaniem het 'decreet over de permanente opvoeding van volwassenen en de sociaal-culturele bevordering van arbeiders'⁷ goed, dat vrijwillige privé-organisaties erkent die actief zijn op het gebied van permanente educatie voor volwassenen. Het decreet wil de veralgemening van de toegang tot 'levenslang leren' voor alle volwassenen. Via ludieke acties en opleidingen nodigt het uit tot bewustmaking en kritisch onderzoek om de participatie te bevorderen van individuen bij collectieve acties rond de maatschappelijke omgeving. Het decreet heeft speciale aandacht voor organisaties die actief zijn op het gebied van volksontwikkeling en van sociaal-culturele bevordering van arbeiders; het kent hen onder meer extra subsidies toe.

Het debat over deze beide begrippen bepaalt ook vandaag nog de standpunten van de actoren uit de sector. In het kader van dit artikel lijkt het me nuttig om kort de grondbeginselen van de volksontwikkeling te schetsen zoals verschillende actoren die zien⁸. Volksontwikkeling beoogt maatschappelijke verandering. Ze heeft vier onderling samenhangende doelen voor ogen: een kritische benadering van het sociaal stelsel dat onrechtvaardigheid in de hand werkt - en dus ook een collectieve eis naar recht op gelijkheid (gelijke start, gelijke toegang, gelijke kansen, gelijke resultaten); ontwikkeling van het verenigingsleven dat de kennis van mensen erkent en benut - een methode die inductief en opklimmend (ze gaat uit van de ervaring van mensen om te bouwen aan een maatschappelijk project) en participerend is (iedereen wordt op gelijke voet bij alle stappen betrokken); werken aan emancipatie door cultuur, een bevrijdend middel dat invloed heeft op de sociale omstandigheden en de sociale band - het gaat om meer dan de democratisering van de cultuur (toegang tot kunstwerken en kennismaking met culturele codes van anderen), het gaat om culturele democratie (werken aan sociaal-culturele bevestiging in een machtsrelatie, met het oog op het nemen van regulerende democratische maatregelen door de staat op het gebied van cultuur); voorrang verlenen aan volksmiddelen (zie punt 4 hierna).

_ VOLKSMIDDENS EN ARME MILIEUS

Het concept volksontwikkeling verwijst naar 'volksmilieu', dat vaak synoniem staat voor 'arbeidersmilieu': in de 19e eeuw behoorde het grootste deel van de bevolking tot het industriële proletariaat. Landbouwers en zelfstandigen - of beter hun helpers - verkeerden in dezelfde situatie. Het koninklijk besluit Vandervelde erkent in 1921 de actoren die zich inspinnen voor volwassenen uit een volks milieu. Het decreet uit 1976 over permanente opvoeding dat uit twee hoofdstukken bestaat, benadert organisaties die zich inzetten voor volksontwikkeling en voor de sociaal-culturele

7 Decreet van 8 april 1976 tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning en de subsidiëring van organisaties voor permanente opvoeding van de volwassenen in het algemeen en van de organisaties voor de sociaal-culturele bevordering van de arbeiders, ondertekend in Brussel op 8 april 1976, *B.S.*, 9 juli 1976, p. 8995.

8 Over dit onderwerp bestaan heel wat bijdragen. De lezer kan onderzoeken raadplegen die erkende verenigingen op hun websites hebben gepubliceerd en er zijn ook nog de publicaties van het ministerie van de Franse Gemeenschap. Sommige verzamelwerken zijn ook het onderzoeken waard, zoals: 'L'éducation populaire' of 'Questions autour du nouveau décret', *Les cahiers de l'éducation permanente*, 2005, nr. 25 en 26.

bevordering van arbeiders op een andere manier, op de uitdrukkelijke voorwaarde dat 80% van hun doelgroep uit het volksmilieu afkomstig is.

Op dat ogenblik wordt de definitie van 'volksmilieu' de wettelijke referentie in de Franse Gemeenschap. Het gaat om volwassenen (21 jaar en ouder), tewerkgesteld met een arbeidsovereenkomst, die maximaal een diploma secundair onderwijs hebben. Helpers van zelfstandigen en landbouwers worden hiermee gelijkgesteld. Meer dan 80% van de bevolking maakt deel uit van het 'volksmilieu'. In het licht van de crisis in de jaren 1980, wanneer liberale waarden opnieuw hoog in het vaandel worden gedragen en de roep naar 'het recht van de mens op een menswaardig bestaan' almaar luider klinkt, doet zich een verschuiving voor van de notie 'volksmilieu': het gaat niet langer om de meerderheid van de bevolking, maar om de armen en de mensen aan de rand van de samenleving.

In 1996 neemt de Hoge Raad voor permanente opvoeding een beslissing die juridisch verstrekkende gevolgen heeft. Op basis van de vaststelling dat 70,40% van de bevolking in Wallonië en Brussel het secundair onderwijs zonder diploma verlaat (wat voor een deel het gevolg is van de meerderjarigheid op 18 jaar), bevestigt de Raad dat de initiële referentienormen nog altijd gelden (volwassen werknemers en opleidingsniveau). Ze breidt de notie wel uit tot werklozen en bestaansminimumtrekkers (of leefloners), ongeacht hun diploma. Op die manier laat ze opnieuw de solidariteit spelen via een sociale link tussen werk en inactiviteit, tussen loontrekkenden en mensen die recht hebben op een vervangingsinkomen of een sociale uitkering. De Raad wil mensen uit volksmiddens niet marginaliseren: het gebruik van het meervoud berust vanaf dan op de gelijklopende sociaaleconomische omstandigheden en neemt de groeiende diversiteit van culturen over, die eigen zijn aan het gezin, de school en het werk. Ze loopt zo vooruit op het actuele debat over de armoededrempel: het feit dat er weinig verschil is tussen personen onder de drempel en personen 'net erboven', die bij de minste tegenslag in armoede kunnen verzeilen.

De voorbereidingsfase van het nieuwe decreet, die liep van 1999 tot 2002, wordt doorkruist door de vraag hoe ver volksmiddens en arme milieus van elkaar verwijderd liggen of hoe dicht ze bij elkaar aanleunen. Deze vraag is cruciaal voor de middenklasse die zich afzet van de kwetsbare sociale minderheid en zich spiegelt aan de status van de culturele elite. Een nieuwe vraag werpt zich dan ook op: geldt de verwijzing naar het diploma nog, gelet op het groeiende aantal studenten dat zich inschrijft voor het hoger onderwijs? Binnen de Hoge Raad voor permanente opvoeding worden hierover moeizame discussies gevoerd. Er is dan ook geen eensgezindheid over de aanbevelingstekst aan de minister, die besluit om de criteria van 1996 te handhaven. Ook de regering had het er moeilijk mee. De overname van de notie danken we aan de vastberadenheid van bepaalde actoren, zoals de bevoegde minister, en aan de steun van de toenmalige oppositie. De keuze weerspiegelt de realiteit.

In 2005 raamt Mc Kinsey⁹ het aantal potentieel actieve Walen die maximaal een diploma secundair onderwijs hebben op 67,30%. Eind 2007 publiceert de Federale Overheidsdienst 'Economie' de statistiek van behaalde diploma's in 2006: meer dan 70% van de Belgische bevolking heeft geen getuigschrift hoger secundair onderwijs.

9 Mc Kinsey, 'S'inspirer des succès d'autres régions pour relancer la création d'activités en Wallonie', *Rapport à la Région wallonne du 4 février 2005*, op basis van de indicatoren 2003 Ecodata/Eurostat.

_ HET DECREET VAN 2003: BEVESTIGING VAN DE MAATSCHAPPELIJKE UITDAGING EN VRIJHEID OM TE HANDELEN

Het uitgangspunt van het decreet is een 'onvervreembare' link tussen burgerparticipatie en maatschappelijke participatie, tussen zelfrealisatie en collegiaal werken aan een maatschappelijk project. Het streeft naar individuele en collectieve ontvoogding via cultuur, naar de vrijheid in al zijn aspecten die het decreet mogelijk maakt en naar de educatie die het voorstaat. De memorie van toelichting en de eerste artikelen van het decreet laten hier geen twijfel over bestaan. 'Artikel 1'¹⁰ bevestigt in grote lijnen de eerdere bedoelingen die aan de afkondiging van het decreet zijn voorafgegaan:

§1. Dit decreet heeft tot voorwerp de ontwikkeling van het verenigingsleven op het gebied van de permanente opvoeding met het oog op de kritische analyse van de maatschappij, de stimulatie van democratische en collectieve initiatieven, de ontwikkeling van het actieve burgerschap en de uitoefening van de sociale, culturele, milieu en economische rechten in het licht van individuele en collectieve emancipatie van de bevolking door de actieve deelname van dit doelpubliek en haar culturele uitdrukking te bevoordelen.

§2. Dit voorwerp wordt verzekerd door de steun aan de verenigingen die, voornamelijk bij volwassenen (minimum 60% van de doelgroep), de ondersteuning en de ontwikkeling tot doel hebben van: een bewustwording en kritische kennis van de realiteiten in de maatschappij; het vermogen tot analyse, tot keuze, tot actie en evaluatie; gedragingen van verantwoordelijkheid en actieve deelname aan het sociale, economische, culturele en politieke leven.

§3. De ontwikkeling van de in dit decreet bedoelde verenigingen sluit zich aan bij een toekomstvisie van gelijkheid en sociale vooruitgang om op die manier te bouwen aan een rechtvaardige maatschappij met meer democratie en meer solidariteit, die de ontmoeting tussen de culturen bevordert via de ontwikkeling van een actief en kritisch burgerschap en van de culturele democratie.'

'Artikel 3' beschrijft de 4 actie-assen en verduidelijkt het methodologische opzet van de hoofdas van het decreet - 'As 1 - Deelname aan de burgerlijke opvoeding en opleiding' - als volgt: '... opvoedings- en/of opleidingsprogramma's, (...), uitgewerkt met de leden van de vereniging en de deelnemers ...; De verenigingen die tot deze as behoren, verwezenlijken hun activiteiten meer bepaald met het publiek afkomstig uit volksmiddens'.

Het decreet bevestigt opnieuw de steun voor initiatieven van burgers in het kader van vrijwillige privéverenigingen, maar nu explicieter dan bij het vorige decreet omdat het uitdrukkelijk in de tekst is opgenomen. Het wil de bestaande verenigingen versterken en een duurzaam wettelijk kader scheppen om nieuwe actoren aan te trekken. Bij het berekenen van de subsidie spelen tewerkstelling en de structurele uitgaven die hiermee samenhangen, een doorslaggevende rol. Het decreet erkent zo dat permanente actie noodzakelijk is, net als de professionalisering van de sector.

10 Decreet van 17 juli 2003 met betrekking tot de steun aan het verenigingsleven op het gebied van permanente opvoeding, ondertekend in Brussel op 17 juli 2003, *B.S.*, 26 augustus 2003, p. 41899.

Het verwijst ook uitdrukkelijk naar de filosofie van de volksontwikkeling en naar de aandacht die aan volksmiddens moet worden besteed. Toch wegen deze beide noties iets minder zwaar omdat het decreet geen onderscheid meer maakt tussen verenigingen die voorrang geven aan volksontwikkeling voor volksmiddens, en andere verenigingen. Het decreet bevordert wel op twee manieren de toegang tot participatie voor arme bevolkingssegmenten: via projecten van erkende verenigingen die grotendeels op dit doelpubliek zijn gericht en via verenigingen die deze doelgroep op gelijke voet met anderen bij hun acties betrekken. Het decreet legt geen keuze op: het staat de verenigingen vrij om die zelf te bepalen!

— DE MAATSCHAPPELIJKE REALITEIT BEÏNVLOEDT HET GEBEUREN VAN DE PERMANENTE EDUCATIE

Permanente educatie heeft op alle maatschappelijke actierreinen betrekking: de ervaring van burgers in al hun sociaal-culturele verscheidenheid doet mensen voor alle realiteiten en menselijke verzuchtingen openstaan. De actoren staan en handelen niet buiten de maatschappij. De evolutie van het sociale beleid houdt hun de facto bezig¹¹.

Binnen de context van de huidige actieve welvaartsstaat 'vervult het armoedebeleid steeds vaker de rol van een Rood Kruis van de deregulering. Het leidt met andere woorden tot het uitkleden van de verzorgingsstaat en het buitensporig stigmatiseren van de armen en het draagt bij tot de vergoelijking van het liberale systeem ... Het gelijke-kansenbeleid is uiteindelijk niet meer dan mensen een kans geven om opnieuw mee te draaien in de vrije markt. Hiertegenover staat de logica van de gelijkheid van resultaten, een echte solidaire gelijkheid die steunt op een inkomensbeleid waarbij het financiële primeert zodat het resultaat van één generatie de kans is voor de volgende¹². De maatschappelijke activeringslogica die hieruit voortvloeit, belemmert de toepassing van de 'maatschappelijke begeleiding van de persoon in zijn totaliteit¹³.' Die beoogt de bevordering van de persoon door middel van projectmatig leren, een concept dat aanleunt bij permanente educatie. Omdat de tegemoetkoming echter in de tijd is beperkt, is men genooddakt om terug te keren naar 'werken voor anderen in plaats van werken met anderen', waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met de eigen bekwaamheden en expertise. Ook de beslissingsmacht van de gebruiker, gemachtigde en bestemming van de steun, neemt tijdens het proces af.

De evolutie toont een ingrijpende trend: de aanvrager kan slechts aanspraak maken op zijn recht op sociale bescherming wanneer hij voor of tijdens de procedure erkent dat hij persoonlijk verantwoordelijk is voor zijn situatie. De gebruiker wordt hierdoor een alleenstaande burger die niet langer de vrijheid heeft om deel te nemen aan de keuze voor een democratische geregelde samenleving. De burger-gebruiker moet zich als rechthebbende of begunstigde verdienen en

11 Deze analyse is een samenvatting van de uiteenzetting van Michel Goffin (12/02/2008). 'Le fossé structurel entre les mondes de la pauvreté et les administrations publiques à vocation sociale', *FOD Maatschappelijke Integratie*, colloquium van het middenveld over armoede en sociale uitsluiting, Brussel.

12 Jean De Munck, professor aan de UCL, 'Les nouveaux visages de la pauvreté', aantekeningen van de conferentie in Louvain-la-Neuve op 26 november 2005, in Michel Goffin (2005). 'Aux antipodes des pensées univoques, libérons les milieux populaires de l'inclusion sociale, par l'éducation populaire', *Antipodes*, nr. 171, p.38-43.

13 Voor een kijk op de onderliggende uitdagingen, zie Christophe Bartholomé (2007). 'L'accompagnement: des postulats et des engagements pédagogiques à sauvegarder', *Intermag-RTA*, december 2007, 24 p.

waardig tonen. In het kader van de sociale activering duikt de nieuwe term 'gebruiker-klant'¹⁴ op: een persoon waarvan de samenleving erkent dat hij het recht heeft om van een dienst gebruik te maken en dat hij recht heeft op het privilege; die persoon moet echter in ruil een verplichte bijdrage leveren. We glijden af van een rechtenmaatschappij naar een plichtenmaatschappij, terwijl het voorafgaande genot van rechten net de mogelijkheid opent om eventuele plichten op zich te nemen.

De actoren uit de permanente educatie kunnen tal van voorbeelden aanhalen die het negatieve effect van deze evolutie aantonen. In de sector van de sociaalprofessionele inschakeling zijn de mogelijkheden van de operatoren beperkt door de resultaatindicatoren: kortlopende contracten, afspraken op basis van het effectieve aantal uren of deelnemers, tewerkstelling op basis van onmiddellijk inzetbare technische bekwaamheden of 'gedwongen' tewerkstelling. De uitoefening van het burgerschap wordt belemmerd door de logica van de onmiddellijke rentabiliteit. Maatschappelijke verandering en emancipatie door cultuur moeten plaats ruimen voor zogenaamd permanente opvoedingsactiviteiten die in de wettelijke beschikkingen als minder belangrijk en als leerschool voor sociaal onaangepasten worden afgedaan. De actoren uit de sector van de permanente educatie zijn verdeeld tussen een voortzetting van het oorspronkelijke solidariteitsideaal en het aanvaarden van een instrumentalisering ten bate van de ondernemerslogica.

Wat de maatschappelijke dienstverlening betreft, toont de uitvoering van het koninklijk besluit Vande Lanotte¹⁵ de verschillen aan qua inzet van culturele middelen, wat voor een spanningsveld zorgt tussen de logica van zelfontplooiing en die van collectieve emancipatie. De steun voor sociale en culturele initiatieven van de doelgroepen, de derde doelstelling van het koninklijk besluit, komt het minste voor. Ook de cultuursector moet zich over deze mogelijke kruisbestuiving vragen stellen: tal van recente sociaal-artistieke acties focussen immers op een ontwikkeling die de arme wil laten delen in de cultuur van de elite, op initiatieactiviteiten rond artistieke creativiteit of op het verspreiden van soms kritische culturele berichten naar almaar beperktere en dus gestigmatiseerde doelgroepen (zoals jongeren uit sociale wijken waar de steunverleners soms geen rekening houden met de realiteit van sociale en culturele verscheidenheid)¹⁶. Geen enkele van deze drie acties zorgt voor de klik die nodig is om het proces van de culturele democratie op gang te trekken omdat ze te weinig ruimte laten voor de logica van de opklimmende participatie.

De 'Etats-généraux de la culture' (Staten-Generaal van de cultuur) - een initiatief van de huidige minister - legden de vinger op de zere plek: er is nog werk aan de winkel. De doelen en doelstellingen moeten duidelijker worden omschreven en er moet overleg tussen de sectoren komen. Het klopt dat de inschakeling van het individu het hoofddoel van maatschappelijke dienstverlening blijft en dat de derden welkom zijn als ze hiertoe bijdragen, terwijl de kern van permanente educatie het betrekken van het individu bij een groep gelijken is om samen invloed op de maatschappelijke omgeving uit te oefenen.

Dit zegt veel over de maatschappelijke stromingen. Misschien zijn de actoren nog onvoldoende

14 Christophe Bartholomé. [2007]. 'L'émergence de l'usager client', *Intermag-RTA*, oktober 2007, 8 p.

15 Koninklijk besluit van 8 april 2003 houdende toekenning van een subsidie aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn teneinde de sociale en culturele participatie en ontplooiing van hun cliënten te bevorderen, ondertekend in Brussel op 8 april 2003, *B.S.*, 22 april 2003, p.21253.

16 Voor een beter begrip van deze confrontatie tussen culturele actoren over de publiekmarkt, zie Michel Goffin [2005]. 'La renaissance de l'éducation populaire en milieux populaires: nécessité d'une redécouverte et enjeu d'une nouvelle destinée, dans le champ de la vie associative et des politiques culturelles', *Les cahiers de l'éducation permanente*, 2005, nr. 26, p. 29-49.

op de hoogte van de toename van de bestaansonzekerheid: in de jaren 1970 bedroeg het armoedepercentage 10-13%; vandaag zit 15-17% onder de armoedegrens. De groeiende economische ongelijkheid heeft een negatief effect op de solidariteit. Er wordt een overlevingsstrijd geleverd tussen mensen die in aanmerking komen voor een baan, een vervangingsinkomen of een sociale uitkering. En die strijd gaat gepaard met discriminatie op het gebied van gender (meer vrouwen verrichten deeltijds werk), leeftijd (belang van verworven kennis op school bij het betreden en verlaten van de arbeidsmarkt) en afkomst.¹⁷ Deze evolutie heeft invloed op de structuur van het permanente educatiepubliek omdat het aandeel kansarmen in volksmiddens almaar toeneemt. Deze situatie is al merkbaar in verenigingen die zich inzetten voor alfabetisering en binnen vrouwenbewegingen, die meer openstaan voor intermenselijke solidariteit tegen sociale onrechtvaardigheid.

_ HET DECREET, DE OVERBRENGER VAN SOLIDARITEIT IN WORDING

Het decreet biedt de burger de mogelijkheid zichzelf te ontplooiën via projecten van vrije en vrijwillige verenigingen, die met deze acties gelijkheid en solidariteit nastreven via een kritische benadering van de realiteit. De bevrijdende werking van cultuur steunt de individuele en collectieve emancipatie en vormt de basis voor sociaal-culturele acties waar de logica van de sociale democratie en van de culturele democratie zich met elkaar vermengen.

Verschillende factoren maken het nog moeilijker om kwetsbare personen bij de acties te betrekken. Bepaalde redeneringen belemmeren nog de uitvoering van het decreet. Zo smooit de verplichting dat het om verenigingen zonder winstoogmerk moet gaan, sommige nieuwe projecten over buurtsolidariteit in de kiem; de noodzaak van een langdurige begeleiding bij het opzetten van een activiteit wordt niet erkend voor de berekening van te subsidiëren uren; met methodes die bijdragen tot het produceren van analyses en studies op basis van de ervaringen van burgersklanten wordt nauwelijks rekening gehouden. Actoren van hun kant vertalen de nood aan zichtbaarheid om te bestaan in 'een maatschappij waar alles om vluchtige communicatie draait' in een verschuiving van het accent van activiteiten en afspraken van As 1 'Deelname aan de burgerlijke opvoeding en opleiding' naar As 3 'Productie van diensten en cultureel materieel'. Er vindt ook een verschuiving plaats bij de concrete invulling van het oorspronkelijke doel: van het betrekken van personen die een bijdrage leveren aan de cultuur, naar het aanspreken van personen, die culturele producten verbruiken, gemaakt door professionele teams.

De ontwikkeling van de permanente educatie wordt geconfronteerd met het probleem 'om twee tijdsaspecten te verzoenen die zich van elkaar proberen los te maken: de tijd van de openbare ruimte en de tijd van de sociale structuren. De eerste ondergaat vandaag de dictatuur van de urgentie, van omstandigheden en van de onsamenvangende opeenvolging van toevalligheden; de tweede vergt veel tijd en heel coherente processen¹⁸.'

De noodzaak om een nieuwe overeenkomst te maken bij de overgang van het oude naar het nieuwe decreet heeft verschillende verenigingen en bewegingen aangezet tot een ware vernieuwing en een heroriëntering van hun optreden in functie van de oorspronkelijke waarden. Soms leidde

¹⁷ 'La pauvreté chez les personnes d'origine étrangère', studie van CEDEM-ULg en OASeS-UA, *Koning Boudewijnstichting*, oktober 2007.

¹⁸ De Munck, Jean, *Op.cit.* [12]

dit tot de organisatie van andere activiteiten die beter rekening hielden met hun prioritaire publiek en de manier waarop dat publiek kon participeren.

Levenslang leren, volksonwikkelingen en permanente educatie waren altijd al een werk in uitvoering waarmee men nooit klaar was. De geraadpleegde actoren zijn zich bewust van de nieuwe sociale en culturele gegevens, van de uitdaging en de inzet die op het spel staat zodat maatschappelijke participatie en erkenning van de gelijkheid van burgers een van de hoofdassen blijft van het decreet en van de sector. De Hoge Raad voor permanente opvoeding volgt de kwestie op de voet en bespreekt hoe de toepassingscriteria van het decreet moeten worden bijgestuurd, wanneer met de actoren op het terrein moeten worden overlegd en welke nuttige kruisbestuivingen met andere culturele en sociale sectoren nader moeten worden onderzocht.

In deze zin werkt de Franse Gemeenschap onder meer mee aan de participatie van kansarme personen, die geen alleenstaande burgers of gedwongen gebruikers zijn, maar actoren die gelijke rechten hebben op intermenselijke solidariteit en maatschappelijke vooruitgang.

PARTICIPATIE, HET UITGANGSPUNT VOOR DE SECTOR SAMENLEVINGSOPBOUW?

LUT VAEL

*Dans les pays démocratiques, la science de l'association est la science mère; le progrès de toutes les autres dépend des progrès de celle-là. Parmi les lois qui régissent les sociétés humaines, il y a une qui semble plus précise et plus claire que les autres. Pour que les hommes restent civilisés ou le deviennent, il faut que parmi eux l'art de s'associer se développe et se perfectionne dans le même rapport que l'égalité de ses conditions s'accroît.*¹

– Alexis de Tocqueville –

_ INLEIDING

In het Banierparkje in de wijk Dampoort signaleren meer en meer omwonenden problemen van vandalisme en conflicten met spelende kinderen. Er is een onvermogen bij zowel bewoners als betrokken diensten om iets aan de situatie te veranderen. Samenlevingsopbouw Gent had de afgelopen zeven jaren een succesvol project in deze wijk lopen. Een project dat nu in nazorgfase is: ook wij krijgen deze signalen binnen.

In de Lorkenstraat op de rand van de Bloemekenswijk en het Rabot in Gent zijn er ernstige samenlevingsproblemen. Zowel de Stedelijke Buurtwerking als de Gebiedsgerichte Werking van de Stad Gent beten er de voorbije jaren de tanden op stuk. Ondanks de vele inspanningen blijven de problemen bestaan. Samenlevingsopbouw Gent wordt gevraagd om door een kortlopende interventie van maximaal 10 halve dagen voldoende vertrouwen te creëren voor een volgend oplossingsvoorstel door de inzet van een allochtone medewerker.

Twee vragen die we de afgelopen week als organisatie ontvingen. Twee vragen die ik in mijn gedachten hou als ik de opdracht aanvat om terug te blikken op het tienjarig bestaan van het Samenwerkingsakkoord betreffende de bestending van het armoedebeleid.

_ SOCIALE UITSLUITING, REALITEIT OF MYTHE?

Probleemdefinitie is in de agogische strategievorming het startpunt dat reeds in grote mate begrenst waar de oplossing kán liggen of dat tenminste de weg bereidt die men zal bewandelen om

¹ Tocqueville, Alexis de, *De la démocratie en Amérique*, Tome I & II, GF Flammarion, geciteerd in: Donck, W.B.H.J. van de (ed.), *Maatschappelijke besturen: sector of idee, Cahier nr. 1*, School voor Social Profit Management, Die Keure, 2008, p. 1.

de oplossing te verzekeren.

Een sociale probleemdefinitie is in die zin tegelijkertijd een manier om problemen aan het daglicht te brengen en een manier om problemen onder de mat te vegen.

Bij het maken van werkbare probleemdefinities is het voor alle betrokkenen dan ook ten zeerste aanbevolen te komen tot een gedragen probleemdefinitie zodat met goed begrip van alle betrokkenen ook aan een goede oplossing kan worden gewerkt.

Het hoeft geen betoog dat een dergelijke sociale probleemdefinitie formuleren bij problematieken als armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting geen sinecure is.

Het gaat om complexe problemen op diverse leefdomeneinen tegelijkertijd, het gaat om zoveel betrokkenen tegelijkertijd, het gaat om onze samenleving in al zijn facetten.

In 2007 nam Samenlevingsopbouw Gent het initiatief om zowel bereikte als potentiële doelgroepen te bevragen. Eén van onze bedoelingen was om met deze groepen een gezamenlijke probleemdefinitie te maken, waarop Samenlevingsopbouw kon bouwen bij het vastleggen van prioriteiten voor haar komende beleidsplanning. In de bevraging was samenleven één van de mogelijke aanduidingen waar mensen probleemelementen van konden aanreiken. We noteerden zowel de positieve als de negatieve ervaringen van de 274 deelnemers aan de bevraging. In totaal registreerden we 1.159 ervaringen van mensen. Ervaringen met betrekking tot het samenleven waren overwegend negatief: we registreerden 85 negatieve ervaringen tegenover 24 positieve ervaringen met betrekking tot samenleven. Maar u merkt reeds op dat de aangebrachte ervaringen slechts een klein aantal van het totale aantal bedragen. Minder dan 1 op 10 van de ervaringen gaat over het samenleven.

Waar liggen onze bevroegden dan wel van wakker?

Het zou ons te ver leiden hier ten gronde over te berichten maar ik wil u even de top vijf presenteren:

THEMA	RELATIEVE INDICATIE VAN BELANG	VERHOUDING NEGATIEVE VERSUS POSITIEVE ERVARINGEN
Wonen	258 of 18,8% van alle ervaringen	89% negatieve ervaringen 11% positieve ervaringen
Dienstverlening	195 of 16,8% van alle ervaringen	62,1% negatieve ervaringen 37,9% positieve ervaringen
Onderwijs	147 of 12,7% van alle ervaringen	58,5% negatieve ervaringen 41,5% positieve ervaringen
Tewerkstelling	134 of 11,6% van alle ervaringen	85,1% negatieve ervaringen 14,9% positieve ervaringen
Gezondheid	113 of 9,8% van alle ervaringen	73,5% negatieve ervaringen 26,5% positieve ervaringen
Samenleven	109 of net geen 10% van alle ervaringen	22 % negatieve ervaringen 78 % positieve ervaringen

Detail Resultaat Doelgroepenbevraging

Zonder dieper in te gaan op de verdere inhoud van deze bevraging denk ik dat mijn punt duidelijk is: onze doelgroepen liggen wakker van hun grondrechten. Zij ervaren uitsluiting en discriminatie op de centrale domeinen van hun leven. Zij voelen zich zoals één van de bevroegden het treffend verwoordde “tweederangsburgers”.

Het is echter duidelijk dat op dit punt aangekomen participatie vaak ophoudt. En hier komen we op het punt waar het verschil tussen realiteit en mythe ontstaat. Hier zullen verschillende probleembetrokkenen dezelfde resultaten lezen en afhankelijk van hun eigen lezing van de werkelijkheid een interpretatie geven van wat er eigenlijk schort: als mensen nooit geleerd hebben hun budget te beheren, weten ze niet hoe het moet en moeten ze in budgetbegeleiding. Of als mensen zo diep in de problemen zitten op alle terreinen tegelijk, dan kan het gewoon niet anders dan hun eigen schuld zijn. Of er is maar één hefboom om mensen uit de armoede te krijgen en dat is betaalde arbeid, ...

_ BELEIDSPARTICIPATIE ALS DOEL OF ALS MIDDEL

Toen in 1994 het Algemeen Verslag van de Armoede werd voorgesteld waren vele deelnemers onder de indruk van de manier waarop het tot stand gekomen was: een volgehouden dialoog met alle betrokkenen: professor naast maatschappelijk werker naast mensen in armoede, naast beleidsverantwoordelijken.

Het is één van de grote verdiensten van dit Algemeen Verslag en, in de opvolging ervan, van het Samenwerkingsakkoord wiens 10-jarig bestaan we vandaag vieren, dat participatie voor vele diensten en organisaties in het middenveld geen hol woord meer is. Of toch?

Moeten we nu alle beleidsbeslissingen samen met mensen in armoede nemen? Zo vragen mij lokale beleidsverantwoordelijken. Is die dialoogmethode dan de enige manier? En: moet dat allemaal zo lang duren?

Weten we ondertussen niet wat de problemen zijn als het over armoede gaat? Hoeveel keer moeten die mensen het nog zelf zeggen? Inderdaad, hoeveel keer nog?

Als beleidsparticipatie enkel als middel gezien wordt, dan houdt het hier gewoon op. Dan moeten beleidsmensen vanaf hier de handschoenen opnemen en zelf aan het werk gaan met de mogelijks nieuw verworven inzichten.

Beleidsparticipatie als doel daarentegen betracht ook reële oplossingen die anders zijn van aard, een beleid dat een andersoortig beleid is. Samenlevingsopbouw spreekt van een correctie op participatief vlak omdat dit beleid gemaakt wordt samen met hen die de problemen aan den lijve ondervinden.

_ PARTICIPATIEF BELEID LEIDT TOT EFFECTIEVER BELEID?

Het armoedebeleid is in vergelijking met tien jaar geleden heel wat participatiever geworden. Een snelle blik in de tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting volstaat om dit te concluderen.

Maar hoe staat het met de effecten van het armoedebeleid? Zijn de armen er ook beter van geworden?

Het armoederisicopercentage in het Vlaamse Gewest is in 2006 licht gestegen.²

In het laatste Verslag van het Steunpunt³ wordt de toenemende tendens tot responsabilisering van mensen in armoede op alle beleidsniveaus gehekeld.

In de Memorie van Toelichting bij de recente wijziging van het Armoededecreet worden zes resultaten van het in 2003 goedgekeurde Armoededecreet door Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Steven Vanackere aangehaald:

- het engagement van de Vlaamse Regering ten aanzien van het Vlaams Actieplan;
- het opnemen van de resultaten van het horizontaal en verticaal armoedeoverleg in de actualiseringen van dit Vlaams Actieplan;
- de overeenkomst die afgesloten werd met het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen;
- het toekennen van middelen aan het Vlaams Netwerk waarmee deze 54 Verenigingen subsidieert;
- het jaarlijks afstuderen van een vijftiental ervaringsdeskundigen in de armoedebestrijding door toedoen van vzw De Link;
- de jaarlijkse publicatie van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting.

U zal me niet horen zeggen dat dit geen noodzakelijke randvoorwaarden zijn voor een effectief armoedebestrijdingbeleid. Maar met uitzondering van de vijftien ervaringsdeskundigen per jaar is er geen rechtstreeks resultaat op het leven van mensen in armoede.

In 2005 noteerde ook het onderzoeksteam van Oases⁴ de teleurstelling bij de Verenigingen over het uitblijven van substantiële effecten van het Armoededecreet.

Wat is er aan de hand? Leidt meer participatie waarvoor de wetgever toch zorgde in de afgelopen 10 jaren⁵ dan niet tot een effectievere armoedebestrijding? Of waren de voorwaarden om tot beleidsparticipatie te komen niet voldoende? Is elke vorm van participatie goed genoeg om een effectieve bijdrage te leveren tot het armoedebestrijdingbeleid?

2 http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_aantal_armen.htm: armoederisicopercentage is het percentage personen met een equivalent beschikbaar inkomen lager dan 60% van het mediaan nationaal equivalent inkomen, cijfers Eurostat, SILC 2006.

3 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Strijd tegen armoede, Evoluties en perspectieven, Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie, p. 163-165.

4 Dierckx, D., Van Robaeyns, B., Vranken, J., [G]een blad voor de mond. Spanningsvelden bij de participatie van armoedeverenigingen aan het armoedebeleid., Academia Press, 2005, pp. 224.

5 Samenwerkingsakkoord van 5 mei 1998 betreffende de besteding van het armoedebeleid, artikel 5, §1 en §2 en het Decreet van 21 maart 2003 betreffende de armoedebestrijding (B.S.11.VI.2003).

GEORGANISEERDE ARMOEDEBESTRIJDING: ZIJN DE MIDDELEN EVEN GROOT ALS DE VERWACHTINGEN?

In mijn kijk op de sociale werkelijkheid is het essentieel om rond complexe processen langdurig en consequent met de betrokkenen zelf in dialoog te gaan om een accurate probleemdefinitie te kunnen maken. Het is net dit trage maar zo belangrijke proces dat het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting mee helpt realiseren, als wens geboren uit het Algemeen Verslag rond de Armoede en door de verschillende betrokken beleidsniveaus in ons land gevraagd om sinds 1999 consequent geschiedenis te schrijven rond dit dialoogproces.

Van 1993 tot 2003 was ik zelf als praktijkwerker nauw betrokken bij de Gentse vrouwenwerking 't Vergiet. We werkten er met meerdere opbouwwerksters met een heel diverse groep van vrouwen. In de vrouwenwerking was er ruimte om met de vrouwen groep te vormen op basis van hun levenservaringen. Er was een grote mate van doeparticipatie voorzien, maatschappelijke participatie en ook aanzetten tot beleidsparticipatie.⁶

Ik overdrijf niet als ik stel dat 't Vergiet vzw in die periode in heel Vlaanderen gekend was als actieve partner in de armoedebestrijding en tegelijkertijd van grote betekenis was in het dagdagelijkse leven van een 200-tal vrouwen verspreid over Gent en omstreken.

In 2003 werd in het Vlaams Parlement het Armoededecreet gestemd dat Verenigingen waar armen het woord nemen een structurele financieringsbasis bood.

In 2007 sloot 't Vergiet vzw de boeken. De prestatiedruk was onhoudbaar geworden.

In de Memorie van Toelichting van het recent gewijzigde Armoededecreet⁷ wordt het bestaan van vijf erkende Verenigingen in Gent als resultaat gepresenteerd van het Armoededecreet. In Gent weten we dat het er maar 4 zijn en dat de vijfde telooring "met dank aan" het Armoededecreet. Ook El Ele vzw vecht om het hoofd boven water te houden. Stad Gent en OCMW Gent overwegen de gezamenlijke financiering van een Stedelijk Subsidiereglement voor armoedeorganisaties. Dat zal alvast helpen.

Binnenkort legt de Provincie Oost-Vlaanderen haar toekomstig armoedebeleid voor aan de Verenigingen, de Link vzw en de sector Samenlevingsopbouw. Een lovenswaardig initiatief, maar hoe worden Verenigingen verwacht met de weinige middelen – en dan bedoel ik niet enkel financiële middelen – die hen ter beschikking staan aan zoveel vragen tegemoet te komen?

In hun onderzoek naar de beleidsparticipatie van Verenigingen waar armen het woord nemen formuleert het team van Oases⁸ onder meer de beleidsaanbeveling dat de identiteitsgerichte dimensie voldoende dient te worden erkend en ingebouwd bij de criteria van erkenning van de

6 Vael, Lut, Participatie van kansarme vrouwen op lokaal vlak : een verre droom of de realiteit van elke dag ?, Praktijkboek, Vereniging van Steden en Gemeenten, 2001.

7 Decreet van 21 maart 2003 betreffende de armoedebestrijding (B.S.11.VI.2003), Gewijzigd bij: Decr. 18.VII.2008 (B.S.29.VIII.2008), inw. datum VR, Memorie van Toelichting, p. 5.

8 Dierckx, D., Van Robaey, B., Vranken, J., *[G]een blad voor de mond. Spanningsvelden bij de participatie van armoedeverenigingen aan het armoedebeleid.*, Academia Press, 2005, pp. 224.

armoedeverenigingen, dat de opbouw van cultureel kapitaal onder de vorm van ervaringskennis als hulpbron voor een doelmatig armoedebeleid onontbeerlijk is en dat de overheid hierin tijd én middelen dient te investeren. In het verslag van de Zitting van het Vlaams Parlement van 1 juli 2008, waarin de recente aanpassingen aan het Armoededecreet werden besproken, stelt Minister Vanackere dat het belangrijk is dat de dynamiek van de Verenigingen en de stabiliteit en de duurzaamheid van de werkingen kunnen worden gegarandeerd in de opmaak van een nieuw erkennings- en subsidiëringskader.⁹

Een gelijkaardige vraag stelt zich voor de sector Samenlevingsopbouw, zij het in een iets ander perspectief. Er wordt met hoge verwachtingen naar onze sector gekeken, zowel vanuit het beleid als vanuit sommige Verenigingen. Met name op vlak van de lokale ondersteuning en de uitbouw van relevante samenwerking met Verenigingen liggen er verwachtingen. Vanuit Gent ligt deze lokale ondersteuning en samenwerking reeds jaren vast. Alleen wordt ze vanuit beide kanten met eigen middelen gefinancierd. En dat werkt perfect. Zolang de verwachtingen ten aanzien van deze samenwerking ook beperkt blijven.

Ik twijfel dan ook om me uit te spreken over een meer gepreciseerde samenwerking met de Verenigingen die dient te beantwoorden aan doelstellingen die door het beleid worden opgelegd. Op welk punt precies dient onze samenwerking met de Verenigingen zich in een dergelijk perspectief te concentreren? Is de opdracht van de sector Samenlevingsopbouw niet wezenlijk verschillend van deze van de Verenigingen? Moet een samenwerking er niet op gericht zijn de situatie van mensen in armoede wezenlijk vooruit te helpen? Of zijn dit niet de juiste vragen?

_ PARTICIPATIE ALS UITGANGSPUNT

Ik voel mij de laatste jaren soms wat ouderwets als ik de stelling verkondig dat voor de sector Samenlevingsopbouw participatie nog steeds een uitgangspunt is.

Participatie als uitgangspunt gaat terug op de theorie van Paolo Freire¹⁰ die kritisch opkomt tegen het maken van mensen tot objecten van interventie, zoals dit bijvoorbeeld het geval is bij disciplinerende interventies die vertrekken vanuit een fundamentele ongelijkheid tussen de agoog en de mens, object van de interventie. Globaal gesteld is de agoog de kenner en de mens die voor hem het object van interventie uitmaakt diegene die moet leren.

In deze visie waarbij participatie het doel is van het leren - het leren mondig zijn, het leren weerbaar zijn, met als finaliteit het zelfstandig kunnen meepraten en beslissen - ligt volgens Freire de structurele oorzaak van marginalisering van groepen mensen.

Het is dan ook in de mate dat een beleid aandacht heeft voor dergelijke vormen van disciplinerende dienst- en hulpverlening en de klemtoon legt op de responsabilisering van de burger, dat zij des te meer bijdraagt aan de institutionalisering van armoede en sociale uitsluiting.

⁹ Vlaams Parlement, Zitting van 1 juli 2008, Stuk 1702, (2007-2008), Nr. 3, p. 8.

¹⁰ Freire, Paolo, *Pedagogy of the oppressed*, Penguin, 1972.

De sector Samenlevingsopbouw in Vlaanderen staat voor een andere visie op participatie. Participatie als uitgangspunt vertrekt vanuit het recht van elke mens om mee vorm te geven aan zijn eigen leefwereld. Opbouwwerkers vertrekken vanuit de potentie van mensen en niet vanuit de conflictsituatie waarin mensen zich bevinden of de probleemsituatie waarmee zij vereenzelvigd worden door de publieke opinie of de beleidsmakers. Opbouwwerkers gaan in hun handelen uit van communicatie, samen handelen en samen betekenis geven aan situaties en contexten die pas in vertrouwen kunnen ontleed en geanalyseerd worden.

Participatie is in deze benadering geen methodiek en kan als dusdanig dan ook niet instrumenteel worden ingezet om tijdelijke interventies tot een goed einde te brengen. Samenlevingsopbouw is in die zin een vorm van culturele actie die – moeten we het nogmaals zeggen – niet echt op zijn plaats zit bij de welzijnsbevoegdheden, die eerder participatie als opvoedingsdoel aanhangen. Maar belangrijker voor dit verhaal is de vaststelling dat Samenlevingsopbouw in zijn finaliteit sociale verandering betracht. Het recent herschreven referentiekader van de sector stelt scherp op twee beoogde resultaten op dit vlak: een sociaal gecorrigeerd beleid en een participatief gecorrigeerd beleid. Ze staan voor de oude componenten product en proces maar vertalen deze in termen van een wenselijke sociale verandering die zich, naargelang het thema, op lokale of bovenlokale beleidsniveaus richt.

Samen met de deelnemers aan onze doelgroepenbevraging en alle projectbetrokken groepen in de Gentse Samenlevingsopbouw willen we vooral het verschil maken op vlak van wonen in de komende zeven jaren. In onze aanpak zal er echter voortdurend aandacht zijn voor het proces van in kaart brengen van de situatie van Gentse groepen in uitsluiting. Samen met hen zullen we zoeken naar goede indicatoren die we op continue basis zelf en met weinig wetenschappelijke instrumenten kunnen registreren en waarover we kennis zullen opbouwen. Met de dossiers die we hieruit distilleren zullen we de dialoog opnieuw op gang trekken en aantonen dat voormalig burgemeester Beke gelijk had toen hij stelde dat iedereen moet kunnen genieten van de gezelligheid van onze Stad¹¹! Alleen is daarvoor meer nodig dan goede wil, imposante beleidsverklaringen en samenwerking tussen organisaties.

— EEN NIEUW PARTNERSCHAP IN DE MAAK?

Met wie zal de Samenlevingsopbouw deze opdracht waar kunnen maken? Alleen valt zulks niet te realiseren. Wij willen zonder enige twijfel blijven investeren in het partnerschap met de Verenigingen binnen de Gentse Overlegtafel. Maar "hulp die hen vooruitbrengt"¹² is vaak niet te vinden in de evenwel goedbedoelde en beslist kwalitatief hoogstaande hulpverleningsinitiatieven.

11 "In de gezelligste stad van Vlaanderen telt iedereen mee" titelt het Stadsmagazine van Gent in januari 2005, het jaar waarin Gent deze titel een jaarlang mocht dragen. Toenmalig Burgemeester Frank Beke besluit zijn woorden aan de Gentenaars met volgende boodschap: "Het mag ons, overheid en inwoners, echter nooit koud laten dat er mensen zijn die het niet kunnen redden zonder de hulp van anderen. Niemand hoort arm te zijn, niemand hoort eenzaam te zijn. En alleen samen kunnen we daar echt iets aan doen. Door open te staan voor andere meningen, door echt te luisteren naar wat iemand te zeggen heeft, door dialoog te verkiezen boven conflict, door belangeloos te helpen waar nodig. Iedereen moet immers kunnen genieten van de gezelligheid van onze stad."

12 Beweging van Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen, Hulp die ons vooruit brengt, Thema van de Internationale Dag van de Armoede in 2002.

Samenlevingsopbouw – of directer nog – mensen in armoede en uitsluiting hebben meer te verwachten van samenwerking met de hardere sectoren van huisvesting, tewerkstelling en onderwijs, intercommunales ook. Zij kunnen immers reële veranderingen helpen creëren die mensen in armoede ook in hun dagelijkse leven als vooruitgang zullen noteren. Maar ook de Samenlevingsopbouw zelf dient meer dan ooit te vertrekken vanuit de vaststelling dat economische belangen en materieel opgebouwde macht meer dan ooit de ongelijkheid bevestigen. Ik sluit me dan ook aan bij Dr. Anne Snick¹³ waar zij stelt dat alleen vanuit een brede visie op arbeid, met name alles wat een samenleving nodig heeft om te functioneren, daadwerkelijk kan worden bijgedragen tot participatie van marginale groepen.

_ CONCLUSIE

De afgelopen jaren werd heel wat ingezet op participatie. Naar mijn idee was de ervaring bij de betrokkenen niet overwegend dat hiermee recht werd gedaan aan mensen in armoede. Om in staat te zijn en te blijven om op dergelijke manier beleidsbeïnvloedend te kunnen werken, moeten zowel Verenigingen als Samenlevingsopbouw meer (mogen) investeren in noodzakelijke processen en in noodzakelijk uit te bouwen samenwerkingsverbanden.

Participatie als uitgangspunt vraagt om een meer dan projectmatig investeren in wat mensen aandragen als wezenlijke problematieken. Er is in Gent een grote nood aan procesmatig basiswerk dat ruimte heeft en geeft voor de hierboven beschreven werkwijze. We zien jammer genoeg tendensen tot het herleiden van emancipatorische werkingen tot opdrachtnemers tegen wil of dank van overheden die overspoeld worden met klachten over overlast. Een instrumentele gijzeling van deze werksoorten zal nefast zijn voor het leefklimaat in de gezelligste Stad van Vlaanderen.

Daar waar mensen elkaar vinden op elkaars sterktes en aangesproken worden om deze mee in te zetten op creatieve wijze, wordt de eerste stap gezet naar een nieuwe samenleving in opbouw. Wie stelt dat deze sector zijn bestaansreden heeft verloren, neemt maar beter niet de proef op de som. Frustraties over een voortschrijdende marginalisering neem je nu eenmaal niet weg door de opbouw van de samenleving onder de mat te vegen.

13 Snick, Anne, Participatie: varen tussen Scylla en Charybdis, in: Momenten, Dēmos, 2008, nr. 1, p. 34.

PERSONALIA

Ingrid Aendenboom is juriste en sinds 1993 werkzaam op het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. Ze is er actief geweest in verschillende domeinen: racisme, armoedebestrijding en mensenhandel om tenslotte juridisch raadgever van de Directie te worden. Voordien heeft ze jarenlang de juridische dienst verzekerd van een eerste lijn sociale dienst te Brussel.

ingrid.aendenboom@cntr.be

Régis Brillat werkt sinds 1983 voor de Raad van Europa. Als uitvoerend secretaris van het Europese Comité voor sociale rechten, een functie die hij sinds 1993 uitoefent, heeft hij meegewerkt aan de herziening van het Europese Sociale Handvest, aan het opstellen van de collectieve klachtenprocedure, aan tal van missies in Europese lidstaten om het Handvest te ratificeren en uit te voeren, aan universitaire colloquia en aan publicaties over het sociale aspect van mensenrechten.

regis.brillat@coe.int

Edouard Delruelle is filosoof en professor aan de universiteit van Luik.

e.delruelle@ulg.ac.be

Patrick Feltesse is econoom en adviseur van de FTU (Association pour une Fondation Travail-Université) binnen de MOC (Mouvement Ouvrier Chrétien). Hij doceert sociale politiek aan het Institut Cardijn. Voor hij in 1995 bij de MOC aan de slag ging, werkte hij op de Afdeling Onderzoek en Ontwikkeling van de Christelijke Mutualiteit.

patrick.feltesse@ftu.be

Jacques Fierens is sinds 1977 advocaat bij de balie van Brussel en buitengewoon hoogleraar aan de universiteiten van Namen en Luik. Hij studeerde rechten en wijsbegeerte. Hij schreef verschillende boeken en artikels over het verband tussen recht en armoede.

jacques.fierens@fundp.ac.be of jacques.fierens@ulg.ac.be

Steven Gibens is advocaat en plaatsvervangend vrederechter. Hij is tevens voorzitter van het bureau voor juridische bijstand te Antwerpen. Hij is vrijwillig wetenschappelijk medewerker aan de Universiteit van Antwerpen waar hij van 1998 tot en met 2005 als assistent verbonden was. Hij publiceerde tal van bijdragen over de rechtshulpverlening zowel in nationale als in internationale tijdschriften. Recent verscheen van hem een boek over juridische bijstand in de reeks Algemene praktische rechtsverzamelingen.

steven.gibens@advocaat.be

Michel Goffin is praktijkmeester en professor methodologie van maatschappelijk werk aan het Institut Cardijn in Ottignies - Louvain-la-Neuve. Hij schreef artikels over de kruisbestuiving tussen culturele dienstverlening en maatschappelijk werk. Hij is voorzitter van de Commission de politique culturelle 'éducation permanente' van Présence et Action Culturelles en lid van het Collège régional de prospective van het Institut Jules Destrée. Van 1992 tot 2001 was hij secretaris-generaal van de Equipes Populaires en lid van de Conseil supérieur de l'éducation permanente.

michel-goffin@skynet.be

Luc Goossens is doctor in de sociologie, doceert aan het Institut Supérieur d'Urbanisme et de Rénovation Urbaine (ISURU - Bruxelles) en is hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen. Binnen de onderzoeksgroep OASeS werkt hij voornamelijk rond wonen en woonbeleid. Hij stond mee aan de wieg van het Vlaams Overleg Bewonersbelangen.

luc.goossens@ua.ac.be

Ludo Horemans is reeds meer dan 30 jaar actief in het opbouwwerk in Antwerpen. Hij werkt heel de tijd nauw samen met verenigingen waar armen het woord nemen. Van daaruit is hij ook actief op het vlak van armoedebestrijding op Vlaams, Belgisch en Europees niveau. Tot 2006 is Ludo gedurende 15 jaar voorzitter geweest van het Vlaams Forum Armoedebestrijding dat overgegaan is in het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen. Hij is ook actief in het Belgisch en Europees Netwerk Armoedebestrijding sinds hun ontstaan in 1990. Hij was voorzitter van het Europees Netwerk Armoedebestrijding EAPN (European Anti Poverty Network) van 2001 tot 2003, en werd opnieuw als voorzitter verkozen in 2006 voor een termijn van drie jaar.

ludo.horemans@antwerpen.be

Bernard Lacharme is sinds 2002 secretaris-generaal van het Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (Frankrijk). Hij is eveneens lid van het begeleidingscomité voor de uitoefening van het inroepbaar recht op wonen, waarvan hij verslaggever is. Voorheen leidde hij een

instelling van openbaar nut die gezinnen in moeilijkheden aan een woning helpt. Hij werkte voor verschillende organisaties in de huisvestingssector: een vereniging voor een betere huisvesting, een vereniging van sociale verhuurders, de instelling voor het beheer van de financiering van '1% huisvesting'.

HCLPDP@maisoncohesion sociale.gouv.fr.

Geneviève Lacroix is maatschappelijk werkster, licentiate opleidingsbeleid en -praktijken en antropologe. Van 2003 tot 2006 was ze actief als adjunct-coördinator bij het Relais Social in Charleroi. Momenteel coördineert ze de sociale dienst van het OCMW van Charleroi en is ze belast met het uitwerken van participatieve initiatieven en partnerships en de opleiding van maatschappelijke werkers.

lacroixgenevieve@cpascharleroi.be

Jozef Pacolet is doctor in de economische wetenschappen, professor aan de Katholieke Universiteit Leuven en Hoofd Onderzoeksgroep Verzorgingsstaat en Wonen. Hij is lid van de directie van het Hoger Instituut voor de Arbeid, Katholieke Universiteit Leuven.

jozef.pacolet@hiva.kuleuven.be

David Robitaille is professor aan de Rechtsfaculteit van de Universiteit van Ottawa. In 2008 legde hij er de laatste hand aan zijn doctoraatsthesis over Normativité, l'interprétation et la justification des droits économiques et sociaux dans les contextes canadien et sud-africain (Normativiteit, interpretatie en verantwoording van economische en sociale rechten binnen de Canadese en Zuid-Afrikaanse context), die hem de Gouden medaille opleverde die de Gouverneur-generaal van Canada elk jaar uitreikt voor de beste thesis over humane wetenschappen aan de Universiteit van Ottawa. Professor Robitaille heeft ook belangstelling voor het recht op gelijkheid en op bescherming, voor redelijke religieuze schikkingen en voor rechtstheorie.

david.robitaille@uottawa.ca

Patricia Schmitz is sociologe. Ze heeft meegewerkt aan een onderzoek naar thuislozen in Brussel en maakte ook deel uit van verschillende denkgroepen over armoede en bestaansonzekerheid. Ze was medewerkster van Anne Herscovici, voorzitter van het OCMW van Elsene (2000-2006), en is nu hoofd van de afdeling sociale zaken van het OCMW van Vorst.

patricia.schmitz@publilink.be

Arjun Sengupta is econoom en werkt als onafhankelijk expert in mensenrechten en extreme armoede bij de Verenigde Naties. Hij is voorzitter van de New Delhi Centre for Development and Human Rights. Hij doceerde Ontwikkeling en Mensenrechten aan de Public Health Faculty of Harvard University en was professor aan de Jawaharlal Nehru University's School of International Studies.

arjunsengupta@gmail.com

Maxime Stroobant is jurist van opleiding. Thans is hij emeritus gewoon hoogleraar van de VUB (Vrije Universiteit Brussel). Initieel doceerde hij eveneens aan de Universiteit Antwerpen. Van 1976 tot 2007 was hij voorzitter van het Beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. Van 1988 tot 1995 was hij senator. Hij was eveneens lid van de Hoge Raad voor Werkgelegenheid. Hij zetelde van 1970 tot 1976 in het Arbeidshof te Brussel. Hij startte zijn professionele loopbaan bij een vakorganisatie. Als senator was hij de initiatiefnemer en de drijvende kracht achter het voorstel tot opname van sociale grondrechten in de Belgische grondwet (art. 23 GW).

maxime.stroobant@skynet.be

Françoise Tulkens is doctor in de rechten, licentiate criminologie en geaggregeerde hoger onderwijs. Sinds november 1998 is ze rechter aan het Europese Hof voor de Rechten van de mens. Momenteel is ze voorzitter van de Tweede Sectie van het Hof. Vóór 1998 doceerde ze zowel in België als daarbuiten strafrecht en buitengewoon strafrecht, vergelijkend en Europees strafrecht, jeugdbeschermingsrecht en de systemen voor de bescherming van de mensenrechten. In het artikel schrijft zij in eigen naam en engageert geenszins het Hof.

francoise.tulkens@echr.coe.int

Marc Uhry werkt voor Alpil, een vereniging uit Lyon die bijstand biedt op het gebied van huisvesting. Hij heeft de collectieve klacht van Feantsa tegen Frankrijk opgesteld en gerapporteerd. Op dit ogenblik leidt hij de groep Europese experts in huisvestingsrecht die Feantsa heeft opgericht.

marc.uhry@habiter.org

Lut Vael is sociaal agoog en werkt sinds 1993 in de sector Samenlevingsopbouw. Na een korte periode als stafmedewerker in Riso Oost-Vlaanderen werd zij ingezet ter ondersteuning van het toenmalige Opbouwwerk Steunpunt Gent. Ze werkte (en in mindere mate publiceerde) voornamelijk rond de thema's armoede, vrouwen en achterstelling. Momenteel is zij algemeen coördinator van Samenlevingsopbouw Gent, sinds 2001 erkend als laatste Regionaal Instituut voor de Samenlevingsopbouw. Voorheen werkte zij in het Centrum voor Ambulante Begeleiding (sector Bijzondere

Jeugdbijstand) in Gent. De start van haar loopbaan was de organisatie van het Vlaams Welzijnscongres, samen met Prof. Herman Baert, in opdracht van het toenmalige Kabinet Lenssens.

lut.vael@samenlevingsopbouw.be

Sébastien Van Drooghenbroeck is doctor in de rechten, bachelor wijsbegeerte en houder van een mastersdiploma rechtstheorie. Aan de Facultés universitaires Saint-Louis (Brussel) doceert hij constitutioneel recht, rechtsbronnen en rechtsprincipes en Europees en internationaal mensenrecht.

vandroo@fusl.ac.be

Verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de Armoede, die meewerkten aan dit artikel waren alle leden van de stuurgroep van het Algemeen Verslag over de Armoede in België, gepubliceerd in 1994. Ze zijn allen verenigingen waar arme burgers het woord nemen. De opstelling van dit Verslag werd voorzien in het federaal Regeerakkoord van 1992. De Verenigingen partners van het Algemeen Verslag gaan sinds de publicatie samen verder onder de naam 'het Collectief'.

De verenigingen die meewerkten aan deze bundel zijn:

ATD Vierde Wereld België vzw (atd-vw.belgie@atd-vierdewereld.be);

Beweging van Mensen met Laag inkomen en Kinderen (www.armstenaanhetwoord.be);

Centrum Kauwenberg (kauwenberg@skynet.be);

Mouvement Luttes Solidarités Travail (LST) asbl (contact@mouvement-LST.org);

Belgisch Netwerk Armoedebestrijding (ludo.horemans@antwerpen.be).

Thierry Viard is sinds 2002 uitvoerend secretaris van de Internationale Beweging ATD Vierde Wereld. Hij heeft actief samengewerkt met de Subcommissie Mensenrechten van de Verenigde Naties, die in augustus 2006 een ontwerp van richtsnoeren betreffende extreme armoede en mensenrechten heeft goedgekeurd. Sinds 1974 is hij permanent vrijwilliger. Op vraag van Joseph Wresinski is hij zich om zwaar achtergestelde gezinnen in Reims gaan bekommeren. Verder is hij de bezieler van de 'cité de promotion familiale' in Noisy le Grand, Frankrijk.

thierry.viard@atd-quartmonde.org

BIJLAGE

SAMENWERKINGSAKKOORD BETREFFENDE DE BESTENDINGING VAN HET ARMOEDEBELEID

Het Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendinging van het armoedebelief 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

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 Gewestregeringen 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 bestendinging 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:

_ Artikel 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 uitbrengen, 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 tot standkomen 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 full-time equivalent door het Vlaams Gewest, 1 fulltime equivalent door het Waals Gewest en 1/2 full-time 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 elkaanders 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 personeelsbehoefteplan 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 voorzigt, 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 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;
- 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.

Armoede - waardigheid - mensenrechten

10 Jaar Samenwerkingsakkoord

Brussel, December 2008

Uitgever:

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding

Koningsstraat 138, 1000 Brussel

T: 02-212.30.00

F: 02-212.30.30

armoedebestrijding@cntr.be

www.armoedebestrijding.be

Hoofdredacteur: Françoise De Boe

Algemene coördinatie: Ghislaine Adriaensens en Véronique Lahbib

Hebben aan deze publicatie meegewerkt: Virginie Bosquet, Emmanuelle Devillé, Sophie Galand, Veerle Stroobants, Henk Termote, Henk Van Hootegem, Marie Wastchenko en Griet Woedstadt van het Steunpunt tot bestrijding van armoede.

Vertaling: Dice, Geert De Blende

Grafisch ontwerp en lay-out: d-Artagnan

Drukwerk: Cassochrome

Verantwoordelijke uitgever: Jozef De Witte

Met dank aan: Marieke Arnou, Nathalie Denies, Séverine De Potter, Ann Labeeuw, Bart Mondelaers, Wouter Nachtergaele en Eef Peeters van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

Ce rapport est aussi disponible en français.

Alle rechten zijn voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een automatisch gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, op film of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Wettelijk depot: D/2008/11.849/1.

HOE KAN U DEZE PUBLICATIE BESTELLEN?

Kostprijs: 18 euro (+ 2,60 euro verzendkosten, behoudens verhoging posttarief)

U kan deze publicatie bestellen bij de Infoshop van de Kancelarij van de Eerste Minister:

- door overschrijving op het rekeningnummer 679-2003650-18
- per e-mail: shop@belgium.fgov.be
Vermeld duidelijk: 'Armoede-waardigheid-mensenrechten', de taal en het gewenste aantal exemplaren.
- U kan deze publicatie ook afhalen op de Infoshop van de Kancelarij van de Eerste Minister.
De Infoshop is van maandag tot vrijdag open van 9u tot 11u30 en van 12u tot 16 uur.
Infoshop Kancelarij van de Eerste Minister
Regentlaan 54 - 1000 Brussel
T: 02-514 08 00 – F: 02-512.51.25 – shop@belgium.fgov.be

Deze publicatie kan u ook terugvinden op de website van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting: www.armoedebestrijding.be

De artikelen verschijnen onder de verantwoordelijkheid van hun auteur(s).

