

VERSLAG

December 2007

Strijd tegen ARMOEDE Evoluties en perspectieven

Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie

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



Strijd tegen armoede Evoluties en perspectieven

Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie

December 2007

Hoe deze publicatie bestellen?

Deze publicatie bestaat in het Nederlands, in het Frans en in het Duits.

De kostprijs bedraagt € 7 + € 2,73 verzendkosten (behoudens verhoging posttarief).

U kan deze publicatie bestellen bij de Infoshop Kancelarij Eerste Minister:

- door overschrijving op rekeningnummer 679-2003650-18
- per e-mail: shop@belgium.fgov.be

Vermeld duidelijk: "Verslag strijd tegen armoede december 2007", de gewenste taal en het aantal exemplaren.

U kan deze publicatie ook afhalen in de Infoshop Kancelarij Eerste Minister.

De Infoshop is van maandag tot vrijdag open van 9u tot 11u30 en van 12u tot 16 uur.

Infoshop Kancelarij Eerste Minister

Regentlaan 54

1000 Brussel

tel: 02/514 08 00

Deze publicatie vindt u ook terug op onze website: <http://www.armoedebestrijding.be>

VERSLAG December 2007

Strijd tegen ARMOEDE Evoluties en perspectieven

Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie

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



INHOUDSTAFEL

INLEIDING	7
I. OPVOLGING VAN HET VERSLAG 'ARMOEDE UITBANNEN'	9
1. Handelen met kennis van zaken	9
2. Een inkomen garanderen dat levensprojecten mogelijk maakt	13
3. Fiscaliteit als middel voor sociale cohesie	17
4. Begeleiden naar autonomie	21
5. De ouders ondersteunen bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden	25
6. Pedagogische en financiële engagements nemen voor het waarborgen van het recht op onderwijs	31
7. Garanderen van het recht op deelname, bijdrage en opbouw van cultuur	33
8. Het bevorderen van de kwaliteit van de arbeid en van een sociale economie	37
9. Socio-economische gezondheidsongelijkheden bestrijden	41
10. Een duurzaam huisvestingsbeleid voeren	47
11. Justitie als hefboom voor een daadwerkelijke rechtsgelijkheid voor iedereen	55
12. Het vormen van beroepskrachten, actoren in de armoedebestrijding	59
13. Bouwen aan een Europa van iedereen	65
II. THEMATISCH OVERLEG	69
1. Het recht op onderwijs garanderen	69
2. De dienstencheques als wijze van socioprofessionele inschakeling	89
3. Permanent wonen op toeristische terreinen	111
4. Garanderen van de effectieve toegang tot energie	129
BESLUIT	163

BIJLAGE 1

Lijst van personen en organisaties die betrokken waren bij de opmaak van het Verslag

167

BIJLAGE 2

Lijst van afkortingen

171

BIJLAGE 3

Samenwerkingsakkoord betreffende de bestendinging van het armoedebeleid

175

BIJLAGE 4

Activiteiten in 2006-2007

181

De tweejaarlijkse verslagen willen het politiek debat en de politieke actie voeden aan de hand van de resultaten van het door het Steunpunt georganiseerd overleg met actoren die strijden tegen armoede. Die actoren formuleren en delen er hun ervaringen en bedenkingen.¹

Het Verslag 2005² betekende in die zin een grote stap voorwaarts. Het heeft immers aanleiding gegeven tot heel wat contacten tussen de partners van het Steunpunt en een dertigtal ministeriële kabinetten.³ Het leek dan ook interessant om in het verslag 2007 een stand van zaken van die dialoog te schetsen. De lezer zal hier geen volledige inventaris vinden van de door de bevoegde overheden genomen maatregelen.⁴ Hij of zij zal zich wel een beeld kunnen vormen van de weerklank die het Verslag gekregen heeft bij de beleidsmakers in de gewesten, de gemeenschappen en de Federale Staat. Hoe werden de aanbevelingen onthaald? Hebben ze invloed kunnen uitoefenen op het beleid? Welke aanbevelingen blijven actueel? Dit eerste deel is opgesteld volgens hetzelfde schema als het Verslag 2005, namelijk per oriëntatie.

Maar invloed uitoefenen op het in België gevoerde beleid alleen volstaat niet. Steeds meer is dat beleid immers verbonden aan de koers die de Europese Unie uitzet. De teksten over de stand van zaken van de dialoog worden daarom afgesloten met de volgende vraag (die in het vorige Verslag nog niet gesteld werd): hoe kunnen de standpunten van de slachtoffers van armoede en van zij die voor hen opkomen, doordringen tot het Europees debat? Het Steunpunt is daar een gedachtewisseling over begonnen, waarbij het steunt op bestaande participatie-initiatieven.

Dat eerste deel komt als dusdanig niet voort uit specifiek overleg met de betrokken organisaties. Het werd, net als de rest van het Verslag, voorgelegd aan de Begeleidingscommissie van het Steunpunt.

Het tweede deel doet verslag van de werkzaamheden die vier overleggroepen verricht hebben. In de loop van de laatste twee jaar is er ook overleg gevoerd over het beeld van de armen in de media, de vorming van beroepskrachten en de rol van de bijzondere jeugdzorg in de strijd tegen armoede. Als hier niet dieper op die werkzaamheden wordt ingegaan, is dat enkel omdat het Steunpunt en de meeste betrokken partners menen dat het werk nog niet ver genoeg gevorderd is om al het voorwerp uit te maken van een publicatie. De keuze voor de vier thema's staat dus los van een oordeel over het prioritaire karakter van het ene of het andere thema.

Het is in die overleggroepen dat een dialoog, die ingang heeft gevonden door het Algemeen Verslag over de Armoede⁵, op structurele wijze wordt voortgezet tussen diegenen die geconfronteerd worden met armoede in hun persoonlijk leven, in hun beroepsactiviteiten of in hun engagement als medestander. Bijzondere aandacht gaat uit naar de participatie van de verenigingen waar armen het woord nemen, conform de wil van de wetgever⁶. Die verenigingen worden uitgenodigd op elke overleggroep, terwijl

¹ De opdracht van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting is vastgelegd in het samenwerkingsakkoord van 5 mei 1998 betreffende de bestendiging van het armoedebeleid. De volledige tekst van dat akkoord is als bijlage 3 bij dit Verslag opgenomen.

² Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2005). *Armoede uitbannen: een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*. Brussel: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. In het vervolg van de tekst zal naar dit tweejaarlijkse Verslag verwezen worden onder de noemer 'Verslag 2005'.

³ Er is een gedetailleerd verslag van die ontmoetingen beschikbaar op de website www.armoedebestrijding.be, met als titel: *Tussentijdse nota opgesteld door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Stand van zaken van de dialoog met de beleidsverantwoordelijken van de gewesten, de gemeenschappen en de Federale Staat*.

⁴ De gewesten, de gemeenschappen en de Federale Staat houden in het kader van de redactie van het Nationaal actieplan voor sociale insluiting een lijst bij van de initiatieven die ze nemen op het vlak van armoedebestrijding. Die lijst is beschikbaar op de site van de POD maatschappelijke integratie (<http://www.mi-is.be>). Het Waalse Gewest werkt geregeld een inventaris van de maatregelen bij (de meest recente dateert van 2006) op de site van de Direction Interdépartementale de l'Intégration sociale (DIIS - <http://www.cohesionsociale.wallonie.be>). Vlaanderen publiceert elk jaar een actieplan waarin de beleidsinitiatieven inzake armoede worden voorgesteld. Dat plan is beschikbaar op www.vlaanderen.be (het meest recente dateert van 2006).

⁵ ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting. (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.

⁶ Artikel 5, §1 laatste alinea en §2 van het samenwerkingsakkoord betreffende de bestendiging van het armoedebeleid.

de andere actoren uitgenodigd worden in functie van het aangesneden thema. Om de kennisuitwisseling tussen partners te bevorderen, mag het aantal deelnemers niet te groot zijn (de overleggroepen bestaan uit 15 à 30 personen). De standpunten (in de letterlijke betekenis van het woord: de plaats van waar men naar de dingen kijkt) kunnen in het begin immers soms ver uit elkaar liggen. Daarom ook wordt, in de mate van het mogelijke, gevraagd dat dezelfde vertegenwoordigers uit de verschillende organisaties aanwezig zijn op elke bijeenkomst.

De deelnemers aan het overleg over onderwijs wensten zich over een hele reeks punten te buigen, zonder zich daarbij op een specifiek thema te richten. De overleggroepen over de andere thema's opteerden voor een andere aanpak. Zo werd de kwestie van de tewerkstelling bekeken vanuit de invalshoek van de socioprofessionele inschakeling: de voornaamste ingang bij de gedachte-wisseling was het stelsel van de dienstencheques. Het huisvestingsbeleid werd onder de loep genomen met als invalshoek de situatie van permanente bewoners van toeristische terreinen. Het vierde hoofdstuk tot slot gaat dieper in op een specifiek element van de oriëntatie over huisvesting uit het verslag *Armoede uitbannen*: een effectief recht op energie. Elk overleg heeft zijn eigen traject gevolgd, wat in de tekst wordt toegelicht. De lijst van organisaties die hebben meegewerkt, is opgenomen aan het einde van elk hoofdstuk.

Het besluit zet een algemene tendens in de verf die als rode draad doorheen heel het Verslag loopt en die gehegeld wordt door alle partners van het Steunpunt: de toenemende responsabilisering van de arme als individu, ten nadele van de versterking van de solidariteit.

Naast de 'traditionele' bijlagen - een lijst van personen en organisaties die aan de werkzaamheden hebben deelgenomen en de tekst van het samenwerkingsakkoord - bevat deze vierde editie ook een voorstelling van de activiteiten van het Steunpunt (2006-2007). Want het tweejaarlijks Verslag mag dan wel het 'bekendste uithangbord' van het Steunpunt vormen, het is niet zijn enige wapenfeit. Er zijn er vele andere, die allemaal de wil weerspiegelen om de standpunten van de organisaties die tegen armoede strijden een plaats te geven in het maatschappelijk debat: of dat nu gevoerd wordt op lokaal of internationaal niveau, op basis van mondelinge of schriftelijke tussenkomsten, met een gespecialiseerd publiek of juist niet. . .

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 geëngageerd.

Tekst vertaald uit het Frans

I

OPVOLGING VAN HET VERSLAG 'ARMOEDE UITBANNEN'

1. Handelen met kennis van zaken

Deze tekst werd voornamelijk geschreven op basis van de antwoorden van de verschillende kabinetten op de aanbevelingen van het Verslag 2005, en op basis van de bijeenkomsten in het kader van het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting (NAPincl.) en van de twee Agora-onderzoeksprojecten die het Steunpunt ondersteunt.

In de kwantitatieve gegevensverzameling over armoede en sociale uitsluiting neemt **de EU-SILC-enquête**¹ een centrale plaats in. Deze jaarlijkse bevraging naar inkomens en levensomstandigheden is de opvolger van de Panel Studie van de Belgische huishoudens (PSBH), en wordt gecoördineerd door de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie (het voormalige Nationaal Instituut voor de Statistiek). De enquête wordt in Europees verband georganiseerd, en is dan ook de referentiebron voor vergelijkende statistiek naar inkomensverdeling en sociale uitsluiting op Europees niveau. Sinds 2003 worden ongeveer 5000 gezinnen (11000 personen) bevraagd en opgevolgd tot een maximum van 4 opeenvolgende jaren. Het gewijzigd bevragingconcept laat niet toe de resultaten van de EU-SILC-enquête te vergelijken met de PSBH-resultaten van de voorgaande jaren. De mogelijkheden inzake vergelijking met andere landen bieden anderzijds kansen om een expliciet beleid inzake armoedebestrijding te voeren op Europees niveau. De Belgische resultaten betreffende het jaar 2005 laten zien dat 14,7 % van de Belgische bevolking zich onder de armoederisicogrens bevindt, voor Vlaanderen is dat 10,7 %, voor Wallonië 17,5 %. Het feit dat men voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest geen betrouwbare cijfers kan geven blijft een knelpunt.

Daarnaast worden in het kader van de EU-SILC-enquête bepaalde groepen niet bevraagd, zoals mensen in een collectief huishouden (mensen die in bijvoorbeeld een rustoord, een gevangenis ... verblijven), daklozen, mensen zonder papieren. In het Verslag 2005 wordt gevraagd nader onderzoek te verrichten rond **de ondervertegenwoordiging van mensen in armoede in databanken**. In de herfst van 2006 is op vraag van het Steunpunt een onderzoek gestart in het kader van het federaal Agora-onderzoeksprogramma (van de POD Wetenschapsbeleid).² Een onderzoeksploeg van het Hoger instituut voor de arbeid bekijkt op welke manier hoger vermelde groepen toch met een aangepaste enquête bevraagd kunnen worden, en het bestaande EU-SILC-materiaal aangevuld kan worden.

Een ander voorstel van het Verslag 2005 betrof **het combineren van verschillende databanken**. Vooral de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid biedt hier tal van mogelijkheden in de toekomst. Sinds kort zijn ook de OCMW's bij de Kruispuntbank aangesloten, wat bijkomend cijfermateriaal kan opleveren met betrekking tot de dienstverlening aan en trajectopvolging van hun cliënten.

Het kabinet van de federale minister van Wetenschap wees tijdens de ontmoetingen met het Steunpunt op **twee onderzoeksprogramma's** waarbinnen onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting kan gebeuren:

- het meerjaarlijkse onderzoeksprogramma 'Samenleving en toekomst';
- het programma 'Actie en ondersteuning van strategische prioriteiten'.

De **Vlaamse overheid** ondersteunt jaarlijks de publicatie van het 'Jaarboek armoede en sociale uitsluiting', dat wordt opge maakt door de Onderzoeksgroep Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad (OASeS). In december 2006 werd de 15^{de} editie van dit jaarboek voorgesteld. De editie 2007 heeft bijzondere aandacht voor de relatie tussen gezondheid en armoede. Het jaarboek

¹ European Union – Statistics on Income and Living Conditions (voor meer informatie, zie <http://www.statbel.fgov.be/silc> (26-10-2007)).

² Meer informatie op de site van de POD Wetenschapsbeleid: <http://www.belspo.be/belspo/fedra/proj.asp?l=nl&COD=AG/II/135> (26-10-2007).

bevat een set van basisgegevens betreffende verschillende maatschappelijke domeinen.³ Een van de nieuwe agentschappen binnen de Vlaamse overheid is de 'Studiedienst van de Vlaamse Regering', dewelke statistieken aanmaakt aangaande verschillende thema's. In het kader van het lokaal sociaal beleid werd de laatste jaren meer aandacht besteed aan statistieken op lokaal niveau.⁴

Interessant lijkt ook een nieuwe regelgeving met betrekking tot de geliberaliseerde elektriciteits- en gasmarkten⁵, waar de Vlaamse overheid een aantal indicatoren vermeldt waarvoor de verschillende actoren op deze markten cijfermateriaal moeten aanleveren. Het gaat hier ook om gegevens waarvan terreinorganisaties reeds jaren het ontbreken ervan aanklagen (bijvoorbeeld betreffende de budgetmeter).

Het **Brusselse Hoofdstedelijke Gewest** heeft binnen het Brusselse Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA) een wijkmonitoring ingesteld. Met deze monitoring worden de wijken op basis van kwantitatieve en kwalitatieve statistische indicatoren doorgeïllustreerd, wat moet resulteren in een permanent statistisch observatie-instrument. Complementair daarmee heeft het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel – in samenwerking met onderzoeksploegen van de Vrije Universiteit Brussel, de Université Libre de Bruxelles en de Katholieke Universiteit Leuven – in 2006 de 'Welzijns- en gezondheidsatlas van Brussel-Hoofdstad' uitgebracht. Het Observatorium publiceert sinds 2005 eveneens een sociale barometer.⁶

Het **Waalse Gewest** heeft in de herfst van 2007 het statistische luik van zijn tweede rapport rond sociale cohesie gepubliceerd.⁷

De aandacht voor **kwalitatief onderzoek** blijft gering. De Franse Gemeenschap kondigt wel een actie-onderzoek aan in het kader van het stimuleren van een onderwijspartnerschap tussen leerkrachten, ouders en kinderen. Bij zijn evaluatie in 2007 van het 'Plan HP' ('Plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques de Wallonie') heeft het Waalse Gewest ervoor gekozen het methodologisch kader betreffende indicatoren van sociale cohesie van de Raad van Europa te volgen, en ook een kwalitatieve bevraging van de betrokken campingbewoners hierbij te voorzien.⁸

De uitwerking en de opvolging van indicatoren in het kader van het NAPincl gebeurt binnen een werkgroep 'indicatoren' gecoördineerd door de FOD Sociale Zekerheid. In het NAPincl 2006-2008 werden voor het eerst 'targets' vooropgesteld.⁹ Het gebruik van dergelijke targets laat toe om de evolutie te meten. Het bestaan van kwantitatieve targets mag de manier waarop men deze probeert te verwezenlijken echter niet verhullen. Het bereiken van de beoogde werkgelegenheidsgraad garandeert bijvoorbeeld nog geen verbetering van de levenskwaliteit van de betrokken personen wanneer het gaat om minderwaardige jobs. Bovendien is er ook het risico dat de domeinen en de bevolkingsgroepen die niet door deze indicatoren of targets worden omvat uit het oog worden verloren.

Met betrekking tot de uitwerking van nieuwe indicatoren is het belangrijk te verwijzen naar 2 onderzoeken naar **schulden-indicatoren** die zijn uitgevoerd op vraag van de FOD Sociale Zekerheid. In opvolging van de aanbevelingen van het project 'Onderzoek – actie – vorming: een andere benadering van armoede-indicatoren' (gecoördineerd door het Steunpunt) heeft enerzijds het Centrum voor Sociaal Beleid zich gebogen over de vraag hoe in de EU-SILC-enquête het schuldenthema meer aan bod kan komen, en heeft anderzijds het Observatoire du Crédit et de l'Endettement onderzocht welke indicatoren kunnen worden ontwikkeld met betrekking tot energieschulden. De actoren die deelnamen aan het project 'Onderzoek – actie – vorming' werden uitgenodigd

³ Zie http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=*OASES&n=21965&ct=016213&e=t35887 (26-10-2007).

⁴ Zie <http://aps.vlaanderen.be>.

⁵ Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering met betrekking tot de sociale openbaredienstverplichtingen in de vrijgemaakte elektriciteits- en aardgasmarkt, principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 20 juli 2006.

⁶ Zie <http://www.bruxelles.irisnet.be> en <http://www.observatbru.be>.

⁷ Zie <http://statistiques.wallonie.be>.

⁸ Het 'Plan HP' richt zich op de personen die wonen op toeristische terreinen, en heeft als doel de kansen van deze mensen op een degelijke huisvesting en een waardig leven te bevorderen. Zie ook: Jansen, C., Ruyters, C. (2007). L'évaluation d'un dispositif de lutte contre l'exclusion et de promotion de la cohésion sociale en Wallonie: le Plan HP, in: Laffut, M., Roy, M.-R., *Pauvreté et exclusion sociale, Partage d'expériences entre Wallonie et Québec*. Brussel : De Boeck, p. 257-279.

⁹ Sinds 2006 is het NAPincl een hoofdstuk in een groter rapport: het 'Strategisch Rapport Sociale Bescherming en Sociale Insluiting'.

voor 2 bijeenkomsten in functie van de voorstelling van de voorlopige onderzoeksresultaten en een gedachtewisseling daarrond. De werkgroep 'indicatoren NAPincl' zal op basis van de onderzoeksresultaten het schuldenthema trachten meer op te nemen in de indicatorenbijlage van het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting.

Voor **longitudinaal onderzoek** biedt de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid – en in het bijzonder 'Datawarehouse arbeidsmarkt en sociale bescherming'-interessante mogelijkheden. Eind 2006 is in het kader van het federaal Agora-onderzoeksprogramma, eveneens op vraag van het Steunpunt, een onderzoek gestart naar de relatie tussen armoede en plaatsing van kinderen.¹⁰ Een onderzoeksploeg van de Universiteit Gent en de Université Catholique de Louvain werkt momenteel een procedure uit voor het koppelen van de gegevens van de diensten bijzondere jeugdbijstand van de 3 gemeenschappen met de socio-economische informatie in de Kruispuntbank over de gezinnen van de kinderen en jongeren met een maatregel op het vlak van bijzondere jeugdbijstand. De uitgewerkte procedure moet ook een longitudinale studie mogelijk maken.

Bij beide onderzoeksprojecten in het kader van het Agora-onderzoeksprogramma tracht het Steunpunt **de betrokkenheid van de verschillende actoren** (verenigingen waar armen het woord nemen, organisaties werkzaam op het terrein, administraties, wetenschappers) te stimuleren en te ondersteunen. Voor beide onderzoeksprojecten organiseert het Steunpunt zowel de begeleidingscomités als de overleggroepen.

Inzake participatie van de verenigingen waar armen het woord nemen, verwijst de Vlaamse overheid naar de procedure waarbij in het kader van de actualisatie van het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2005-2009 de beleidsaccenten, de beleidsacties en de daaraan verbonden indicatoren worden voorgelegd aan de verenigingen waar armen het woord nemen. De bemerkingen van deze verenigingen worden bezorgd aan de betrokken kabinetten die op hun beurt op de bemerkingen reageren.¹¹

Met betrekking tot de idee van een **armoede-effectenrapport** reageerden tijdens de ontmoetingen met het Steunpunt weinig kabinetten enthousiast. Men vreest de omslachtigheid van een dergelijk instrument, maar men ziet anderzijds wel het nut in om op één of andere manier te onderzoeken welke impact een maatregel heeft op mensen die in armoede leven. Op het vlak van duurzame ontwikkeling is er sinds 2004 wel een duurzaamheidstoets ingevoerd: het DOEB-instrument (Duurzame ontwikkelings-effectbeoordeling) is een methode voor het bestuderen door de administratie van mogelijke effecten (op sociaal, economisch en ecologisch vlak) van een voorgesteld beleid vooraleer de uiteindelijke beslissing genomen wordt. 1 van de 6 thema's van het Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008 is 'de strijd tegen sociale armoede en voor sociale inclusie'.¹²

Aanbevelingen

In het Verslag 2005 werden een aantal aanbevelingen – in de vorm van resoluties – over dit thema geformuleerd. Volgende aanbevelingen willen we graag terug onder de aandacht brengen:

- **Verder investeren in kwalitatieve en kwantitatieve gegevensverzameling:** de verschillende overheden dienen verder te investeren in onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting. Het kwalitatief onderzoek moet hierbij bijzondere aandacht krijgen. Op het vlak van kwantitatieve data blijft de verdere ontwikkeling van databanken belangrijk, met aandacht voor mogelijke ondervertegenwoordiging van mensen in armoede, voor de kwaliteit van fiscale statistieken en voor de verdere mogelijkheden inzake het combineren van databanken. De gegevens die organisaties en instellingen 'op het terrein' verzamelen, kunnen meer benut worden.

¹⁰ Meer informatie op de site van de POD Wetenschapsbeleid: <http://www.belspo.be/belspo/fedra/proj.asp?l=nl&COD=AG/II/136> (26-10-2007).

¹¹ Actualisatie Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2005-2009, te raadplegen op: http://www.wvg.vlaanderen.be/armoede/brochure/vap2005-2009/vap0509_actual.pdf (26-10-2007).

¹² Zie <http://www.plan2004.be>.

- **Komen tot een evenwichtige set van indicatoren:** de zoektocht naar adequate indicatoren inzake armoede en sociale uitsluiting is een continu proces, waarbij men de verschillende actoren in de strijd tegen armoede zo veel mogelijk dient te betrekken, evenals bij de analyse en interpretatie van het onderzoeksmateriaal. De aandacht voor het schuldenthema en de ontwikkeling van indicatoren op dat vlak, zijn positieve ontwikkelingen. Longitudinaal onderzoek dient extra aandacht te krijgen om meer zicht te krijgen op de trajecten en toekomstperspectieven van de mensen die in armoede leven.
- **Beter afstemmen van onderzoek, beleid en uitvoering:** het bestaande onderzoek wordt momenteel nog te weinig benut door de beleidsverantwoordelijken. Het blijft ook belangrijk de (mogelijke) impact van beleid bij de verschillende bevolkingsgroepen na te gaan, zowel alvorens de beslissing tot een bepaalde maatregel wordt genomen als in het kader van een systematische evaluatie van genomen maatregelen.
- **Participatie van de verschillende actoren ondersteunen:** de participatiemogelijkheden in het onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting blijven een aandachtspunt. Voldoende tijd en een aangepaste werkwijze in het onderzoeksproces zijn voorwaarden voor een werkelijke participatie. De bestaande informatie moet ook beter toegankelijk zijn, en dit voor de verschillende actoren.

OPVOLGING VAN HET VERSLAG 'ARMOEDE UITBANNEN'

2. Een inkomen garanderen dat levensprojecten mogelijk maakt

Deze tekst werd geschreven op basis van de reacties van de verschillende kabinetten op de voorstellen in het Verslag 2005, op basis van de opvolging van de wetgevende actualiteit en op basis van standpunten en ervaringen die geformuleerd werden in verschillende overleggroepen. De tekst pretendeert helemaal niet volledig te zijn. Hij wil alleen verslag uitbrengen van enkele initiatieven of tendensen waar actoren op het vlak van armoedebestrijding op gereageerd hebben, en die bij het Steunpunt terecht zijn gekomen. Daarover is echter nog geen systematisch overleg gevoerd.

Armoede bekijken als een complex fenomeen dat zich uitstrekt over verschillende maatschappelijke domeinen en zich niet beperkt tot een inkomensprobleem, vormde een uitgangspunt in het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA). Sindsdien wordt dat gegeven - terecht - erkend in quasi elk beleids- en wetenschappelijk rapport of analyse over armoede. Soms lijkt de slinger evenwel in de andere richting door te slaan. Men vergeet dan dat de afwezigheid van een inkomen of onvoldoende inkomsten onlosmakelijk verbonden is met armoede.

Op het terrein is er een ruime instemming over de vaststelling dat hoe langer hoe meer huishoudens te kampen hebben met **inkomensarmoede** of periodes van **inkomensonzekerheid**. Er wordt ook een toename van **inkomensongelijkheid** gesignaleerd. In het Verslag 2005 wordt in de eerste plaats de voorkeur gegeven aan 'algemene' beleidsinitiatieven die leiden tot een verhoging van loon- of uitkeringsniveaus in plaats van aan maatregelen die selectief gericht zijn op het aanvullen van het inkomen van loontrekkenden of uitkeringsgerechtigden. Binnen de selectieve maatregelen gaat de voorkeur uit naar maatregelen die het inkomen als maatstaf hanteren in plaats van een welomschreven categorie van personen. Selectieve en categoriale maatregelen hebben als groot nadeel dat ze administratief vaak complex zijn en dat de voordelen ervan wegvallen of verminderen eens de betrokkenen naar een hoger inkomensniveau overgaan of van categorie veranderen. Dat beknot de mogelijkheden tot het opbouwen van een regelmatig inkomen dat toelaat om een autonoom leven te leiden, een leven waar de staat van behoefte niet telkens dient aangetoond te worden. Dergelijke maatregelen kunnen in bepaalde gevallen zelfs een bron vormen van inkomensonzekerheid.

Op 1 januari 2005 werd de **werkbonus** ingevoerd. Die maatregel zet het 'selectief' laag loonbeleid verder.¹ De beoordeling van de maatregel is niet eenduidig. Dat de werkbonus tot een verhoging van de lage inkomens leidt, wordt op het terrein positief gewaardeerd, maar het ontbreekt voorlopig aan evaluaties die de werkelijke impact van de maatregel meten. Sommigen vinden dat mensen die aan lage lonen werken geen sociale bijdragen dienen te betalen. Volgens anderen doet dat afbreuk aan het principe dat elke werknemer aan de sociale zekerheid bijdraagt in functie van zijn financiële draagkracht. De netto inkomensverhoging leidt evenmin tot betere pensioenrechten aangezien die berekend worden op basis van het brutoloon.

Het Interprofessioneel Akkoord (IPA) voor de periode 2007-2008² voorziet in een aanpassing van het bedrag van het **bruto minimumloon** en opteert dus voor een 'algemene' aanpak. De verhoging voor werknemers vanaf 21 jaar bedraagt 25 euro op 1 april 2007 en nog eens 25 euro op 1 oktober 2008. Ingaand tegen een mondiale tendens van deregulering van de arbeidsvoorwaarden,

¹ Het deel van dit verslag, getiteld 'Fiscaliteit als middel voor sociale cohesie' beschrijft de belangrijkste wijzigingen die de maatregel de jongste jaren heeft ondergaan.

² Bekrachtigd door de Federale Regering via Wet van 17 mei 2007 houdende uitvoering van het Interprofessioneel Akkoord 2007-2008, *Belgisch Staatsblad*, 19 juni 2007.

beschouwen de vakbonden en heel wat verenigingen dit als een belangrijke - zij het 'slechts' eerste - stap in de herwaardering van de lage lonen. Toch werden er ook kanttekeningen gemaakt tijdens de discussies over het IPA. Sommige actoren op het terrein vrezen dat het opnieuw een lange tijd wachten zal zijn op een volgende verhoging. Een IPA wordt namelijk maar om de 2 jaar onderhandeld. Bovendien is de onderhandelingsruimte voor de vakbonden op het vlak van lonen wettelijk ingeperkt sinds de invoering van de wet op het concurrentievermogen.³ Vandaar dat die actoren vragen om een overheidsinitiatief voor een structurele verhoging van het minimumloon.⁴

Tijdens de afgelopen jaren werden de bedragen van sommige sociale uitkeringen éénmalig of zelfs meermaals verhoogd. Dat heeft de eis van heel wat organisaties naar een verdere inhaalbeweging en het '**welvaartsvast**' maken van de **sociale uitkeringen**⁵ niet doen milderen. De wetgever heeft hieraan tegemoet willen komen door de wet betreffende het Generatiepact⁶. Concreet wordt vanaf 2007 een jaarlijkse enveloppe van 0,057% Bruto Binnenlands Product (BBP) vrijgemaakt voor welvaartsaanpassingen aan pensioenen en andere uitkeringen. De erkenning van het principe van de welvaartsvastheid wordt door alle actoren positief onthaald. Maar sommigen wijzen erop dat de voorgestelde maatregel geen structurele koppeling inhoudt. De verhogingen zijn immers niet automatisch van kracht maar dienen tweejaarlijks goedgekeurd te worden door de Federale Regering, en dienen te kaderen binnen de genoemde wet op het concurrentievermogen.

De bestaande 'selectieve' inkomensmaatregelen op andere domeinen die een welbepaalde maatschappelijke toestand van personen als criterium hanteren voor toekenning van het voordeel, zijn veelal voortgezet. Maar er zijn ook initiatieven ontwikkeld die louter het inkomensniveau gebruiken als criterium. Een belangrijke maatregel die vanuit dat principe vertrekt, is het Omnio-statuut in de gezondheidszorg.⁷

De wetgever heeft belangrijke wijzigingen aangebracht aan de initiële tekst van de **collectieve schuldregeling**⁸ met de bedoeling de schuldenaar beter te beschermen. Deze bepalingen zijn geleidelijk van kracht geworden. Bijvoorbeeld:

- de toevoeging van een essentiële beschikking⁹, voor de gerechtelijke aanzuiveringsregelingen, volgens welke "*de rechter moet toezien op de prioritaire betaling van de schulden die het recht van de verzoeker en zijn gezin om een menswaardig leven te leiden in het gedrang brengen*" (denken we met name aan huurachterstallen) ;
- de mogelijkheid van een totale kwijtschelding van schulden¹⁰ zonder aanzuiveringsregeling en met de mogelijkheid - niet de verplichting - van begeleidingsmaatregelen.

Wat de beslagen betreft, is de verhoging van de **niet voor beslag of overdracht vatbare bedragen** op grond van het aantal kinderen ten laste realiteit geworden.^{11, 12} Voor 2007 bedraagt deze verhoging 57 euro per kind. De beschermde inkomsten (kinderbijslag, leefloon, gewaarborgd inkomen voor bejaarden...) zijn sinds 1 januari 2007 onvatbaar voor beslag wanneer ze op een **zichtrekening** gestort worden.¹³ Enige kanttekening: deze bescherming is beperkt tot 30 dagen vanaf het moment waarop het inkomen gecrediteerd wordt op de rekening, met vermindering van de bescherming a rato van een dertigste per dag.

³ Wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen en bevordering van de tewerkstelling, *Belgisch Staatsblad*, 1 augustus 1996.

⁴ Service d'étude CNE-GNC. (2007). *Contribution de la CNE au "Forum CPAS" du 24 juin 2006 : Quels CPAS pour garantir le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ?* Thème : Le niveau des allocations. Niet gepubliceerd document.

⁵ Het 'welvaartsvast' maken van de uitkeringen houdt in dat de uitkeringen jaarlijks stijgen in dezelfde proportie als de gemiddelde loonevolutie.

⁶ Wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact, *Belgisch Staatsblad*, 30 december 2005.

⁷ Het deel van dit verslag, getiteld 'Socio-economische gezondheidsongelijkheden bestrijden' bevat een beschrijving van die maatregel alsook enkele kritische opmerkingen.

⁸ Wet van 13 december 2005 houdende bepalingen betreffende de termijnen, het verzoekschrift op tegenspraak en de procedure van collectieve schuldregeling, *Belgisch Staatsblad*, 21 december 2005.

⁹ Art. 1675/12 §5 en art. 1675/13 §6 van het Gerechtelijk Wetboek.

¹⁰ Art. 1675/13bis van het Gerechtelijk Wetboek.

¹¹ Koninklijk Besluit van 23 november 2006 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 27 december 2004 ter uitvoering van artikelen 1409, § 1, vierde lid, en 1409, § 1bis, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek inzake de beperking van de inbeslagneming wanneer er kinderen ten laste zijn, alsmede van het Koninklijk Besluit tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, *Belgisch Staatsblad*, 30 november 2006.

¹² Ministerieel Besluit van 23 november 2006 tot vaststelling van het model van het aangifteformulier voor kind ten laste, *Belgisch Staatsblad*, 30 november 2006.

¹³ Koninklijk Besluit houdende uitvoering van het artikel 1411bis, § 2 en § 3, van het Gerechtelijk Wetboek en tot vaststelling van de inwerkingtreding van de artikelen 4 tot 8 van de wet van 27 december 2005 houdende diverse bepalingen, *Belgisch Staatsblad*, 14 juli 2006.

Een ander vermeldenswaardig feit is dat vanaf 8 mei 2007¹⁴ de wet de **zelfstandige** die zijn activiteiten als natuurlijke persoon en in hoofdberoep uitoefent, toelaat **zijn hoofdverblijfplaats onvatbaar voor beslag te laten verklaren**. De zelfstandige moet daartoe een verklaring van onvatbaarheid voor beslag afleggen bij een notaris. De bescherming geldt voor schulden die dateren van na die verklaring en die voortvloeien uit zijn zelfstandige activiteit. Die stap kost in totaal 1000 euro.

In de verschillende gewesten is de kennis van overmatige schuldenlast evenals de ondersteuning en de opleiding van schuldbemiddelingsdiensten aanzienlijk geëvolueerd: net zoals Wallonië al vele jaren beschikt over zijn Observatoire du Crédit et de l'Endettement¹⁵, kan Vlaanderen vandaag rekenen op het **Vlaams Centrum Schuldbemiddeling**¹⁶, en het Brussels Hoofdstedelijke Gewest op het Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling¹⁷. Die twee instellingen vinden hun oorsprong in kleinere projecten, maar hebben tijdens de afgelopen jaren een aanzienlijke ontwikkeling gekend.

Aanbevelingen

In het Verslag 2005 werden een aantal aanbevelingen – in de vorm van resoluties – over dit thema geformuleerd. Volgende aanbevelingen willen we graag terug onder de aandacht brengen:

- **Verbeteren van de hoogte, de regelmaat en de autonomie van het inkomen:** de koopkracht herstellen. De werkelijke koopkracht van mensen met een laag loon of een uitkering, maar in toenemende mate ook van mensen met een gemiddeld loon, gaat er verder op achteruit. Een belangrijke oorzaak hiervan vormen de stijgende kosten voor primaire levensbehoeften zoals huisvesting, terwijl het gewicht van die kosten in de gezondheidsindex te laag wordt ingeschat (die gebruikt wordt om de lonen en de uitkeringen aan de prijsevolutie aan te passen).¹⁸
- **Toezien op de menselijke waardigheid, ongeacht de inkomensbron:** de wijze van categorisering van rechthebbenden in de sociale bijstands- en sociale zekerheidsstelsels blijft nog steeds vragen oproepen. Ze bestraft of zet in elk geval niet aan tot samenwonen van mensen in bestaansonzekerheid met familieleden of vrienden. Behalve een fundamenteel persoonlijke en affectieve verrijking, kan het samenwonen nochtans een middel vormen om een behoorlijk en stabiel inkomen op te bouwen.

Tekst gedeeltelijk vertaald uit het Frans

¹⁴ Wet van 25 april 2007 houden de diverse bepalingen (IV), *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2007.

¹⁵ <http://www.observatoire-credit.be>.

¹⁶ <http://www.centrumschuldbemiddeling.be>.

¹⁷ <http://www.grepa.be>.

¹⁸ Een recente studie van het Institut pour un Développement Durable bevestigt dat nog eens. Defeyt, Ph. (2007). *Indice des prix, indexation et pouvoir d'achat des ménages   petits revenus*. (s.l.) Institut pour un Développement Durable. <http://www.iddweb.be>.

OPVOLGING VAN HET VERSLAG 'ARMOEDE UITBANNEN'

3. Fiscaliteit als middel voor sociale cohesie

Er is met de organisaties op het terrein geen specifiek overleg gevoerd over fiscaliteit. Het onderwerp kwam echter wel verschillende keren aan bod tijdens het overleg over andere thema's. De volgende pagina's zijn gebaseerd op de opvolging van het Verslag 2005 en de recente wetgevende actualiteit, zonder daarbij een al te ingewikkelde analytische benadering voor te staan. Dit hoofdstuk schetst in eerste instantie een meer algemeen beeld van het fiscaal beleid, alvorens specifiek in te gaan op de sociale problematiek. De parafiscaliteit¹ staat in deze bijdrage niet centraal, maar komt wel herhaaldelijk aan bod.

Het fiscaal beleid heeft de jongste twee jaar geen grondige wijzigingen ondergaan. De logica van de in 2001 begonnen fiscale hervorming is niet ter discussie gesteld. De belangrijkste wijzigingen die tijdens de twee jongste aanslagjaren zijn doorgevoerd, hebben vooral betrekking op de uitbreiding van de draagwijdte van sommige maatregelen.

Zo hecht de regering steeds meer belang aan de **milieu- en energieproblematiek**. Zowel energiebesparende investeringen als het gebruik van het openbaar vervoer voor het woon-werkverkeer of nog de aankoop van schone wagens - een maatregel die werd ingevoerd tijdens het aanslagjaar 2007 - worden elk jaar door steeds fiscaal interessantere stimuli aangemoedigd.

De regering heeft eveneens de **lasten op de gezinnen** willen verlagen. Enerzijds door het fiscaal vrijgesteld bedrag te verhogen in geval van permanente opvang van familieleden (ouders, (over)grootouders, broers of zussen) ouder dan 65 jaar.² Anderzijds door jongeren die een vakantiejob uitoefenen toe te laten om, onder bepaalde voorwaarden, ten laste van hun ouders te blijven.

Er zijn drie fiscale of parafiscale maatregelen met sociale inslag waarop we graag even de aandacht richten.

Inzake werkgelegenheid is de vermindering van de persoonlijke sociale zekerheidsbijdragen voor loontrekkenden met een laag loon, de '**werkbonus**' genoemd, verhoogd. Die kan vandaag 140 euro bedragen voor bedienden en 151,2 euro voor arbeiders met de laagste lonen. Bovendien zijn er meer gezinnen die van deze maatregel kunnen genieten, omdat de loondrempel waaronder de maatregel van toepassing is naar boven werd herzien.³ De waarde van de vermindering staat in functie van het loon en daalt naargelang dat hoger is. Deze maatregel werd voorgesteld als vervanger van het belastingkrediet, vanaf 1 januari 2005.⁴ Hij bestond feitelijk al sinds 2000⁵, maar heeft vanaf 2005 een nieuwe naam gekregen en aan belang gewonnen, door de omvang van de toegekende steun en de verbreding van de doelgroep die daarvoor in aanmerking komt. Vandaag compenseert de verhoging van het bedrag van de tegemoetkoming de afschaffing van het belastingkrediet, en de inkomstenderving die daarmee gepaard ging. Daar waar het belastingkrediet een fiscale maatregel was, heeft de vermindering van de persoonlijke bijdragen invloed op de inkomsten van de sociale zekerheid (parafiscaliteit).⁶ Zoals vermeld in het Verslag 2005, zijn sommigen de mening toegedaan dat de werkbonus het principe op de helling zet dat iedereen bijdraagt tot het herverdelingssysteem in de zin dat sommige werk-

¹ De parafiscaliteit of parafiscale bijdragen zijn de bijdragen die werknemers en werkgevers betalen aan de sociale zekerheid.

² Het nettobedrag van de eigen inkomsten waarover die naaste familieleden mogen beschikken zonder deze fiscale vrijstelling in het gedrang te brengen, is trouwens ook aanzienlijk gestegen.

³ De tussenkomst geldt voor wie maandelijks minder dan 2035,96 euro bruto verdient. Het bedrag van de vermindering is maximaal voor lonen lager dan of gelijk aan 1234,23 euro.

⁴ Merken we evenwel op dat het belastingkrediet opnieuw is ingevoerd voor statutaire ambtenaren met lage lonen. De 'werkbonus' kan immers alleen maar genoten worden als er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Voor het belastingjaar 2008 zullen zij die minder dan 17 590 euro per jaar verdienen een fiscaal voordeel genieten dat kan oplopen tot 990 euro.

⁵ Wet van 20 december 1999 tot toekenning van een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid aan werknemers met lage lonen, *Belgisch Staatsblad*, 26 januari 2000.

⁶ Het bedrag van de alternatieve financiering van de sociale zekerheid via een transfer van inkomsten uit btw wordt verhoogd om het verlies aan inkomsten te compenseren.

nemers geen of minder persoonlijke bijdragen betalen. Het doet eveneens de delicate vraag van de loonval rijzen: wil een werkgever een bediende een hoger nettoloon geven, dan zal hij het brutoloon des te meer moeten verhogen omdat hij het verlies van de vermindering van de persoonlijke bijdragen moet compenseren.

Daarnaast is er het **onbeperkt uitstel van de invordering van sommige schulden**⁷, een bepaling die bestemd is voor personen met een fiscale schuldenlast. Het gaat om een totale kwijtschelding van de fiscale schuld, onder bepaalde voorwaarden, zoals niet meer in staat zijn te betalen, zonder daarbij zijn eigen insolventie georganiseerd te hebben, en de jongste vijf jaar geen gebruik gemaakt hebben van de maatregel. De aanvraag moet trouwens betrekking hebben op fiscale schulden die niet het voorwerp uitmaken of zouden kunnen uitmaken van een betwisting.

Tot slot werd er tot 18 april 2007 een belastingkrediet ten belope van 21% van de aankoop prijs zonder btw toegekend voor de aankoop van een pakket '**internet voor iedereen**'.⁸

Het Verslag 2005 stelde dat **de fiscale keuzes het type maatschappij bepalen waarin wij willen leven**, door de invloed die ze hebben op de kwaliteit van de openbare diensten en op de sociale ongelijkheid. De goedkeuring van deze verschillende maatregelen laat niet toe te besluiten dat het huidige fiscaal beleid de inkomensongelijkheid, die nochtans toeneemt, helpt weg te werken, zoals de verschillende verslagen van het Steunpunt sinds het Algemeen Verslag over de Armoede aanbevelen.

Resolutie 12 van het Verslag 2005 vroeg te voorzien in **compensatiemechanismen voor belastingaftrek** voor gezinnen die niet belast worden. Het belastingkrediet⁹ dat wordt toegekend bij de aankoop van een pakket 'internet voor iedereen' gaat in die richting. Blijft het feit dat het huidige beleid meestal voorrang geeft aan belastingvermindering of fiscale vrijstelling wat het bestaan van een fiscaal draagvlak veronderstelt. Op het vlak van energie is de paradox hemeltergend. Kwetsbare gezinnen worden vaak geconfronteerd met hoge gas- en elektriciteitsfacturen, want hun woning is over het algemeen slecht geïsoleerd en slecht uitgerust. Er zou dus prioriteit moeten worden verleend aan energiebesparende maatregelen voor die gezinnen; heel wat van die gezinnen vallen echter feitelijk door de mazen van een van de belangrijkste ingevoerde maatregelen, de fiscale aftrek.¹⁰ Dezelfde opmerking geldt voor de steun voor opvang van naaste familieleden ouder dan 65 jaar. Bovenvermelde resolutie blijft vandaag dan ook volledig relevant.

De deelnemers aan overleg van het Steunpunt onderstrepen dat bepaalde fiscale maatregelen niet in het voordeel werken van hen die over de minste middelen beschikken. Integendeel, ze komen aan anderen ten goede, zelfs aan hen die daar helemaal geen nood aan hebben. Voeg daaraan toe dat, zoals vermeld in het Verslag 2005, de belastingverminderingen impliceren dat de staat vrijwillig afstand doet van inkomsten, wat een rechtstreekse impact heeft op de diensten die de staat zijn burgers kan aanbieden. En terwijl de koopkracht stijgt van hen die de fiscale maatregelen vooral genieten, blijft die van de kwetsbare gezinnen nagenoeg ter plaatse trappelen. Het zijn daarenboven diezelfde gezinnen die het sterkst getroffen worden door een verminderde terugbetaling van geneesmiddelen of de stijgende prijzen van de tickets en abonnementen voor openbaar vervoer waartoe de inkomstandaling van de staat zou kunnen leiden.

⁷ Rechtstreekse bijdragen vanaf 1 januari 2005 en btw (heeft enkel betrekking op natuurlijke personen die, tijdens een vorige beroepsactiviteit, btw-plichtig waren, maar dat nu niet meer zijn) vanaf 18 mei 2007.

⁸ Dat pakket omvat ten minste een computer (desktop of laptop) met kaartlezer die toelaat de elektronische identiteitskaart te gebruiken, basissoftware, aansluiting op een breedbandnetwerk, een internetabonnement van 12 maanden en een basisopleiding over het gebruik van de computer en internet. De pakketten moeten erkend zijn. Het maximaal bedrag van de tegemoetkoming bedraagt per belastingplichtige 147,5 euro voor een desktop en 172 euro voor een laptop. De OCMW's konden tot 30 april 2007 een maximale subsidie van 175 euro toekennen aan hun gebruikers, die met name kon worden aangewend om de aankoop van een pakket 'internet voor iedereen' te financieren.

⁹ Het belastingkrediet stelt ook de kwaliteit van de fiscale statistieken ter discussie. Tot vandaag heeft de administratie van Financiën immers geen nauwkeurig beeld van de personen die van een dergelijke maatregel zouden kunnen genieten. De kwaliteit van die statistieken zou idealiter dus verbeterd moeten worden, zoals reeds gesuggereerd werd in het Verslag 2005 van het Steunpunt.

¹⁰ Voor het aanslagjaar 2005 zal het plafond van de aftrek 2600 euro bedragen.

In dezelfde zin reduceert de fiscale hervorming die vanaf 2001 is doorgevoerd de **progressiviteit van de belastingen**, die de onontbeerlijke herverdeling van rijkdom toelaat. Deze progressiviteit houdt in dat een hogere aanslagvoet geldt voor wie meer verdient. De personenbelasting wordt op die manier geheven. De afschaffing van de hoogste belastingvoeten (52,5% en 55%) vanaf belastingjaar 2005 druist tegen deze sociale logica in. Hetzelfde geldt voor de uitbreiding van de inkomensschijf waarop 40% wordt geheven. De doorgevoerde wijzigingen zijn in eerste instantie, soms aanzienlijk, in het voordeel van de gegoede gezinnen. Door de inkomsten van de staat te verminderen en de progressiviteit van de belasting af te kalven, straffen deze hervormingen in eerste instantie, zelfs al is dat onrechtstreeks, de lagere klassen.

Sommigen bekritiseren tot slot de zwakte van de **strijd tegen de fiscale fraude**, waardoor de staat kostbare inkomsten misloopt.

Wat de parafiscaliteit betreft, drong het Verslag 2005 aan op de noodzaak de **financieringsbronnen van de sociale zekerheid uit te breiden**, om de bijna exclusieve en op lange termijn onhoudbare inhoudingen op inkomsten uit arbeid te vermijden. In die zin haalde het verslag de Algemene Sociale Bijdrage aan. Het deel 'alternatieve financiering' van het Generatiepact gaat in die richting. Het voert immers nieuwe vormen van alternatieve financiering voor de sociale zekerheid in, met name via een transfer van 32,5% van de accijnzen op tabak, van 15% van de roerende voorheffing en, vanaf 2007, van een bedrag dat overeenstemt met het terugverdieneffect personenbelasting en vennootschapsbelasting van de nieuwe maatregelen ter vermindering van de werkgeversbijdragen vanaf 2006. De alternatieve financiering uit de btw is trouwens in 2005 toegenomen. Er dient evenwel opgemerkt te worden dat het daar niet gaat om nieuwe inkomsten voor de staat, maar om transfers van bestaande inkomsten.

Aanbevelingen

Deze bijdrage beperkt zich tot de opvolging van een deel van het beleid dat de minister van Financiën ten uitvoer brengt. De problematiek van een rechtvaardige en solidaire fiscaliteit is echter extreem ingewikkeld. Die doet vele vragen rijzen, waarvan oriëntatie III van het Verslag 2005 de contouren schetst. Daarin werden een aantal aanbevelingen – in de vorm van resoluties – over dit thema geformuleerd. Volgende aanbevelingen willen we graag terug onder de aandacht brengen:

- **De horizontale rechtvaardigheid, dit wil zeggen een evenwichtige belasting van de inkomsten, ongeacht hun oorsprong, moet bevorderd worden:** dat gebeurt met name door een toegenomen transparantie en harmonisering van de belastingvoeten op roerende inkomsten, net als door een herziening van de kadastrale inkomens. Niets rechtvaardigt immers dat inkomsten uit arbeid meer belast worden dan roerende¹¹ of onroerende inkomsten, zoals vandaag de dag het geval is. Om het evenwicht te herstellen – hetgeen noodzakelijk is – mag evenwel niet geopteerd worden voor neerwaartse correctie. Anders bestaat het risico dat de dienstverlening aan de bevolking afbrokkelt.
- **De fiscale maatregelen die bestemd zijn voor heel de bevolking moeten aangepast worden aan de financiële situatie van kwetsbare gezinnen:** fiscale verminderingen of vrijstellingen, die niet in het voordeel spelen van gezinnen die niet of laag belast worden, dienen gecompenseerd door andere maatregelen, zoals het belastingkrediet.
- **Er moet voorrang worden verleend aan de rechtstreekse fiscaliteit boven de onrechtstreekse fiscaliteit (btw, accijnzen...)** die alle consumenten evenveel belast, ongeacht hun inkomen.

Tekst vertaald uit het Frans

¹¹ Dat is overduidelijk waar wat de nominale belastingvoeten betreft, maar blijft eveneens waar als we naar de effectieve belastingvoet kijken, dit wil zeggen deze die gebaseerd is op de reële besparing (die rekening houdt met het verlies aan koopkracht door de inflatie). Het inkomen uit arbeid is immers geïndexeerd en evolueert dus om de inflatie te compenseren, wat niet het geval is met roerende inkomsten. Zie Hoge Raad voor Financiën. (2007). *Belasting op arbeid, werkgelegenheid en concurrentievermogen*. http://docufin.fgov.be/intersalgnl/hrfcsf/adviezen/PDF/HRF_fisc_arbeid_2007.pdf (21-10-2007).

OPVOLGING VAN HET VERSLAG 'ARMOEDE UITBANNEN'

4. Begeleiden naar autonomie

Deze tekst baseert zich voornamelijk op de antwoorden die de kabinetten geformuleerd hebben op de voorstellen uit het Verslag 2005 en op een opvolging van de actualiteit ter zake. De tekst streeft geenszins volledigheid na. Hij heeft enkel de ambitie melding te maken van bepaalde initiatieven of tendensen waarover het Steunpunt reacties heeft ontvangen van actoren in de strijd tegen de armoede. Er is over die reacties evenwel nog niet systematisch overlegd.

De kwestie van de begeleiding heeft zich beetje bij beetje naar de voorgrond gedrongen als centrale thematiek van het armoedebestrijdingsbeleid. De praktijk van begeleiding zelf bestaat al heel lang, maar die aanpak is slechts een twintigtal jaar geleden geleidelijk gestructureerd en gesystematiseerd, en dat in heel verschillende sectoren zoals werkgelegenheid, bijzondere jeugdzorg, schuldbemiddeling, enzovoort. Deze beweging heeft zich in 2006-2007 doorgezet.

Uit het overleg van het Steunpunt blijkt dat zowel verenigingen van gebruikers als professionals op het terrein in eerste instantie wensen dat de begeleiding de betrokken persoon toelaat zijn autonomie daadwerkelijk te bevorderen. Zo roepen de resoluties uit het Verslag 2005 prioritair op de gebruiker meer te betrekken bij zijn opvolgingsproces, door hem actor te maken van zijn verandering en door hem toegankelijke diensten aan te bieden. Er wordt eveneens gevraagd na te denken over de doelstellingen van de begeleiding en over de relevantie van het contract, net als van eventuele controles en sancties die dat met zich meebrengt.

Omdat het veld van de maatschappelijke begeleiding zo uitgestrekt is en de omvorming van de opvolgingspraktijken niet noodzakelijkerwijze haar oorsprong vindt in wetgevende wijzigingen maar veeleer in de manier waarop die ten uitvoer worden gebracht, is het onmogelijk daar een volledige evolutie van te schetsen. Bovendien moeten de hieronder voorgestelde maatregelen en de implementatie ervan geëvalueerd worden, om na te gaan of ze wel degelijk tegemoetkomen aan de door de actoren op het terrein geformuleerde bekommernissen. In de beschrijving die volgt, zijn de maatregelen gegroepeerd onder de titels die de prioriteiten van het Verslag 2005 weergeven.

Het contract niet als een vorm van controle gebruiken

In sommige domeinen wordt bijzondere aandacht geschonken aan de begeleiding. Zo is op het vlak van werkgelegenheid zowel op federaal niveau als in de drie gewesten van het land bijvoorbeeld expliciet de wil aanwezig om de begeleidingsinitiatieven inzake socioprofessionele inschakeling te intensifiëren. De verenigingen op het terrein waarderen de inspanningen die de jongste jaren geleverd werden om een begeleiding op maat te bieden, met name ten gunste van personen waarvoor acties nodig zijn die zich buiten het domein van de werkgelegenheid situeren. Maar de maatregelen die de 'activering' van werkzoekenden willen aanmoedigen, gaan vaak gepaard met een contractualisering van de hulp, die gerechtvaardigd wordt door het noodzakelijk respect dat dient betoond te worden voor de rechten en plichten van elkeen. Deze evolutie verontrust heel wat verenigingen waar armen het woord nemen en professionals op het terrein. Ze vrezen immers dat de zwakste werkzoekenden, zij die on- of laaggeschoold zijn, het meest gestraft worden door de contractualisering en de controles waarmee die gepaard gaat. Ze hekelen eveneens de ontduubeling van de opvolging van zij die een werkloosheidsuitkering genieten, opvolging die verzekerd wordt door de gewestelijke arbeidsdiensten enerzijds en de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) op het federaal niveau anderzijds. Is het contract dat aan de ene kant wordt ondertekend, coherent met het contract dat aan de andere kant wordt ondertekend?

Er werd ook meer aandacht geschonken aan de begeleiding van de ouders, met de bedoeling de relaties tussen school en gezin te verbeteren. Heel wat actoren op het terrein vinden de aanpak in zowel de Vlaamse als de Franse Gemeenschap echter veel te formalistisch: er wordt voorgesteld te werken met contracten en intentieverklaringen die de ouders verplicht zouden moeten ondertekenen.

De gebruiker betrekken als essentiële actor bij de begeleiding

Er werden diverse initiatieven genomen om de informatie te verbeteren, opdat de werkzoekenden hun rechten beter kennen en weten op welke hulp ze aanspraak kunnen maken.

In het Vlaamse Gewest heeft de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) een beroep gedaan op 'ervaringsdeskundigen'¹ om de informatie voor werkzoekenden toegankelijker te maken. Er is, op vraag van de Vlaamse overheid, een website opgericht (www.rechtenverkenner.be) waarop iedereen, dus ook mensen die in armoede leven, kan nagaan op welke hulp hij eventueel recht heeft. De plaatselijke en gewestelijke overheid verstrekken via die website informatie over financiële hulp, premies, enzovoort. Om dit hulpmiddel bekend te maken bij de mensen die in armoede leven, werden de initiatiefnemers begeleid door Samenlevingsopbouw Vlaanderen en door het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen. Dit instrument wordt eveneens ter beschikking gesteld van de lokale overheid, die geleerd zal worden hoe dat te gebruiken. Op die manier kan zij een informatieverstrekende rol tegenover de inwoners spelen.

Het Waalse Gewest heeft informatiecentra opgericht over beroepen en beroepsopleidingen voor volwassenen: de 'Carrefour Emploi Formation' (CEFo). Er bestaat een CEFo in elke subregio, maar om zo dicht mogelijk bij de burgers te staan, zijn er over heel het Waalse grondgebied een tiental 'Maisons pour l'Emploi'* verspreid die de werkzoekenden gratis eerstelijnsinformatie verstrekken. Ze komen eveneens tegemoet aan een aantal noden die gelinkt zijn aan het zoeken naar werk (verspreiding van werkaanbiedingen, logistieke ondersteuning en begeleiding bij het zoeken naar werk...). In 2006-2007 werden een tiental bijkomende 'Maisons pour l'Emploi' geopend.

De Franse Gemeenschap wenst de gezinnen die gevolgd worden door een dienst bijzondere jeugdzorg beter te betrekken bij hun opvolging. Daarom staat er een pilootproject op stapel, waarbij gewerkt wordt aan een grotere transparantie van de schriftelijke communicatie naar de gezinnen. Dat komt tegemoet aan een prangende vraag van de verenigingen waar armen het woord nemen.

Ook het Vlaamse decreet op de bijzondere jeugdzorg schenkt aandacht aan de betrokkenheid van ouders en jongeren bij de uitwerking en de uitvoering van de hulp.

De Franse Gemeenschap plant de opleiding te verbeteren en te harmoniseren van iedereen die actief is op het vlak van de bijzondere jeugdzorg - of dat nu in de beginfase dan wel in een later stadium is - zodat de maatschappelijk werkers de reglementaire bepalingen beter kennen en correct toepassen. In de loop van deze jongste twee jaar hebben de gemeenschappen inspanningen toegezegd om de opleiding van onderwijzers te verbeteren. Het Verslag 2005 vroeg om ter zake nog meer moeite te doen.

In de Franse Gemeenschap is er met de hulp van het Waalse Gewest bijkomend personeel aangeworven bij de diensten voor bijzondere jeugdzorg, waardoor de professionals meer tijd kunnen besteden aan de ouders en de jongeren, wat de kwaliteit van de begeleiding ten goede komt.

¹ Ervaringsdeskundigen zijn personen die in armoede leven en die, na een opleiding van verschillende jaren, in dienst zijn genomen bij verschillende overheidsinstellingen. Op die manier kunnen zij de brug slaan tussen die instellingen en het kwetsbaar publiek dat zij ontvangen.

* Equivalent van de Werkwinkels.

De beleidsnota 'Welzijn' 2004-2009 van de Vlaamse Regering legt het accent op de participatie van doelgroepen, van verenigingen waar armen het woord nemen en van de Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW's).

Het verbeteren van de toegankelijkheid tot de diensten

Het Actieplan 'Soutien à la parentalité'^{*}, dat de regering van de Franse Gemeenschap op 23 juni 2006 heeft goedgekeurd, wil de toegankelijkheid tot de diensten optimaliseren.

In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn het decreet en de uitvoeringsbesluiten met betrekking tot de sociale samenhang² van kracht geworden, die toelaten om samen met de Brusselse gemeenten in de meest kwetsbare zones een uitgebreid netwerk van sociale buurtoperatoren te financieren (straathoekwerkers, buurthuizen, huiswerkbegeleiding, lessen Frans als vreemde taal, alfabetisering, strijd tegen de digitale kloof...). De Vlaamse Gemeenschapscommissie ondersteunt de ontwikkeling van het straathoekwerk en de samenwerking tussen de verschillende diensten. Dankzij dergelijke initiatieven kunnen bijzonder kwetsbare bevolkingsgroepen beter bereikt worden.

In dezelfde optiek hebben zowel het Office National de l'Enfant als Kind en Gezin hun inspanningen opgedreven om via hun prenatale dienstverlening zwangere vrouwen in kwetsbare situaties te bereiken en om de preventieve zorgen voor kinderen van 0 tot 6 jaar beter op te volgen.

Samenhang tussen voorzieningen verbeteren

De beleidsnota 'Welzijn' 2004-2009 van de Vlaamse Regering onderstreept het belang van coördinatie en samenwerking tussen de verschillende diensten in het kader van het lokaal sociaal beleid.³ Er zijn samenwerkingsakkoorden gesloten tussen verschillende sociale actoren, waaronder ook een aantal OCMW's.

In de Franse Gemeenschap bevordert het actieplan 'Soutien à la parentalité' transversale acties, die onder verschillende bevoegdheden ressorteren. Daarnaast wordt er, onder leiding van de Algemene directie van de bijzondere jeugdzorg, ook naar gestreefd om de praktijken van de verschillende 'Services d'Aide à la Jeunesse' (SAJ's)^{**} en de 'Services de Protection Judiciaire' (SPJ's)^{***} te harmoniseren. De gerechtelijke autoriteiten, met inbegrip van de rechters, zullen gevraagd worden om in het kader van hun respectievelijke tussenkomsten mee na te denken over die harmonisering.

In het Waalse Gewest zijn er overeenkomsten gesloten tussen de FOREM^{****} en de OCMW's enerzijds en het 'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées' (AWIPH)^{*****} anderzijds. Doelstelling is de doeltreffendheid te optimaliseren van de verschillende acties die gevoerd worden om de sociale en professionele inschakeling van kwetsbare doelgroepen te bevorderen.

^{*} Actieplan met betrekking tot gezinsondersteuning.

² Decreet van 30 april 2004 met betrekking tot de sociale samenhang, *Belgisch Staatsblad*, 23 maart 2005.

³ Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. (2004), *Beleidsnota 2004 – 2009*.
http://www.wvc.vlaanderen.be/welzijningezondheid/download/beleidsnotawvg/welzijn_volksbeleidsnotawvg_2004-2009.pdf (05-11-2007).

^{**} SAJ komt in grote mate overeen met de Comités voor Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen.

^{***} SPJ komt in grote mate overeen met de Sociale dienst van de jeugdrechtsbank in Vlaanderen.

^{****} VDAB is het equivalent in het Vlaamse Gewest.

^{*****} Waalse dienst voor integratie van gehandicapten.

Aanbevelingen

In het Verslag 2005 werden een aantal aanbevelingen – in de vorm van resoluties – over dit thema geformuleerd. Volgende aanbevelingen willen we graag terug onder de aandacht brengen:

- **De gebruiker betrekken als essentiële actor bij de begeleiding:** de relatie tussen de maatschappelijk werker en de gebruiker wordt gekenmerkt door een voortdurende onderhandeling. Die onderhandeling vormt de rijkdom van het maatschappelijk werk (werken met gezamenlijk bepaalde gemeenschappelijke doelstellingen), maar kan tegelijkertijd net het zwak punt zijn voor de aanvrager die zich stereotype oplossingen ziet opgelegd, die slecht aangepast zijn aan zijn persoonlijke situatie. De daadwerkelijke betrokkenheid van de gebruikers bevorderen moet een van de fundamenteën zelf zijn van het maatschappelijk werk.
- **Het verbeteren van de toegankelijkheid tot de diensten:** de verenigingen waar armen het woord nemen hebben altijd al de aandacht gevestigd op obstakels die verhinderen dat kwetsbare personen toegang hebben tot en een beroep doen op bepaalde diensten. Het gaat daar om een van de essentiële voorwaarden om de potentiële begunstigden toe te laten hun rechten daadwerkelijk te genieten.
- **Het verduidelijken van de doelstellingen van de begeleiding:** de doelstelling van het maatschappelijk werk lijkt heen en weer te worden geslingerd tussen enerzijds de ambitie een partnerschap op te bouwen en anderzijds de trend tot contractualisering en controle. Er rijzen vragen over de beroepsethiek en de deontologie van de maatschappelijk werkers. In dit spanningsveld tussen maatschappelijk emancipatorisch werk en controle, individualisering en normalisering lijken de doelstellingen van hun werk vaag, of zelfs tegenstrijdig.

Tekst vertaald uit het Frans

OPVOLGING VAN HET VERSLAG 'ARMOEDE UITBANNEN'

5. De ouders ondersteunen bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden

Deze tekst werd hoofdzakelijk samengesteld op basis van de antwoorden die de kabinetten gegeven hebben op de voorstellen die in het Verslag 2005 geformuleerd werden en op basis van de actualiteit op dat vlak. De tekst pretendeert geen volledigheid. Hij wil alleen verslag uitbrengen van enkele initiatieven of trends waar de actoren in de strijd tegen armoede op gereageerd hebben en die bij het Steunpunt terecht zijn gekomen. Over deze reacties is echter nog geen systematisch overleg gevoerd.

Het Verslag 2005 pleitte, net als het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA)¹, voor de **erkenning van het gezin als een hefboom in de strijd tegen armoede** en voor een versterking van een beleid dat gezinnen ondersteunt. Dit terwijl een gezin in armoede vaak wordt beschouwd als een hinderpaal voor de toekomst van de kinderen. Vandaag erkennen de regeringen van de gemeenschappen, de gewesten en de Federale Staat de juistheid van deze verzuchtingen, zelfs als de evolutie op het terrein nog niet altijd voelbaar is. *“Essentieel in de strijd om de intergenerationele cirkel van de armoede te doorbreken, is het verhogen van de mogelijkheden van mensen die in armoede leven om zelfstandig een kwaliteitsvol gezinsleven uit te bouwen waarbinnen kinderen steun vinden voor hun ontplooiing en kansen krijgen om hun toekomst vorm te geven, zonder hierbij verstoord te worden door een opeenstapeling van problemen en moeilijkheden als gevolg van armoede. Dit betekent kortom een menswaardig inkomen, een kwaliteitsvolle job, een degelijke woning, goede onderwijsmogelijkheden en vrijetijdsmogelijkheden.”*²

De **kinderbijslag** is een van de specifieke instrumenten om gezinnen met kinderen te steunen. In 2006 en 2007 werden er op dit vlak maatregelen genomen om de 'werkloosheidsvallen' te vermijden (verlenging van de verhoogde kinderbijslag voor werklozen wanneer ze weer aan het werk gaan als werknemer of als zelfstandige³) en om de financiële speelruimte van de zwakste eenoudergezinnen iets te vergroten⁴. Om de koopkracht bij het begin van het schooljaar te verhogen, werd een schoolpremie ingevoerd⁵. Om direct in te spelen op de almaar complexere situatie van de gezinnen en om de meest precare situaties te verhelpen, worden er binnen de sociale zekerheid steeds meer gerichte maatregelen genomen. Een vraag die hier door de partners van het Steunpunt bij wordt geplaatst, is of zulke maatregelen geen schijnalternatief bieden voor een noodzakelijke verhoging van de lage inkomens.

Ook het **fiscale beleid** kan bijdragen tot de ondersteuning van gezinnen met kinderen. Het feit dat gezinnen met een laag inkomen door bepaalde maatregelen gediscrimineerd worden, wordt almaar meer erkend. Het is daarom dat de Staten-Generaal van het Gezin⁶ er net zoals het Verslag 2005 voor pleit om deze discriminaties weg te werken. *“Gezinnen met een ontoereikend inkomen komen niet in aanmerking voor voordelen waar ze wel van konden genieten indien hun inkomen hoog genoeg lag. Er moeten*

¹ ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting. (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*. Brussel : Koning Boudewijnstichting.

² FOD Sociale zekerheid. (2006). *Strategisch rapport over de sociale bescherming en insluiting 2006-2008, België*, pp. 22-23. In dit rapport neemt België engagementen met het oog op de realisatie van door de Europese Raad opgestelde objectieven. Over de (uitvoering van de) engagementen moet België verantwoording afleggen aan de Europese Commissie. Kinderarmoede bestrijden vormt één van de objectieven in het Nationaal Actieplan van 2006-2007.

Om de resultaten die op dat vlak geboekt worden te meten, heeft België twee doelstellingen gedefinieerd die in 2010 bereikt moeten zijn: het percentage kinderen van minder dan 16 jaar die de kans lopen om in de armoede terecht te komen, verminderen; en het aandeel kinderen die in gezinnen zonder betaald werk leven, verminderen.

³ Programmawet van 27 december 2006, art. 42 bis, *Belgisch Staatsblad*, 28 december 2006.

⁴ Programmawet van 27 april 2007, art. 41, *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2007.

⁵ Programmawet van 27 december 2006, art. 168-172, *Belgisch Staatsblad*, 28 december 2006.

⁶ De Staten-Generaal van het Gezin, die in 2006 voor de tweede keer is samengekomen, vormt een proces waarbij de burgersamenleving, de organisaties die werken rond het gezin, onderzoekers en actoren van het terrein, hebben samengewerkt met overheden om aanbevelingen te formuleren voor beslissingen die de gezinnen ten goede komen.

maatregelen komen zodat deze gezinnen wel van deze voordelen kunnen profiteren. Hieraan komt het belastingskrediet gedeeltelijk tegemoet.”⁷ Er moet niettemin verzekerd worden dat alle huishoudens die hier recht op hebben, er ook effectief gebruik van maken ; daartoe zou dit recht zo automatisch mogelijk moeten worden toegekend voor alle rechthebbenden.

De gemeenschappen hebben hun beleid op het vlak van gezinsondersteuning verder uitgewerkt door de nadruk te leggen op samenwerkingsverbanden tussen verschillende spelers en beleidslijnen. In deze optiek werd door de Franse Gemeenschapsregering een actieplan met betrekking tot **gezinsondersteuning** goedgekeurd.⁸ Hierin worden transversale acties behandeld: het gaat meer bepaald om de bevoegdheden ‘Kinderwelzijn, Jeugdzorg, Gezondheid, Onderwijs, Sport en Cultuur’. Een algemeen beleid én aandacht voor solidariteit zijn de twee basisprincipes van de acties: de gezinsondersteuning heeft betrekking op alle ouders, maar dit verhindert niet dat er een bijzondere aandacht kan uitgaan naar de meest kwetsbare ouders. De toegankelijkheid van de diensten is eveneens een element dat onder de aandacht wordt gebracht. Ook in Vlaanderen gaat veel aandacht naar maatregelen met betrekking tot gezinsondersteuning. In februari 2006 werd door de Vlaamse minister verantwoordelijk voor Gezinsbeleid, het ‘Globaal Plan Jeugdzorg’ voorgelegd aan de Vlaamse Regering.⁹ Opvallend is de toegenomen aandacht voor preventieve maatregelen en opvoedingsondersteuning. Verschillende pistes, zoals het werken met gezinsondersteuners, de oprichting van opvoedingswinkels in de centrumsteden, groepswork voor ouders rond opvoeding... moeten de gezinsondersteuning tijdens de komende jaren in praktijk brengen. Bij de ontwikkeling van deze maatregelen ligt een belangrijke uitdaging in het rekening houden met de kennis en ervaring vanuit de organisaties die strijden tegen armoede.

De verbetering van de toepassing van het decreet betreffende de ‘Aide à la Jeunesse’ * ¹⁰ is een immens werk waar de Franse Gemeenschap mee begonnen is na het AVA. Het is niet zozeer de bedoeling om de regelgeving te wijzigen, dan wel om de geest en de letter van het decreet in praktijk om te zetten. Na 15 jaar stelt men immers vast dat de centrale plaats die de wetgever aan de ouders en de jongeren heeft willen geven, een permanente uitdaging blijft. De bevoegde minister heeft werkvergaderingen georganiseerd in verband met de ‘Aide à la Jeunesse’ (Carrefours de l’Aide à la Jeunesse).¹¹ In een van de werkgroepen werd nagedacht over de voorwaarden voor een reëel partnerschap met gezinnen en jongeren. De ‘Agora-groep’¹² werd hier nauw bij betrokken, wat getuigt van een erkenning van de pertinentie van het werk van deze dialooggroep¹³.

De verenigingen die deel uitmaken van Agora betreuren echter het feit dat het partnerschap niet is doorgedrongen tot de andere werkgroepen. De dialoog die Agora heeft opgestart, en die nog steeds wordt voortgezet, en de ‘Carrefours de l’Aide à la Jeunesse’ hebben al tot enkele concrete resultaten geleid. Zo is er een verhoogde aandacht voor de inrichting van de lokalen, meer bepaald de wachtzalen in de ‘Services d’Aide à la Jeunesse’ (SAJ’s)** en de ‘Services de Protection Judiciaire’ (SPJ’s)***. Er is ook het engagement van enkele ‘conseillers’**** evenals ‘directeurs’***** die deel uitmaken van de Agora-groep, om te experimenteren

⁷ Casman, M.T., Simaj's, C., Bulckens, R., Mortelmans, D. (2007). *Families in beweging. Een gezinsbeleid op maat* ? Brussel: Luc Pire Uitgeverij, p. 259.

⁸ ‘Soutien à la parentalité’: actieplan goedgekeurd door de Regering van de Franse Gemeenschap op 23 juni 2006.

⁹ Vlaamse minister van Welzijn. (2006). *Globaal Plan Jeugdzorg. De kwetsbaarheid voorbij. ... Opnieuw verbinding maken..* Dit plan levert een kader voor het jeugdhulpaanbod en voor de gerechtelijke jeugdhulp ten aanzien van minderjarigen.

* Equivalent van het Vlaamse ‘Bijzondere Jeugdzorg’.

Decreet van 4 maart 1991 inzake hulpverlening aan de jeugd, *Belgisch Staatsblad*, 12 juni 1991.

¹⁰ Decreet van 4 maart 1991 inzake hulpverlening aan de jeugd, *Belgisch Staatsblad*, 12 juni 1991.

¹¹ Het betreft een evaluatieproces van de sector van de ‘Aide à la Jeunesse’ en van het decreet van 4 maart 1991. In een publicatie worden de resultaten toegelicht: Observatoire de l’Enfance, de la jeunesse et de l’Aide à la Jeunesse, Agence Alter. (2006). *Rapport de synthèse des carrefours de l’Aide à la Jeunesse*. Bruxelles.

¹² Agora is de naam van een overleg in de Franse Gemeenschap tussen de administratie van de ‘Aide à la Jeunesse’, de verantwoordelijken voor ‘SAJ’ en ‘SPJ’ en twee verenigingen (ATD en LST). Maandelijks komt men samen. Het Steunpunt ondersteunt de dialoog. De doelstelling van dit overleg dat in 1998 van start ging, bestaat erin het decreet betreffende de ‘Aide à la Jeunesse’ te evalueren met de bedoeling om plaatsingen omwille van armoede te vermijden. In 2 publicaties wordt uitleg gegeven bij de werkzaamheden. Deze zijn beschikbaar op de website www.armoedebestrijding.be.

¹³ “Werken aan de plaats die de gebruiker krijgt in de hulpverlening, kan niet zonder hem te ontmoeten. De ervaring van de groep ‘Agora’ (...) vormt een goede aanzet om de gebruiker centraal te kunnen stellen. Die ontmoetingen tussen de werknemers in de sector van de Jeugdhulpverlening en de gebruikers maken het mogelijk om de visie van alle betrokkenen te horen en het beeld dat men van elkaar heeft, bij te stellen. Het is zeker geen wondermiddel, maar via een dialoog die op een echte uitwisseling steunt, wil men de cultuur van de andere begrijpen om zo tot gelijkwaardigheid te komen in de relatie tussen de werknemers in de sector en de gebruikers.” Observatoire de l’Enfance, de la Jeunesse et de l’Aide à la Jeunesse, Agence Alter, *Rapport de synthèse des carrefours de l’Aide à la Jeunesse*, Brussel, p. 177.

** Equivalent voor het Comité voor Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen.

*** Equivalent voor de Sociale dienst bij de jeugdrechtsbank in Vlaanderen (ressorteert echter niet onder de jeugdrechtsbank en is gemeenschapsmaterie).

**** ‘Conseillers’ staan aan het hoofd van de SAJ’s in de Franse Gemeenschap.

***** ‘Directeurs’ staan aan het hoofd van de SPJ’s in de Franse Gemeenschap.

met een grotere transparantie van de schriftelijke communicatie naar de gezinnen (hieromtrent wordt een actie-onderzoek opgestart waarbij het SAJ en SPJ van Doornik en onderzoekers van het 'Institut Cardijn' betrokken zijn). We wijzen ook op de aanwerving van bijkomend personeel¹⁴, waardoor meer tijd zou kunnen gaan naar het opbouwen van een goede relatie met de ouders en de kinderen. Met het werk van de Agora-groep als inspiratiebron onderzoeken de bevoegden voor 'Aide à la Jeunesse' binnen de administratie hoe de praktijken beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Zowel deze laatste als de ouders stellen niettemin vast dat er nog een hele weg af te leggen is, vooraleer het werk dat dankzij de dialoog reeds werd verricht op het terrein geconcretiseerd zal worden. Zij zijn van oordeel dat de ruimere context niet gunstig is voor mensen die in armoede leven en snijden twee pijnpunten aan: de toegenomen bestaansonzekerheid en een stijgende aandacht voor 'veiligheid'.

In Vlaanderen werd het landschap van de Jeugdhulpverlening grondig hertekend sinds in mei 2004 het decreet betreffende de **Integrale Jeugdhulp**¹⁵ door het parlement werd goedgekeurd. Integrale Jeugdhulp staat voor een intensieve samenwerking tussen verschillende sectoren: de Bijzondere Jeugdzorg, het Algemeen Welzijnswerk, de Centra voor Integrale Gezinszorg, Kind en Gezin, de Centra voor Leerlingenbegeleiding en het Vlaams Agentschap voor Personen met een handicap. De doelstellingen zijn talrijk en ambitieus: de hulpverlening aan minderjarigen en hun gezin beter organiseren, de diverse maatregelen op elkaar afstemmen, een aanbod op maat realiseren...¹⁶ Momenteel bevindt het decreet zich volop in de implementatiefase. Voor evaluatie is het bijgevolg te vroeg. Wel kwamen er reeds enkele signalen vanuit de verenigingen waar armen het woord nemen. In mei 2006 organiseerde het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen een themadag (Forumdag) met betrekking tot de Integrale Jeugdhulp. In het verslag van deze ontmoeting lezen we dat er nog heel wat obstakels blijven bestaan. De knelpunten hebben te maken met de bereikbaarheid, de bruikbaarheid, de begrijpbaarheid, de betaalbaarheid, de beschikbaarheid, de betrouwbaarheid en het gebrek aan begrip bij verschillende diensten¹⁷. In het decreet Integrale Jeugdhulp gaat een bijzondere aandacht naar de participatie van alle betrokkenen in het ontwikkelings- en implementatieproces.¹⁸ De concrete organisatie wordt voornamelijk op regionaal niveau geregeld. Daarvoor werden Regionale Stuurgroepen in het leven geroepen. In deze overlegplatforms dienen vertegenwoordigers vanuit de verschillende sectoren én van de gebruikers aanwezig te zijn. Wanneer we het echter hebben over maatschappelijk kwetsbare ouders, dan biedt een 'vertegenwoordigersmodel' zeker geen garantie op een reële en evenwaardige participatie, zo stellen enkele verenigingen waar armen het woord nemen. Ze wijzen er ook op dat *"de stuurgroepen Integrale Jeugdhulp veel te moeilijk zijn voor mensen in armoede en hun begeleiders om eraan te kunnen participeren"*.¹⁹ In verschillende regionale themagroepen werd concreet nagedacht over hoe de deelname van kwetsbare ouders toch te realiseren. Meerdere verenigingen waar armen het woord nemen, waren bij dit denkproces betrokken. Een voorbeeld van een resultaat is het 'Charter structurele participatie Integrale Jeugdhulp Antwerpen'.²⁰ Dit charter bundelt enkele essentiële voorwaarden voor participatie en vraagt het engagement van de verschillende sectoren die vertegenwoordigd zijn in de regionale stuurgroepen, om deze principes te eerbiedigen.

Door de nauwe verwevenheid van de Jeugdzorg en de **Jeugdbescherming** moeten de effecten van de hervorming van de wet van 1965 (met betrekking tot de praktijken binnen de Jeugdzorg) onderzocht worden. Een element van de hervorming wordt nu al door heel wat personen als positief omschreven: de betrokkenen, al dan niet aanwezig tijdens de zitting, krijgen nu een kopie van de beschikking of het vonnis van de jeugdrechtbank.²¹ Deze praktijk vergemakkelijkt het eerste contact tussen de Sociale

¹⁴ Het Waalse Gewest doet mee aan deze inspanning voor bijkomend personeel (in juli 2006 werd een overeenkomst gesloten) door personeel ter beschikking te stellen in het kader van 'APE' (aides à la promotion de l'emploi).

¹⁵ Decreet van 4 mei 2004 betreffende de Integrale Jeugdhulp, *Belgisch Staatsblad*, 11 oktober 2004.

¹⁶ Zie ook <http://www.jeugdhulp.be>.

¹⁷ Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen. (2006). *Forumboek Integrale jeugdhulpverlening*. Verslag van de Forumdag van 30 mei 2006. http://www.vlaams-netwerk-armoede.be/download/werkgroepen/060530_Forumboek_integrale_jeugdhulp.pdf. (23-10-2007).

¹⁸ Vlaams ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (red.). (2007). *Actualisatie Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (2005-2009)*, p. 36-37.

¹⁹ Idem, p. 71.

²⁰ Denktank participatie regio Antwerpen. (2006). *Charter structurele participatie Integrale Jeugdhulp Antwerpen. Participatie van de cliënt*. Antwerpen. http://www.jeugdhulp.vlaanderen.be/12_antwerpen/definitieve_documenten/cp-charter.pdf (23-10-2007).

²¹ Artikels 52ter en 61bis van de wet van 8 april 1965 betreffende de Jeugdbescherming en het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade, zoals gewijzigd door de wet van 15 mei 2006, *Belgisch Staatsblad*, 17 juli 2006.

dienst van de jeugdrechtsbank die belast is met de uitvoering van de beslissing van de rechter, en het gezin. Ze biedt ook de mogelijkheid tot een beter respect van de termijn om in beroep te gaan (voordien begon deze te lopen, zelfs wanneer het gezin nog niet de gelegenheid had gekregen om kennis te nemen van de uitspraak).

Het Verslag 2005 deed de aanbeveling om een **kinderopvangbeleid** te beschouwen als een ondersteuning voor de gezinnen, en niet enkel als een opstap voor werk. Er werd meer bepaald voor gepleit om de financieringsregeling te herzien voor initiatieven die zich richten tot een kwetsbaar publiek. Momenteel is een werkgroep belast met de opmaak van een reglementering en erkenning van deze structuren. Op basis van dit werk zal de Regering van de Franse Gemeenschap de opportuniteit van het subsidiëren van deze structuren bekijken. Voor wat betreft de kinderopvang in Vlaanderen, werd in 2006 door Kind en Gezin een conceptueel kader uitgewerkt: 'Vernieuwing van de Vlaamse Kinderopvang'.²² Dit kader ambieert onder meer via verschillende maatregelen beter tegemoet te komen aan de opvangnoden van gezinnen in armoede.

Aanbevelingen

In het Verslag 2005 werden een aantal aanbevelingen – in de vorm van resoluties – over dit thema geformuleerd. Volgende aanbevelingen willen we graag terug onder de aandacht brengen:

- **Respecteren en aanmoedigen van spontane solidariteit:** houdt in dat de hulp van bij de aanvang makkelijker wordt aanvaard, aangezien spontane solidariteit minder bedreigend is dan een institutionele tussenkomst.
- **Preventief begeleiden:** te vaak constateren voorzieningen bij hun eerste contact met ouders en kinderen dat de situatie reeds vergevorderd is, terwijl deze gezinnen nog nooit in contact zijn geweest met een of andere organisatie die in staat was hen te helpen.
- **De toepassing verbeteren van de decreten inzake Bijzondere Jeugdbijstand:** de geest en de letter van de decreten worden gewaardeerd door de betrokken gezinnen aangezien ze een plek voorzien voor partnerschap en de plaatsing van kinderen als een tijdelijke uitzonderingsmaatregel wordt beschouwd. Toch blijft de toepassing van deze regelgevende teksten moeilijk. Gezien de recente hervorming van de wet betreffende de Jeugdbescherming zou het opportuun zijn om de impact ervan op de sector van de jeugdhulpverlening te onderzoeken. Beide sectoren zijn inderdaad nauw met elkaar verweven.
- **Ondersteunen van het gezin bij de plaatsing van kinderen:** deze verzuchting van de verenigingen waar armen het woord nemen, blijft tot vandaag even sterk leven. De ondersteuning kan verschillende vormen aannemen: duidelijkheid over de reden tot plaatsing, het kind niet te ver uit de buurt van het gezin plaatsen, begeleiding bij de terugkeer van het kind, in het bijzonder na langdurige plaatsing. Ook aandacht voor de financiële draagkracht van de ouders na plaatsing is van belang aangezien een kind, ook indien het geplaatst werd, uitgaven meebrengt voor de ouders. Er is een evaluatie nodig van de wettelijke schikking waardoor de kinderbijslag aan ouders, van wie het kind in een pleeggezin verblijft, gedeeltelijk kan worden verleend onder de vorm van een forfaitair bedrag. Ook het effectieve gebruik van de mogelijkheid van de gemeenschappen om deze bedragen terug te vorderen, dient te worden geëvalueerd. Hetzelfde geldt voor het voorstel om dit forfaitaire bedrag ook uit te keren aan ouders die over gewaarborgde gezinsbijslag beschikken op het moment van plaatsing.
- **Benaderen van kinderopvang als steun voor het gezin, en niet alleen in functie van tewerkstelling:** er zijn verschillende andere omstandigheden waarin ouders de mogelijkheid tot opvang van hun kind zouden wensen: om een vorming te volgen, tijdens een verhuis, een doktersbezoek... Dit is des te meer nodig voor arme gezinnen waarvan het sociaal netwerk kwetsbaar is.

²² Kind en Gezin. (2006). *Vernieuwing van de Vlaamse Kinderopvang. Een conceptueel kader*. Brussel. http://www.kindengezin.be/Images/Vernieuwingtekst14122006_tcm149-41839.pdf. (23-10-2007).

- **De capaciteit van opvangcentra voor gezinnen verhogen:** er blijft een gebrek aan voorzieningen die hele gezinnen onderdak kunnen bieden in noodsituaties. Naast een beleid dat voldoende (nieuwe en gerenoveerde) betaalbare woningen voorziet voor gezinnen met kinderen, moeten er meer opvangplaatsen voor gezinnen worden gecreëerd opdat gezinnen in crisis niet uit elkaar vallen, wat hen nog kwetsbaarder maakt.
- **Inspelen op de gevolgen voor het gezin na opsluiting van een van de ouders:** een detentie brengt niet alleen voor de gedetineerde zelf heel wat vragen en problemen met zich mee. De directe sociale omgeving van de gedetineerde staat mee onder druk en ook de kinderen van gedetineerden betalen mee de rekening. In vele gevangenissen worden door het forensisch welzijnswerk acties ondernomen om de ouder-kind relatie over de gevangensmuren heen te bewaren, te herstellen of te bevorderen. Er blijft echter nog een hele weg af te leggen.

Tekst gedeeltelijk vertaald uit het Frans

OPVOLGING VAN HET VERSLAG 'ARMOEDE UITBANNEN'

6. Pedagogische en financiële engagementen nemen voor het waarborgen van het recht op onderwijs

Dit deel stoelt op twee elementen. Enerzijds waren er de contacten met de verschillende bevoegde kabinetten over de vraag hoe ze het Verslag 2005 hebben opgevolgd. Anderzijds heeft de overleggroep 'Armoede en Onderwijs' het beleid onder de loep genomen. Het thematische hoofdstuk gaat hier dieper op in, terwijl dit deel een algemene kijk geeft op wat er in het onderwijs gerealiseerd is en waar er nog werk voor de boeg is.

Sinds het Verslag 2005 heeft het onderwijs vanwege het beleid heel wat aandacht gekregen als middel in de strijd tegen armoede en sociale ongelijkheid. Zowel in de Franse als in de Vlaamse Gemeenschap namen de bevoegde ministers een heel aantal maatregelen om de gelijke kansen van alle leerlingen in het onderwijssysteem te bevorderen.

Hierbij valt op dat, hoewel ze soms andere accenten leggen, de beleidsverantwoordelijken aan beide kanten van de taalgrens dezelfde probleemanalyse maken. Zo onderkennen zowel de Vlaamse als de Franstalige minister van Onderwijs de problemen op het vlak van de kleuterparticipatie, de onderwijskosten, de studieoriëntatie en de relatie tussen de onderwijswereld en de ouders in armoede. Op al deze domeinen werden er maatregelen genomen.

Wat het **kleuteronderwijs** betreft, zag men in dat er een betere omkadering moet komen als men de participatie van kleuters in armoede wil maximaliseren. In de Franstalige Gemeenschap verhoogde men, in het kader van het 'Contrat pour l'école'¹, het budget voor het kleuteronderwijs gevoelig, zodat er meer kleuteronderwijzers in dienst genomen kunnen worden.² Aan Vlaamse kant werd het Onderwijsdecreet XVII³ goedgekeurd. Dit decreet voorziet ook in de aanwerving van meer kleuterleidsters. Bovendien richt het zich tot de ouders die als eerste opvoeders nauw bij het kleuteronderwijs betrokken worden.

Ook op het vlak van de **onderwijskosten** werden er stappen gezet. Beide ministers besloten een lijst naar voor te schuiven van schoolmaterieel dat nodig is om de lessen te volgen. De scholen zijn verplicht die zaken kosteloos aan hun leerlingen te bezorgen. Bovendien zijn er maatregelen genomen om de uitgaven voor schooluitstappen drastisch te beperken. Aan Vlaamse kant zal men met een maximumfactuur⁴ werken. Die beperkt de kosten, die scholen voor zulke uitstappen aan de ouders mogen doorrekenen. Aangezien deze regeling pas in september 2008 ingaat, is het nog wel afwachten wat de precieze uitwerking op het terrein zal zijn. Aan Franstalige kant werd per omzendbrief⁵ bepaald dat scholen ervoor moeten zorgen dat een bepaald percentage (75% in het kleuter- en het bijzonder onderwijs, en 90% in het basis- en het secundair onderwijs) van de leerlingen mee op uitstap kan. Ten slotte, deed ook de federale regering een inspanning op het vlak van de onderwijskosten. Zij keurde de schoolpremie⁶ goed. Deze toelage op de kinderbijslag moet de extra uitgaven dekken die gezinnen maken wanneer hun kinderen weer naar school moeten.

¹ Arena, M. (2005). *Contrat pour l'école*. Bruxelles : Gouvernement de la Communauté française. <http://www.contrateducation.be>.

² Decreet van 20 juli 2005 houdende verbetering van de omkadering in het kleuter- en lager onderwijs, *Belgisch Staatsblad*, 8 september 2005.

³ Decreet van 13 juni 2007 betreffende het onderwijs XVII, *Belgisch Staatsblad*, 21 augustus 2007.

⁴ Decreet van 6 juli 2007 tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek en van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, *Belgisch Staatsblad*, 24 augustus 2007.

⁵ Circulaire n°1461 du 10 mai 2006. Gratuité de l'enseignement obligatoire et égalité des chances : coût de la scolarité à charge des familles.

⁶ Programmawet van 27 december 2006, art. 168-172, *Belgisch Staatsblad*, 28 december 2006.

Ook op het vlak van **de bestrijding van de sociale segregatie op de schoolmarkt** werden er stappen ondernomen. In de Franstalige Gemeenschap werd een nieuw decreet⁷ over de inschrijving goedgekeurd dat vanaf het schooljaar 2007-2008 in werking treedt. Hiermee wil men er, mits enkele uitzonderingen, voor zorgen dat scholen bij de inschrijving geen voorkeursbehandeling meer kunnen geven aan bepaalde leerlingen ten kosten van anderen. Het decreet bepaalt dat er een gemeenschappelijke inschrijvingsperiode wordt ingevoerd. Bovendien worden de plaatsen per school toegewezen naargelang de datum dat de leerling werd ingeschreven. Ten slotte, bepaalt het decreet dat de scholen verplicht worden om een algemeen register van inschrijvingsaanvragen bij te houden. Zo moeten verkapte weigeringen voorkomen worden. In Vlaanderen voerde de Vlaamse minister van Onderwijs een nieuw systeem van financiering in voor het leerplichtonderwijs.⁸ Dit systeem dat pas in 2012 volledig in werking zal treden, is gebaseerd op leerlingenkenmerken. Scholen zullen extra geld krijgen voor de ondersteuning van leerlingen uit kansengroepen.

Zowel in de Vlaamse als de Franse Gemeenschap klonk er van op het terrein een dringende vraag naar een betere **studiebegeleiding**. Daarom werden aan beide kanten van de taalgrens de Centra voor leerlingenbegeleiding (CLB) en de Centres psycho-médico sociaux (CPMS)⁹ versterkt. Hierbij kreeg de ondersteuning van de ouders specifieke aandacht. Het is de bedoeling dat zij gesteund worden bij de begeleiding van het schooltraject van hun kinderen.

Het bovenstaande geeft aan dat het beleid zich bekommert om **de rol van de ouders** in armoede en hun relatie met de school. Deze gevoeligheid is echter relatief nieuw en het is misschien daarom dat er op een zeer formalistische manier naar deze problematiek gekeken wordt. Zowel aan Vlaamse als aan Franstalige kant werd er voorgesteld om met contracten en engagementsverklaringen te werken, die de ouders verplicht zouden moeten ondertekenen. Nogal wat onderwijsactoren staan op zijn minst pessimistisch tegenover een dergelijke aanpak.

In beide gemeenschappen doen zich dezelfde lacunes voor. Nog te vaak gaat men uit van de veronderstelling dat het onderwijs een waardevrij instituut is. Scholen zijn zeer sterk op de middenklasse gericht en vertrekken dan ook van de waarden, normen en gebruiken die in deze maatschappelijke laag de regel zijn. Dit is de oorzaak dat mensen in armoede het moeilijk hebben om te voldoen aan eisen en afspraken, die voor velen misschien vanzelfsprekend lijken. Beleidsmakers moeten met deze analyse meer rekening houden. Het onderwijs is geen wondermiddel dat losstaat van de samenleving en alle maatschappelijke problemen kan rechtekken.

Aanbevelingen

De beleidsaanbevelingen voor het thema onderwijs vindt u achteraan het thematische deel.

⁷ Decreet van 8 maart 2007 houdende diverse maatregelen met het oog op de regularisatie van de inschrijvingen en van de veranderingen van school in het leerplichtonderwijs, *Belgisch Staatsblad*, 3 juli 2007.

⁸ Vandenbroucke, F. (2007). *Krijtlijnen voor de nieuwe financiering van het leerplichtonderwijs – Discussienota 15 juni 2007*.

⁹ Decreet van 14 juli 2006 betreffende de opdrachten, programma's en activiteitenverslag van de psycho-medisch-sociale centra, *Belgisch Staatsblad*, 5 september 2006.

OPVOLGING VAN HET VERSLAG 'ARMOEDE UITBANNEN'

7. Garanderen van het recht op deelname, bijdrage en opbouw van cultuur

Over dit thema organiseerde het Steunpunt geen specifiek overleg. Deze bijdrage beperkt zich dan ook tot het schetsen van een overzicht van enkele actuele ontwikkelingen en perspectieven. Daarvoor baseren we ons op de reacties van de kabinetten op het Verslag 2005, nieuwe maatregelen, recent onderzoek en enkele echo's van op het terrein. We streven hierbij echter geen volledigheid na.

De idee van arbeid als enig middel tot maatschappelijke participatie heeft al een tijdje afgedaan. Sinds het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA)¹ werd **duidelijk dat een pertinent armoedebeloid ook aandacht heeft voor een bredere maatschappelijke participatie**. Deelname, bijdrage en opbouw van cultuur, maken daar wezenlijk deel van uit. Cultuur is meer dan 'de kers op de taart' en moet een ruime invulling krijgen. Ook sport en andere vrijetijdsbesteding dienen toegankelijk te zijn voor mensen in armoede en hun kinderen.

Op federaal niveau bestaat sinds 2003 een **maatregel die de sociale en culturele participatie en ontplooiing van OCMW-cliënten wil bevorderen**.² Daartoe beschikken de OCMW's al 5 jaar op rij over een budget van ruim 6 200 000 euro. Bij aanvang van deze maatregel lag het accent overwegend op deelname aan culturele activiteiten. Het toepassingsgebied is echter veel ruimer. Sportparticipatie kreeg de afgelopen jaren een bijzondere aandacht. In dit kader kreeg het Instituut voor Sport Beheer (ISB) in Vlaanderen de opdracht een sportintegratieproject te lanceren. Een belangrijk luik daarin vormde het oprichten en coördineren van een aantal regionale samenwerkingsverbanden tussen OCMW's en de sportwereld (de zogenaamde sportantennes³). Het doel was om via het OCMW sportparticipatie voor mensen in armoede toegankelijker te maken. Opvallend is dat binnen het Koninklijk besluit (KB) betreffende de sociale, culturele en sportieve participatie, recent een bijzondere aandacht uitgaat naar projecten die het promoten van het computergebruik in het algemeen en het dichten van de digitale kloof in het bijzonder, tot doel hebben. In 2007 werd bijvoorbeeld het budget verhoogd om OCMW's de gelegenheid te geven een gerecycleerde computer aan te kopen voor cliënten.⁴

Lectuur van de regelgevende teksten geeft ons een idee over beleidskeuzes, maar leert ons niets over de impact en de concrete toepassing van de maatregel, de besteding van de middelen, de perceptie van maatschappelijk werkers en de ervaringen van cliënten. Daartoe is evaluatie nodig door alle betrokken partijen en niet in het minst door de doelgroep van de maatregel. Recent werd één van de specifieke toepassingen van de OCMW-maatregel, namelijk de sociaal-artistieke poot, aan een evaluatie onderworpen.⁵ Op basis van een doelgroepbevraging werd door onderzoeksters van de Vrije Universiteit Brussel (VUB) en de Université Libre de Bruxelles (ULB), de integrerende impact van de projecten onderstreept, zowel op persoonlijk als op sociaal vlak.⁶ Drie

¹ Koning Boudewijnstichting, ATD-Vierde Wereld België, & Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten –Afdeling Maatschappelijk Welzijn (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel.

² Koninklijk besluit van 8 april 2003 houdende de toekenning van een subsidie van 6 200 000 euro aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn teneinde de sociale en culturele participatie en ontplooiing van hun cliënten te bevorderen, *Belgisch Staatsblad*, 22 april 2003. Het gaat niet om een structurele maatregel: jaarlijks verschijnt een nieuw Koninklijk besluit.

³ Het project resulteerde in een publicatie voor OCMW's en lokale partners: Vonck, E., (red.). (2007). *Het OCMW aan zet! Sport als niet alledaagse partner*. Brussel: Kunst en Democratie, ISB, POD-MI, met steun van de Vlaamse overheid, en een website: <http://www.integratiedoorsport.be>.

⁴ Zie de opeenvolgende Koninklijke besluiten voor de periode 2006-2007 en 2007-2008 en bijhorende omzendbrieven. http://www.mi-is.be/themes/participation/socioculturele%20participatie/index_nl.htm (02-01-2007).

⁵ Cramer, E., Van Looveren, M. (2007). *Een insidersblik in de sociaal-artistieke projecten: deelnemers aan het woord*, onderzoeksrapport 15 mei 2007. Brussel: ULB en VUB, in opdracht van de Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie.

⁶ Er werden 70 OCMW-cliënten geïnterviewd, afkomstig uit OCMW's in Gent, Antwerpen, Brussel, Luik en Charleroi.

aanbevelingen besluiten de studie: 1. De nood aan het openstellen van de maatregel voor een ruimere doelgroep van sociaal zwakkeren dan enkel de OCMW-cliënten; 2. Het waarborgen van diversiteit (generationeel, cultureel, sociaal-economisch...) en 3. Het opzetten van partnerschappen met professionelen die gespecialiseerd zijn in sociale en educatieve actie. Deze aanbevelingen vonden we reeds terug in het Verslag 2005 en blijven ook vandaag belangrijke aandachtspunten. Een meer globale evaluatie van de toepassing van, de perceptie op en de ervaring met de maatregel, wordt momenteel uitgevoerd door de vzw's Kunst en Democratie en Culture et Démocratie. De resultaten worden verwacht voor midden januari 2008.

Op vlak van **sportparticipatie** wil het nieuwe 'Sport voor allen-decreet'⁷ in Vlaanderen participatiedrempels slopen. 10% van de middelen is voorzien voor initiatieven die de drempel verlagen voor bijzondere doelgroepen, waaronder mensen die in armoede leven. Gemeenten kunnen ervoor opteren een ruimer budget te voorzien voor moeilijk bereikbare groepen. In die zin schept de regelgeving veel mogelijkheden. De werkgroep 'Cultuur en Sport' van het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, klaagt echter aan dat er tegelijk weinig garanties zijn. Het is niet ondenkbaar dat de gemeenten slechts de minimale inspanningen zullen leveren en dat het geld niet voldoende ten goede zal komen aan mensen in armoede. Dezelfde bedenking wordt geplaatst bij het Vlaamse Sportinfrastructuurplan⁸. In de Franse Gemeenschap werd een systeem van sportcheques in het leven geroepen met als doel het bevorderen van de sociale insluiting van jongeren van 6 tot 18 jaar door middel van sport⁹. Deze maatregel richt zich expliciet tot maatschappelijk kwetsbare jongeren: naast de leeftijd zijn het inkomen en de socio-economische status van de ouders criteria voor toekenning. Al is de aandacht voor deze doelgroep zeker positief te noemen, toch wijzen we erop dat verenigingen die strijden tegen armoede blijven herhalen dat er vaak dieperliggende obstakels de participatie in de weg staan, dan enkel het prijskaartje.

In Vlaanderen gaat in het decreet op het lokaal cultuurbeleid¹⁰, het decreet op het lokaal jeugdbeleid¹¹ en het aangehaalde 'Sport voor allen decreet'¹² veel aandacht naar moeilijk bereikbare doelgroepen. Deze sectordecreten hebben aandacht voor participatieverbreding en voorzien een financiële beloning voor initiatieven die zich richten tot mensen in armoede. De vraag blijft in welke mate deze mogelijkheden ook ten volle worden benut. Het lang aangekondigde **Participatiedecreet** van de Vlaamse cultuurminister wil "het maatschappelijke en centrale belang van participatie verankeren en duurzaam maken in het cultuur-, jeugdwerk-, en sportbeleid."¹³ Concreet heeft dit decreet de bedoeling om de participatiedrempels te slopen voor zogenaamd kwetsbare doelgroepen en dit door de bestaande sectordecreten te "steunen, prikkelen en verrijken in hun participatieopdrachten".¹⁴ Voor mensen in armoede is een prominente plek voorzien in het decreet¹⁵. Specifiek voor hen werden volgende accentverschuivingen aangekondigd:

- Een evolutie van toeleiding naar het gesubsidieerde aanbod naar een ruimer aanbod, waarbij de 'smaak' van het publiek centraal staat. Een voorbeeld is de voorziene uitbreiding van het toepassingsgebied van het Fonds Cultuurparticipatie naar niet-gesubsidieerde cultuur- en sportactiviteiten;
- Meer aandacht voor de eigen cultuurbeleving van mensen in armoede;
- Meer synergie tussen cultuur-, jeugd-, en welzijnswerk.¹⁶

⁷ Decreet van 9 maart 2007 houdende de subsidiëring van gemeente- en provinciebesturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor het voeren van een Sport voor Allen-beleid, *Belgisch Staatsblad*, 4 mei 2007.

⁸ Zie ook <http://www.cjsm.vlaanderen.be/sport/sportinfrastructuurplan/> (02-01-2007).

⁹ Decreet van 30 juni 2006 betreffende de sociale integratie van jongeren door de sport, waarbij een sportcheque wordt ingevoerd, *Belgisch Staatsblad*, 28 augustus 2006.

¹⁰ Decreet van 13 juli 2001 houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid, *Belgisch Staatsblad*, 29 september 2001.

¹¹ Decreet van 14 februari 2003 houdende de ondersteuning en de stimulering van het gemeentelijk, het intergemeentelijk en het provinciaal jeugd- en jeugdwerkbeleid, *Belgisch Staatsblad*, 24 maart 2003.

¹² Zie voetnoot 7.

¹³ Anciaux, B. (2006). Toespraak op de dag van de cultuurcommunicatie van 5 december 2006 in Brussel.

¹⁴ Anciaux, B. (2007). *Sport voor iedereen. Het tweede spoor in het Vlaamse sportbeleid*. Toespraak op het congres van het Vlaams Instituut voor Sportbeheer en recreatiebeleid van 14 maart 2007 in Brussel.

¹⁵ Vlaamse Overheid (2007). *Actualisatie van het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2005-2009*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

¹⁶ Zie voetnoot 8.

Het ontwerpdecreet en de memorie van toelichting lijken een kader te creëren dat tegemoet komt aan heel wat verzuchtingen vanuit de armenverenigingen.¹⁷ Voorlopig blijft het wachten op hoe deze ambitieuze doelstellingen in praktijk zullen worden gebracht. Verenigingen waar armen het woord nemen beklemtonen alvast dat de aandacht voor participatie van mensen in armoede in de kern van de beleidsvoering zou moeten zijn opgenomen, zodat een 'flankerend' beleid overbodig zou zijn. Daarnaast blijft de slagkracht beperkt, als er niet over de diverse domeinen heen wordt samengewerkt om de participatie te bevorderen. Denken we bijvoorbeeld aan de noodzakelijke verbindingen tussen welzijn, onderwijs en cultuur.

De Franse Gemeenschapsregering heeft haar doelstellingen op vlak van cultuur vastgelegd in een nota getiteld '**Prioriteiten cultuur**'¹⁸. Men verklaart er onder meer dat iedere publieke actie ten gunste van cultuur de emancipatie van individuen en sociale groepen tot doel moet hebben en in dat opzicht tegelijk moet werken aan een betere toegankelijkheid en een bredere participatie van het publiek. Naast de lancering van de sportcheques, voorziet de werklijn die is gewijd aan de participatie van allen aan cultuur, een reeks uiteenlopende maatregelen. Zo zijn sinds 7 mei 2006 een twaalfstal musea van de Franse Gemeenschap iedere eerste zondag van de maand gratis toegankelijk voor het publiek. De gratis toegang werd in september 2006 uitgebreid tot scholengroepen, jeugdorganisaties, jeugthuizen en studenten aan een academie of conservatorium. Deze maatregel volstaat echter niet om de drempel tot musea te verlagen voor mensen in armoede. De verenigingen op het terrein beklemtonen dat het belangrijk is projecten op te zetten die werken aan de noodzakelijke voorwaarden (onthaal/begeleiding) om de toegang tot musea te vergemakkelijken.¹⁹ Cultuur toegankelijk maken is eveneens de missie van de door de Franse Gemeenschap gesubsidieerde organisatie 'Article 27'. Deze organisatie verzorgt ondermeer begeleiding naar culturele instellingen. De sector van de permanente vorming* speelt een essentiële rol in de toegankelijkheid van cultuur en ondersteunt een groot aantal organisaties die als objectief hebben om verschillende doelgroepen dichterbij cultuur te brengen, niet enkel als toeschouwer, maar ook als 'maker'. Het decreet dat de erkenning en subsidiëring van deze organisaties regelt, werd recent gewijzigd.²⁰ Deze hervorming en haar implementering hebben tot een grote bezorgdheid geleid bij deze organisaties, meer bepaald bij deze die werken met sociaal-economisch zeer kwetsbare groepen. Zij vrezen dat alle inspanningen die nodig zijn om participatie van de kwetsbaarste personen mogelijk te maken, niet meer naar waarde zal worden geschat. Een lagere waardering van dit soort activiteiten zou eveneens een negatieve impact kunnen hebben op de subsidiëring ervan. Het kabinet van de minister van Cultuur, de Audiovisuele sector en Jeugd heeft in de aanwezigheid van het Steunpunt een ontmoeting georganiseerd met enkele van deze organisaties en de actoren die verantwoordelijk zijn voor de beleidsbeslissingen inzake permanente vorming (de administratie en de Hoge Raad voor permanente vorming). Het doel was te bekijken hoe de erkenningscriteria die in het decreet zijn vastgelegd, met souplesse konden worden toegepast.

Tot slot kunnen volgende initiatieven worden vermeld:

- Een verbetering van de rechten van de gebruiker door het invoeren van een 'Code van respect voor cultuurgebruikers'. Deze nota heeft het verbeteren van het 'onthaal', in de ruime zin van het woord, voor ogen. Volgens een eerste evaluatie staat de bekendmaking van deze code (via een systematische affichage aan de ingang van culturele instellingen) nog niet op punt.²¹ Men kan zich afvragen of deze maatregel wel voldoet om haar doestelling te bereiken.

¹⁷ Decreet houdende de bevordering van participatie in cultuur, jeugdwerk en sport (Participatiedecreet), zoals ingediend bij de Vlaamse Regering op 21/09/2007. Memorie van toelichting bij het Participatiedecreet, september 2007. Beide documenten zijn te consulteren op de website van de Vlaamse Gemeenschap: <http://www.cjasm.vlaanderen.be/cultuurbeleid/themas/participatie/index.html> (02-01-2007).

¹⁸ Priorités Culture, Politique culturelle pluriannuelle proposée par Fadila Laanan, Ministre de la Culture, de l'audiovisuel et de la jeunesse. Conclusion des Etats Généraux de la Culture, Adoptée par le Gouvernement de la Communauté française le 7 novembre 2005. <http://www.forumculture.be/note.php> (23-10-2007).

¹⁹ Zie ook het project 'Sesame' dat beschreven wordt in ATD Quart Monde (2006) Actes du séminaire 'Art et famille'. Se connaître pour agir ensemble. La culture pour aller à la rencontre des plus pauvres. Séminaire georganiseerd op 2 en 3 juni 2006 door 'La maison des savoirs', in samenwerking met Culture et Démocratie.

* Letterlijke vertaling van het Franse 'Education Permanente'.

²⁰ Decreet van 17 juli 2003 met betrekking tot steun aan het verenigingsleven op het gebied van de permanente opvoeding, *Belgisch Staatsblad*, 26 augustus, 2003.

²¹ Priorités Culture. Etat d'avancement de la politique culturelle pluriannuelle issue des Etats Généraux de la culture proposée par Madame Fadila Laanan, ministre van Cultuur, de Audiovisuele sector en Jeugd, november-december 2006. <http://www.forumculture.be/evaluation2006.php> (23-10-2007).

- De ambitie om meer mensen tot lezen aan te zetten door een verrijkende herziening van de opdrachten van de bibliotheken in de loop van het jaar 2007. Hiertoe is een hervorming van het huidige decreet 'tot instelling van de Openbare Dienst voor Lectuurvoorziening' gepland.
- Het decreet met betrekking tot het in werking stellen, de bevordering en de versterking van samenwerkingsverbanden tussen cultuur en onderwijs²² met als objectief de ondersteuning van culturele en artistieke activiteiten op scholen.
- Het akkoord met betrekking tot overeenkomsten over meerdere jaren in het verenigingsleven om programma's in het kader van culturele diversiteit en interculturele actie te ondersteunen.
- De toekenning van terugkerende en eenmalige financiering voor expressie- en creativiteitsprojecten, of projecten die willen zoeken naar nieuwe formules van verspreiding, om zo werkelijk de kwetsbare groepen te bereiken.
- De oprichting van platforms, volgend op de Staten-Generaal Cultuur, die een permanente plek voor dialoog vormen tussen de Franse Gemeenschap (culturele sector) en de gewesten.

Aanbevelingen

In het Verslag 2005 werden een aantal aanbevelingen – in de vorm van resoluties – over dit thema geformuleerd. Volgende aanbevelingen willen we graag terug onder de aandacht brengen:

- **De fundamentele rol van cultuur in de samenleving erkennen:** het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing is voor veel mensen in armoede nog geen verworvenheid. Cultuur, in de meest brede betekenis van het woord, wordt nochtans gezien als een echt wapen in de strijd tegen armoede.
- **Investeren in participatie en opbouw van cultuur:** tot een echte en duurzame deelname van maatschappelijk kwetsbare mensen komen, is geen sinecure. In de eerste plaats veronderstelt dit een structureel beleid op lange termijn, waarvoor de overheid het kader moet scheppen. De overheden van de verschillende beleidsniveaus moeten blijven investeren in de participatie van mensen in armoede aan het brede maatschappelijke leven. Cultuur verdient daarin een belangrijke plek. Er dient niet enkel aan de randvoorwaarden voor de deelname als 'toeschouwer' te worden gewerkt. Ook initiatieven die werken aan een actieve deelname als 'maker', verdienen erkenning en ondersteuning.
- **Wegnemen van de drempels ten aanzien van het aanbod:** aandacht voor tal van drempels is noodzakelijk voor een effectief participatiebeleid. De financiële drempel is er maar één. Er bestaan vele dieperliggende obstakels. Daaraan werken veronderstelt een grote tijd- en personeelsinvestering (zorgen voor duidelijke informatie die de mensen bereikt, rekening houden met mobiliteitsprobleem, angsten, ontbrekende voorkennis...).
- **Verhogen van samenwerking en overleg:** er bestaan veel goede initiatieven, maar er is vaak sprake van versnippering door een gebrek aan afstemming en overleg. Afstemming en samenwerking is nodig op alle niveaus (federaal, gemeenschap, lokaal). De beleidsdomeinen Onderwijs en Welzijn moeten bevoorrechte partners zijn in een pertinent cultuurbeleid.
- **Sensibiliseren en vormen:** echt werk maken van de cultuurparticipatie van mensen in armoede, veronderstelt een zekere 'deskundigheid' op sociaal en op cultureel vlak. Sociale en culturele werkers kunnen veel leren van elkaars expertise. Het is een opdracht om raakvlakken te zoeken en ontmoetingen tussen beide sectoren te stimuleren.

Tekst gedeeltelijk vertaald uit het Frans

²² Decreet van 24 maart 2006 betreffende het instellen, bevorderen en versterken van samenwerkingsverbanden tussen Cultuur en Onderwijs, *Belgisch Staatsblad*, 22 mei 2006.

OPVOLGING VAN HET VERSLAG 'ARMOEDE UITBANNEN'

8. Het bevorderen van de kwaliteit van de arbeid en van een sociale economie

Deze tekst werd geschreven op basis van de reacties van de verschillende kabinetten op de voorstellen in het Verslag 2005, van de opvolging van de wetgevende actualiteit en van standpunten en ervaringen die geformuleerd werden in het overleg over socioprofessionele inschakeling.

Een volledige lijst geven van de in 2006-2007 genomen of uitgevoerde beleidsinitiatieven en wetsvoorstellen op het vlak van werk die een impact hebben (gehad) op armoedesituaties, is onbegonnen werk. We beperken ons hieronder tot enkele maatregelen die, afgaande op de reacties van op het terrein, een cruciale weerslag hebben op de arbeidsmarktpositie van kwetsbare werknemers en werklozen.

De kwaliteit van jobs

Op de maatregelen die genomen zijn ter verhoging van de lage **lonen** (verhoging van het brutominimumloon en de werkbonus) werd ingegaan in de delen 'Een inkomen garanderen dat levensprojecten mogelijk maakt' en 'Fiscaliteit als middel voor sociale cohesie'. We wensen hier enkel in herinnering te brengen dat de verhoging van het brutominimumloon voor de vakbonden en verenigingen op het terrein als een belangrijke, maar 'slechts' eerste stap wordt beschouwd in de herwaardering van de lage lonen. Over de wenselijkheid en de werkelijke impact van de werkbonus heerst meer discussie.

De maatregelen die inspelen op de **jobzekerheid** volgen verder de tendens naar meer tijdelijke arbeidscontracten. De roep om een strengere controle op de toepassing van de wet betreffende de tijdelijke arbeid en de uitzendarbeid en op het beperken van de wettelijke mogelijkheden om opeenvolgende contracten van bepaalde duur aan te bieden, leeft nog steeds op het terrein.¹ De uitzendsector kreeg de laatste jaren een belangrijker plaats bij het tewerkstellen van de zogenaamde kansengroepen. Dat gebeurt door de trajectbegeleiding, of een deel ervan, in toenemende mate uit te besteden aan privé-partners waaronder uitzendbedrijven.² Een aantal nieuwe gewestelijke maatregelen die gebruik willen maken van de dynamiek van de interim-sector om na verloop van tijd te zorgen voor duurzame jobperspectieven, zagen het licht. Zo werd de IBO-interim goedgekeurd binnen het kader van het Vlaams Meerbanenplan.³ In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest werd dit jaar één sociaal interimkantoor opgericht. In de toekomst zouden er nog worden opgericht. Daarnaast neemt het aandeel van de uitzendsector in bepaalde tewerkstellingsmaatregelen verder toe. Zoiets is het geval voor het dienstenchequestelsel. Het hoofdstuk in dit verslag over dat stelsel leert echter dat precies de jobstabiliteit van dienstenchequewerknemers in uitzendondernemingen problematisch is, hoewel de betreffende wet voorziet in contracten van onbepaalde duur na verloop van tijd. Voor de deelnemers aan het overleg illustreert dit dat tijdelijke jobs niet altijd een 'springplank' bieden naar stabiele jobs. Volgens hen geldt dat voor personen met een zwakke arbeidsmarktpositie slechts zelden of vaak enkel voor een beperkte tijd. Die stelling werd in het overleg geregeld geuit wanneer bv. de art. 60 §7-maatregel of het Activa-plan ter sprake kwam. Maar de vrees bestaat dat ook personen met een gunstiger

¹ Wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers, *Belgisch Staatsblad*, 20 augustus 1987.

² De Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) noemt dat proces de 'trajecttendering'.

³ De IBO-interim (IBO= Individuele Beroepsopleiding) richt zich tot 50-plussers, allochtonen en mensen met een arbeidshandicap. De werkzoekende sluit eerst een contract af met een uitzendkantoor, daarna een IBO-contract met de VDAB, het uitzendkantoor en het bedrijf. Na maximum zes maanden moet het IBO-contract uitmonden in een contract van onbepaalde duur. De begeleiding gebeurt door het interimkantoor.

arbeidsstatuut hier meer en meer door getroffen zullen worden. Indien de Europese Commissie een richtlijn zou uitwerken in de lijn van hun zienswijze over 'flexicurity', dan zou die evolutie volgens sommigen nog versneld kunnen worden.⁴ Het European Anti-Poverty Network (EAPN) bv. denkt dat zo'n initiatief van de Commissie vooral zal tegemoetkomen aan de wensen van ondernemingen om het arbeidsrecht ten allen prijzen te flexibiliseren. Daarbij zou niet de jobzekerheid gegarandeerd worden, maar enkel de zekerheid van een tewerkstellingstraject.⁵

Ook op het vlak van de **arbeidstijd**regelingen zet de flexibilisering zich verder. De toegekende verlaging van werkgeversbijdragen bij het presteren van overuren werkt dit bv. in de hand.⁶ Ter legitimering van dergelijke maatregelen worden, behalve economische argumenten, ook vaak persoonsgebonden argumenten ingeroepen: werknemers zouden meer dan vroeger afwijkende werkroosters verkiezen. Zeker bij deeltijdse arbeid wordt die stelling naar voren geschoven. Reacties uit het overleg geven echter aan dat de gebrekkige tewerkstellingsperspectieven van werknemers met ongunstige arbeidsvoorwaarden of de bestaansonzekerheid van hun huishouden hen in de praktijk vaak geen keuze laat.⁷

De verschillende gewesten zetten hun inspanningen verder om meer laaggeschoolden **vormingsmogelijkheden** op de werkvloer aan te bieden. Het Vlaamse en Waalse Gewest hebben initiatieven genomen rond jobcoaching. Jobcoaches bieden voor een aantal maanden nog begeleiding op de werkvloer aan, terwijl de klassieke begeleidingstrajecten aflopen eens de aanwerving is gebeurd. Ze hebben ook als taak de werkgevers te ondersteunen tijdens die periode. Daarbij inspireren ze zich op de methodieken die sociale economieondernemingen op dat vlak ontwikkeld hebben. In het Waalse Gewest zijn de jobcoaches actief binnen de 'Missions régionales pour l'Emploi'.⁸ De Waalse regering heeft ook de reglementering van de Programmes de Transition Professionnelle (PTP - Doorstromingsprogramma)⁹, waardoor de opleiding verplicht binnen de arbeidstijd dient plaats te vinden.

Op Vlaams niveau wil men het **totale concept van de kwaliteit van de arbeid** bevorderen door gebruik te maken van de werkbaarheidsmonitor. De werkbaarheid wordt zowel direct (bv. leermogelijkheden) als indirect (psychosociale facetten als werkstress) wetenschappelijk gemeten. De resultaten van de tussenmeting in 2007 laten toe om een vergelijking te maken met die van de nulmeting in 2004. De opname van facetten als loon en jobzekerheid zou voor een verdere verfijning van het concept kunnen zorgen. Op Europees vlak wordt het concept, dat nochtans één van de pijlers vormt in de Europese werkgelegenheidsstrategie, volgens deelnemers aan het overleg weggedrukt door andere arbeidsmarktdoelstellingen (de arbeidsinzetbaarheid en het verhogen van de activiteitsgraad) en door economische doelstellingen.

Het bestrijden van de werkloosheid

De **creatie van jobs** voor laaggeschoolden en personen die 'ver van de arbeidsmarkt' verwijderd zijn, zowel in de reguliere als in de sociale economie, was één van de speerpunten tijdens de voorbije legislatuur. Voor de reguliere economie maken zowel de Federale Staat als de gewesten gebruik van het instrument van bijdrageverlagingen voor werkgevers. Voor de sociale economie zijn het vooral de gewesten die voor impulsen zorgen, in het verlengde van het Samenwerkingsakkoord dat ze hebben afgesloten

⁴ Europese Commissie (2006). *Groenboek. De modernisering van het arbeidsrecht met het oog op de uitdagingen van de 21ste eeuw*. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2006\)0708_/com_com\(2006\)0708_nl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2006)0708_/com_com(2006)0708_nl.pdf) (30-06-2007); European Commission (2007). *Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions, towards common principles of flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flex_comm_en.pdf (30-06-2007).

⁵ European Anti-Poverty Network (2006). *EAPN position paper: Will Flexicurity meet the needs of people experiencing poverty and social exclusion?* http://www.eapn.org/code/en/publ_detail.asp?pk_id_content=2134 (15-07-2007). European Anti-Poverty Network (2007). *EAPN position paper: the security we need cannot be summarised by secured transitions between jobs!* http://www.eapn.org/code/en/publ_detail.asp?pk_id_content=2806 (15-07-2007).

⁶ Wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact, *Belgisch Staatsblad*, 30 december 2005.

⁷ Volgens een recente evaluatie van de werklozenwerking van ABVV Luik-Hoei-Borgworm is die groep deeltijdse werknemers omvangrijker dan de categorie van de 'onvrijwillig deeltijds werklozen' in de officiële statistieken.

⁸ Dit zijn regionale steunpunten die een speciale opdracht hebben voor duurzame en kwaliteitsvolle tewerkstelling.

⁹ De PTP's geven de mogelijkheid aan langdurige werklozen om werkervaring op te doen. Zo kunnen ze hun positie op de arbeidsmarkt verbeteren en eventueel doorstromen naar een regulier arbeidscontract.

met de Federale Staat en de Duitstalige Gemeenschap. Tot slot is de experimentele fase van de buurt- en nabijheidsdiensten opgeheven ten voordele van een structureel wettelijk kader en financiering. Bij de betrokkenen op het terrein roept de concrete uitvoering echter vragen op.¹⁰

Ondanks de inspanningen op het vlak van jobcreatie, werd tijdens het overleg er op gewezen dat er in bepaalde regio's nog altijd een te beperkt aanbod is aan beschikbare jobs in vergelijking met het aantal werklozen. Deze spanning zou bovendien nog onderschat worden omdat zowel de officiële cijfers van het aantal beschikbare vacatures¹¹ als die van de werklozen¹² een vertekening van de realiteit inhouden. Volgens de deelnemers heeft het waarom van die verdoezeling te maken met het feit dat de maatregelen gericht op werklozen of niet-actieven nog altijd in het teken staan van het **verhogen van de activiteits- en werkzaamheidsgraad**. De verlaging van de werkloosheidsgraad en de verbetering van de kwaliteit van de jobs zou dan pas op de tweede plaats komen of volgens sommigen zelfs bijkomstig zijn.

Velen op het terrein menen dat de maatregelen in het Generatiepact (bv. diegene gericht op de afbouw van het recht op brugpensioen) of het federale plan ter activering van het zoekgedrag van werklozen steunen op dezelfde logica. Dat laatste plan is tijdens de laatste jaren verder ten uitvoer gebracht. Bij afwezigheid van een diepgaande kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie, dienen we voorlopig af te gaan op de administratieve cijfers en signalen van op het terrein. Beide wijzen erop dat de sancties toenemen, zowel in aantal als in duur. En de sancties lijken in de eerste plaats de meest kwetsbaren te treffen.

Tot slot staan we kort stil bij de **begeleiding en opleiding** uitgevoerd door de **gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten**. De inspanningen om aan elke werkloze een begeleiding op maat te bieden zijn in de verschillende gewesten versterkt. De aandacht voor personen die nood hebben aan acties op andere maatschappelijke gebieden, vooraleer of terwijl ze een traject naar werk volgen, is ook toegenomen. Van op het terrein vallen in elke geval positieve reacties te horen bij die ontwikkeling. Maar knelpunten worden nog steeds gemeld, zeker door armoedeverenigingen. Deze situeren zich op twee vlakken:

- het opleidingsaanbod: een gebrek aan kwalificerende opleidingen of te lange wachtlijsten voor een opleiding;
- het kader waarin de begeleiding zich situeert: te weinig autonomie voor de werkloze, wat vaak in verband wordt gebracht met de samenwerkingsprocedure tussen de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten en de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) op het vlak van controle van werklozen.

Het project 'Activering van mensen in armoede naar werk'¹³ van het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen beschrijft en analyseert die twee 'types' van knelpunten in detail. Maar het geeft ook een overzicht van heel wat andere valkuilen, hefbomen en acties voor het zinvol en duurzaam activeren van mensen in armoede naar kwalitatieve tewerkstelling.

Aanbevelingen

In het Verslag 2005 werden een aantal aanbevelingen – in de vorm van resoluties – over dit thema geformuleerd. Volgende aanbeveling willen we graag terug onder de aandacht brengen:

- **Garanderen van werkloosheidsuitkeringen als actief middel in de strijd tegen armoede:** door de werkloosheidsuitkering te beperken in de tijd of de bedragen ervan niet op een aanvaardbaar welvaartsniveau te houden, legt men de verantwoordelijkheid van het risico op werkloosheid op eenzijdige wijze bij de werklozen zelf. Maar een dergelijke maatregel is ook

¹⁰ Dat valt bv. af te leiden uit het advies van het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen van 24 mei 2006 op het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Regering houdende de lokale diensteneconomie en op hun advies van juli 2007 op het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de lokale diensteneconomie.

¹¹ Sommige vacatures zouden dubbel geteld worden, andere blijven in de databanken zitten nadat de jobs al ingevuld zijn...

¹² We verwijzen in dit verband naar: http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_werkloosheid_voetnoot.htm#werkloosheid (15-07-2007). Cijfers over de 'arbeidsreserve', die bv. ook het aantal deeltijdse werknemers bevatten die geen voltijdse job vinden, geven een nog vollediger beeld van de problematiek van de werkloosheid.

¹³ Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen. (2007). *Valkuilen, hefbomen en acties voor het zinvol en duurzaam activeren van mensen in armoede naar kwalitatieve tewerkstelling. Eindrapport van het project 'Activering van mensen in armoede naar werk'*. Niet-gepubliceerd document.

vanuit het perspectief van armoedebestrijding niet wenselijk: ze brengt de inkomenssituatie van de personen (en van hun huishoudens) met weinig tewerkstellingsperspectieven verder in het gedrang. Heel wat actoren op het terrein menen dat de criteria in en de uitvoeringspraktijk van het bovenvermelde federale 'activeringsplan' leiden of zullen leiden tot een de facto beperking of vermindering in de tijd van werkloosheidsuitkeringen bij vooral de meest kwetsbare werklozen. Bij velen leeft daarom nog altijd de vraag naar een intrekking van het plan of ten minste naar een bijsturing op basis van een diepgaande kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie. Het thematisch deel over dienstencheques bevat een aanzet in de richting van een dergelijke evaluatie.

OPVOLGING VAN HET VERSLAG 'ARMOEDE UITBANNEN'

9. Socio-economische gezondheidsongelijkheden bestrijden

De voorstellen uit het Verslag 2005 werden door de beleidsverantwoordelijken omstandig behandeld in schriftelijke nota's. Op basis daarvan zijn de bevoegde federale kabinetten, hun administraties en de deelnemers aan het overleg georganiseerd door het Steunpunt, 3 keer bijeengekomen. Deze tekst is hiervan een beknopte weergave. Tevens worden een aantal bedenkingen geformuleerd, gerezen uit het overleg op het Steunpunt.

Het bestaan van **grote ongelijkheden in ziekte, gezondheid en toegang tot de gezondheidszorg** wordt algemeen erkend en is ook wetenschappelijk vastgesteld¹ - hoewel bepaalde waarnemingen verder verfijnd moeten worden. Wat echter achterwege blijft is een politiek antwoord op deze vaststellingen in de zin dat België nog niet beschikt over een globaal nationaal plan om gezondheidsongelijkheden te bestrijden. Wel wordt dit onderwerp opgenomen in globale gezondheidsplannen (zoals het Nationaal Voedings- en Gezondheidsplan 2005-2010) en worden allerlei maatregelen genomen om de toegang tot de gezondheidszorg te verbeteren. Even belangrijk om de socio- economische gezondheidsongelijkheid te bestrijden - zelfs nog belangrijker - zijn maatregelen gericht op een verbetering van de levensomstandigheden van zij die onderaan de maatschappelijke ladder leven. In die zin vragen het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) en de daaropvolgende verslagen van het Steunpunt dan ook om ongelijkheid in gezondheid te bestrijden via een algehele aanpak van armoedebestrijding.

De Belgische overheid stelt zich tot doel de **financiële toegang tot de gezondheidszorg te waarborgen** via een ruime verplichte openbare verzekering. Dit engagement staat ingeschreven in het Belgisch strategisch rapport voor de sociale bescherming en insluiting 2006-2008. Vanaf 1 juli 2006 werd het dekkingspercentage voor de kleine risico's uitgebreid naar de zelfstandigen. Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen hebben vanaf 1 januari 2008 recht op een ziekteverzekering. Tevens kunnen ook kinderen ten laste van zelfstandigen die niet meer in staat zijn hun sociale bijdragen te betalen, voortaan over een eigen recht op verzekeraarbaarheid genieten. Verschillende maatregelen werden genomen om de dekking te verruimen, zoals verbeterde dekking tandheelkunde; betere terugbetaling van brilglazen voor kinderen en jongeren; verlaging van het remgeld voor veel voorkomende kinesitherapeutische behandelingen; terugbetaling van bepaalde zeer dure weesgeneesmiddelen voor alle zelfstandigen; toekenning van gratis dekking gezondheidszorgen voor alle zelfstandigen onder de collectieve schuldregeling; verbeterde terugbetaling in logopedie; verbetering van de dekkingsgraad van bescherming van chronisch zieken... Deelnemers aan het overleg op het Steunpunt juichen de maatregelen toe in de mate dat ze de toegang tot de gezondheidszorg verbeteren, maar hebben toch reserves vermits een aantal zorgen nog slecht terugbetaald worden. Zo moet voor de terugbetaling van de kosten van een bril de afwijking al heel ernstig zijn; meestal wordt de norm niet bereikt en toch gaat het om een zware uitgave. Voor kinderen bijvoorbeeld kunnen gezichtsproblemen een impact hebben op hun schoolresultaten.

Om het persoonlijke aandeel van patiënten te verminderen, voerde de overheid campagne om artsen en tandartsen te stimuleren goedkopere geneesmiddelen voor te schrijven.² Maatregelen werden getroffen om de ziekenhuissupplementen te bestrijden en de rechthebbenden beter te beschermen tegen de supplementen die verbonden zijn aan medische hulpmiddelen, waaronder de implantaten.³ Het gebruik van het globaal medisch dossier (GMD), wat de patiënt een vermindering van 30% op het bedrag van

¹ Voor cijfers over socio-economische gezondheidsongelijkheden, zie: http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_gezondheid.htm (30-08-2007).

In het kader van het Tackling Health Inequalities in Belgium (TAHIB)-onderzoeksproject (2006-2009) in opdracht van het Federale Wetenschapsbeleid wordt momenteel verder onderzoek uitgevoerd omtrent de sociale ongelijkheden in gezondheid, mortaliteit en levensverwachting.

² Elke arts en tandarts wordt verzocht een minimum percentage goedkope geneesmiddelen voor te schrijven vanaf 1 april 2006. De 'Dienst voor Geneeskundige evaluatie en controle' kijkt toe op de naleving van deze bepaling.

³ Wet van 13 december 2006 houdende diverse bepalingen betreffende gezondheid, *Belgisch Staatsblad*, 22 december 2006 (editie 2).

het remgeld⁴ oplevert, werd aangemoedigd: de honoraria voor het beheer van het GMD werden opgetrokken en er werden maatregelen genomen voor de vereenvoudiging van de verlengprocedure van het GMD. Voor de deelnemers aan het overleg op het Steunpunt moeten echter nog meer inspanningen geleverd worden om nog een grotere dekking van de bevolking te bereiken voor het GMD. Zij stellen ook voor dat bij aanmaak van het GMD, automatisch de derdebetalersregeling wordt toegepast.

Om de gezondheidsuitgaven te matigen worden alle actoren aansprakelijk gesteld: een beleidslijn die verder uitgezet wordt. Voor de patiënt gebeurt dit responsabiliseren via het systeem van het remgeld en de terugbetaling a posteriori (het voorschieten van de kosten). Volgens deelnemers aan het overleg zet het remgeld de armen ertoe aan om zich minder te verzorgen, wordt de overconsumptie overdreven en de 'verantwoordelijkheid van de patiënt' overschat. Het probleem van de voorschotten werd reeds lang aangeklaagd: een probleem dat des te groter is naarmate het budget kleiner is. De eis om de derdebetalersregeling⁵ te veralgemenen, reeds bepleit sinds het AVA, stuit op weerstand omwille van het behoud van het principe van het remgeld. Inzake de vraag voor een ruimere toepassing van het forfaitaire betalingssysteem⁶ in de eerstelijnszorg, overweegt de federale overheid om extra financiële stimulansen te verlenen aan de oprichting van wijkgezondheidscentra op initiatief van het OCMW, indien de kosten van het forfaitsysteem dit zouden toelaten.⁷ Deelnemers aan het overleg binnen het Steunpunt staan echter niet gunstig tegenover dergelijke door het OCMW gestuurde initiatieven. De Nationale Arbeidsraad, in haar advies op het Verslag 2005, spoort de partnerverenigingen aan om te blijven nadenken over de mogelijkheid van een ruimere toepassing van het forfaitaire betalingssysteem in de eerstelijnszorg.

Voor het beleid is de maximumfactuur (MAF)⁸ het basisinstrument om de financiële toegankelijkheid van de geneeskundige verzorging te stimuleren. Dit mechanisme werd nog verfijnd door de uitbreiding van de persoonlijke tegemoetkomingen waarmee in de MAF-teller rekening gehouden wordt: magistrale bereidingen, implantaten, meer kosten voor chronisch zieken⁹ zoals pijnstillers... De MAF is inderdaad een belangrijke maatregel in de bescherming tegen financiële catastrofes, maar de reeds aangehaalde tekortkomingen in het Verslag 2005 blijven bestaan voor mensen die in armoede leven.

Aan economisch zwakke personen werd vanaf 1 april 2007 het Omnio-statuuat toegekend waardoor zij kunnen genieten van de verhoogde tegemoetkoming.¹⁰ Verenigingen waar armen het woord nemen vinden het positief dat de opdeling in categorieën werd afgeschaft: bij de verhoogde tegemoetkoming was immers naast de inkomensvereiste ook een bepaalde hoedanigheid vereist (weduwen, wezen...). Het Omnio-statuuat wordt weliswaar niet automatisch toegekend maar moet bij het ziekenfonds aangevraagd worden. Dit doet de vraag rijzen hoe personen, die uit deze maatregel voordeel zullen halen, geïnformeerd zullen worden. Het lijkt erop dat tot op heden nog maar weinig potentiële rechthebbenden zich hebben aangemeld. Ziekfondsen van hun kant klagen de administratieve complexiteit van deze maatregel aan alsook de hun toegewezen rol van controle van de inkomsten, waardoor tijd verloren gaat voor de begeleiding en verdediging van hun leden. Sommige actoren erkennen het voordeel van dit nieuwe statuuat voor personen met een laag inkomen, maar tegelijkertijd vrezen zij dat dergelijke maatregelen wel

⁴ Het remgeld is het persoonlijk aandeel dat de patiënt moet betalen voor de geneeskundige verstrekking, verkregen na aftrek van de tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging.

⁵ Bij dit betalingssysteem ontvangt de zorgverstrekker of de instelling de betaling voor de verstrekte zorgen onmiddellijk van de verzekeringsinstelling waarbij de patiënt aangesloten is; de patiënt betaalt enkel het remgeld.

⁶ Het betreft een betalingswijze om gezondheidszorgen met een abonnement te betalen. De klassieke manier is de betaling per prestatie.

⁷ Lopende vergelijkende studie tussen medische huizen die het forfaitair systeem toepassen en geneeskunde per prestatie, uitgevoerd door het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE): http://www.kce.fgov.be/index_nl.aspx?ID=0&SGREF=5274&CREF=6034 (02-07-2007).

⁸ Zodra het remgeld voor bepaalde patiëntenzorgen een welbepaald plafond overschrijdt (vooral variabel in functie van het inkomensniveau) krijgt de belanghebbende zijn volledige persoonlijke bijdrage terugbetaald. De MAF wordt per jaar berekend.

⁹ Voor de maatregelen inzake chronisch zieken die in werking zijn getreden op 1 juli 2007, zie: http://www.inami.fgov.be/secure/nl/medical_cost/specific/chronic/index.htm (02-07-2007).

Het betreft o.a. tegemoetkomingen in actieve verbandmiddelen, in pijnstillers, in reiskosten kankerpatiënten.

¹⁰ Koninklijk besluit van 1 april 2007 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, §§1 en 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, en tot invoering van het OMNIO-statuuat, *Belgisch Staatsblad*, 3 april 2007 (editie 2).

eens de legitimiteit van het sociale zekerheidsstelsel kunnen ondermijnen wanneer ze veelvuldig zouden worden toegepast vermits ze weinig voordelen bieden aan de hogere inkomensgroepen, die dan meer en meer beroep gaan doen op privé-verzekeringen.

Niet alleen financiële hinderpalen, ook **niet-financiële knelpunten** beletten mensen die in armoede leven om beroep te doen op de gezondheidszorg.

Het zorgaanbod is vaak niet aangepast. Het gaat vooral om een ontoereikend aanbod van toegankelijke en kwaliteitsvolle basiszorgen op de eerste lijn, in de eerste plaats in arme buurten. In haar strategisch plan voor de sociale bescherming en insluiting 2006-2008 stelt de Belgische overheid eerstelijnsverzorging prioritair en wil zorgverleners aansporen de toegankelijkheid van de primaire geneeskundige verzorging te optimaliseren. 'Het plan 2006-2007 voor de ontwikkeling van de huisartsgeneeskunde'¹¹ lanceerde hiertoe een aantal initiatieven zoals het Impulsprogramma¹² voor huisartsen en de oprichting van wachtposten van huisartsgeneeskunde. Onder voorbehoud van de resultaten van een meer grondige evaluatie, vinden organisaties die strijden tegen armoede, deze maatregelen positief.

Inzake het bestrijden van de niet-financiële belemmeringen blijven informatie, inspraak, administratieve eenvoud en vorming van zorgverstrekkers omtrent armoede belangrijke aandachtspunten voor de deelnemers aan het overleg.

Actoren op het terrein stellen een aanzienlijke toename vast van de verzoeken om sociale bijstand en brengen in herinnering dat **de rol die het OCMW op het vlak van gezondheid speelt**, in principe een aanvullende rol is ten aanzien van het algemene stelsel van de ziekteverzekering. Zij klagen de grote praktijkverschillen tussen de OCMW's aan. Het Verslag 2005 pleitte voor meer harmonisering van OCMW-praktijken. De minister van Maatschappelijke Integratie stelde twee instrumenten voor om tot meer harmonisering te komen: de oprichting van een Vaste Federale Waarnemingspost voor de praktische werking van de OCMW's¹³ - hierna 'de Waarnemingspost' genoemd - en het aanmoedigen van het gebruik van de medische kaart.

Deelnemers aan het overleg vroegen zich af of een dergelijke Waarnemingspost wel efficiënt kan zorgen voor de noodzakelijke harmonisering. Belangrijk voor hen is dat de studie van de rechtspraak van de sociale bijstand, uitgevoerd door universitaire teams en onderbroken sinds 2002, voortgezet wordt vermits de rechtspraak per definitie tot een harmonisering van de praktijken kan bijdragen. Vele deelnemers wensen ook de oprichting van een OCMW-ombudsdienst.¹⁴

De medische kaart¹⁵ wordt als een meerwaarde beschouwd zowel voor de zorgvrager, de zorgverlener als voor het OCMW. Tijdens het overleg op het Steunpunt werd gewezen op het belang van een goede lokale dialoog tussen de verschillende zorgverleners en het OCMW, teneinde het gebruik van de medische kaart te optimaliseren. De overheid kan impulsen geven om deze dialoog te stimuleren. Een medische conventie¹⁶ gaat verder in op de afspraken tussen beide actoren en biedt meer duidelijkheid. Medimigrant vzw heeft samen met de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) modellen/werkinstrumenten uitgewerkt voor het gebruik van een goede en zo uniform mogelijke medische kaart.¹⁷ Deelnemers benadrukken dat de medische kaart geruime tijd geldig moet zijn, minimum drie maanden.

¹¹ http://www.rudydemotte.be/communiques_asp/plan0607nl.doc (19-07-2007).

¹² Koninklijk besluit van 15 september 2006 tot oprichting van een Impulsfonds voor de huisartsgeneeskunde en tot vaststelling van de werkingsregels ervan, *Belgisch Staatsblad*, 28 september 2006.

¹³ Wetsvoorstel tot oprichting van een Vaste Federale Waarnemingspost voor de praktische werking van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers - Parlementair document* 51K1658.

¹⁴ Voor een omstandige bespreking van dit voorstel, verwijzen wij naar het verslag van het overleg binnen het Steunpunt op vraag van de minister van Maatschappelijke Integratie over het voorstel tot oprichting van een OCMW-ombudsdienst: http://www.armoedebestrijding.be/publications/Nota_Ombudsdienst.pdf (19-07-2007).

¹⁵ Dit is een document dat door het OCMW afgeleverd wordt aan een OCMW-cliënt en waarbij het OCMW zich ten aanzien van de zorgverlener toe verbindt om de kosten van bepaalde medische prestaties gedurende een bepaalde termijn ten laste te nemen.

¹⁶ Een medische conventie is een overeenkomst gesloten tussen een OCMW en een (groep van) zorgverlener(s) waarin afspraken worden gemaakt in verband met het verstrekken van medische zorgen aan (groepen van) OCMW-cliënten en/of de toepassing van de regeling dringende medische hulp.

¹⁷ De handleiding 'dringende medische hulp' voor mensen zonder wettig verblijf - basispakket en achtergrondossier - kan nagelezen worden op de website van Medimigrant: <http://www.medimigrant.be>.

Het systeem van de **dringende medische zorg** werd aangepast: sinds 1 juli 2006 worden het verblijf en de behandeling in een psychiatrisch ziekenhuis en psychiatrisch verzorgingstehuis mogelijk gemaakt voor asielzoekers en mensen zonder wettig verblijf.¹⁸ Volgens deelnemers aan het overleg is het systeem van de dringende medische hulp in zijn geheel echter niet langer aangepast aan de hedendaagse realiteit en is het aan verandering toe.

Sinds 15 februari 2007 is bij het Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (Fedasil) een Cel Medische Kosten in werking getreden. Bedoeling is een efficiëntere toegang van zogenaamde 'no-show' asielzoekers - asielzoekers die naar een opvangstructuur worden doorverwezen maar beslissen om er niet te verblijven - te waarborgen en een efficiëntere (terug)betaling van facturen aan de zorgverstrekkers te verzekeren. Goede informatieverstrekking over deze dienst naar alle zorgverleners en opvangstructuren blijft in gebreke, aldus een aantal deelnemers aan het overleg op het Steunpunt.

Om **geestelijke gezondheidszorg** zo dicht mogelijk bij de woonplaats van de patiënt te organiseren, werden binnen de Federale Overheidsdienst (FOD) Volksgezondheid een aantal projecten gelanceerd zoals de projecten voor thuisverzorging, het outreachment-project* voor kinderen en het outreachment-project voor daklozen. Na positieve evaluatie – waarbij de gebruikers betrokken worden, zo vragen deelnemers aan het overleg op het Steunpunt – zouden de projecten structureel verankerd worden. In de Vlaamse Gemeenschap werd een actie opgezet opdat sociaal en financieel zwakkere personen met ernstige psychische of psychiatrische problemen tegen een verminderde bijdrage of zelfs gratis terecht kunnen bij de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg.

Vele actoren die actief zijn op het terrein, erkennen het belang om te investeren in kwaliteitsvolle toegankelijke gezondheidszorgen voor ieder, maar tegelijkertijd vestigen zij de aandacht op het gevaar om armoede te 'psychiatriseren'.

Teneinde **niemand uit te sluiten van medische zorgen**, werden in Wallonië met de steun van de Waalse regering, de Relais Santé opgericht binnen de Relais Sociaux.¹⁹ Naast onthaal, informatieverstrekking, preventie en het verstrekken van de eerste zorgen in het kader van een dispensarium, hebben de Relais Santé als opdracht patiënten door te verwijzen naar bestaande structuren die beantwoorden aan hun behoeften. Voor partners van het Steunpunt gaat het hier om een interessant initiatief vermits het pro-actief werkt: beroepskrachten treden naar buiten en gaan naar personen toe, die er anders nooit aan zouden denken om zich te laten verzorgen.

Preventie is voor alle Gemeenschappen prioritair, aldus het Belgisch strategisch plan 2006-2008. In haar beleids- en actieplannen formuleert de Vlaamse overheid aanbevelingen om mensen in armoede beter te bereiken bij de realisatie van haar gezondheidsdoelstellingen, onder meer rond vaccinatie, borstkankerscreening, depressie en zelfdoding.²⁰ Het is voldoende bekend dat preventie mensen in armoede zeer moeilijk bereikt. Vooral de angst voor de (latere) kosten speelt een rol, zoals bij een gratis tandartsbezoek.

Zowel Kind en Gezin in de Vlaamse Gemeenschap als het Office de la Naissance et de l'Enfance (O.N.E.) in de Franse Gemeenschap gebruiken een nieuwe aanpak in de prenatale dienstverlening aan kwetsbare zwangeren (verbetering van het doelgroepenbereik, uitbreiding van de psychosociale begeleiding) en breidden hun preventief medisch zorgaanbod voor jonge kinderen (van 0-6 jaar) uit met een speciaal aanbod ter begeleiding van kansarme kinderen.

Er werden maatregelen getroffen voor meer gezondheidsbevordering bij kinderen en jongeren, met aandacht voor de implementatie van gezondheidsbevordering van kansarmen. Zo is er het Vlaams strategisch plan over gezondheidsbevordering in het basis-

¹⁸ Wet van 2 juni 2006 tot wijziging van artikel 1, 3°, tweede lid, van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *Belgisch Staatsblad*, 30 juni 2006 (editie 2).

* Outreachment wil zeggen dat personen in hun leefomgeving worden ontmoet.

¹⁹ Région Wallonne. (2005). *Plan Stratégique n°3-Inclusion Sociale*, 19 Octobre 2005. <http://gov.wallonie.be/code/fr/pst3.pdf> (19-07-2007).

²⁰ Zie de website van het Vlaams Agentschap Zorg&Gezondheid: <http://www.zorg-en-gezondheid.be/preventie.aspx> (30-08-2007).

en secundair onderwijs²¹, met een verplicht gezondheidsbeleid voor elke school vanaf 1 september 2007²², en in de Franse Gemeenschap het plan voor gezonde voeding en meer beweging bij kinderen en jongeren van 0 tot 18 jaar.²³ Deze maatregelen gaan in de richting van de vraag uit het Verslag 2005 om ondersteunende omgevingen te scheppen die mensen in staat stellen greep te krijgen op hun leven, zoals de school een bevoorrechte plaats laten worden voor gezondheidspreventie. Zeker bij socio-economische kwetsbare personen zorgt de in de preventie hoog aangeschreven individuele verantwoordelijkheid voor schuldgevoelens en angst, wat stigmatisering en uitsluiting kan versterken.

Aanbevelingen

In het Verslag 2005 werden een aantal aanbevelingen – in de vorm van resoluties – over dit thema geformuleerd. Volgende aanbevelingen willen we graag terug onder de aandacht brengen:

Een **globaal en coherent gezondheidsbeleid** gericht op het behoud en de bevordering van de gezondheid van alle burgers, met volgende maatregelen:

- **Handhaven van een betaalbare gezondheidszorg:** gezondheidszorg wordt steeds moeilijker te betalen voor de laagste inkomensgroepen. Heel wat mensen moeten om financiële redenen hun medische zorgen uitstellen of ervan afzien. Zeker in het licht van een toenemende privatisering wordt gepleit voor een gewaarborgde toegang tot de gezondheidszorg via een maximaal dekkende verplichte ziekteverzekering. Kosten voor rekening van de patiënt moeten verlaagd worden door een vermindering van de remgelden, een bestrijding van de supplementen en een verfijning van de beschermingsmaatregelen zoals de maximumfactuur. De derdebetalersregeling dient veralgemeend te worden naar alle zorgverstrekkers toe en het forfaitair betalingssysteem moet in de eerstelijnszorg ruimer toegepast worden.
- **Niet-financiële drempels bestrijden** door een goede informatieverstrekking en –doorstroming uit te bouwen, de communicatie tussen patiënt en zorgverstrekker te verbeteren, administratieve hinderpalen uit de weg te ruimen...
- **Meer harmonisering van OCMW-praktijken**, gezien de grote praktijkverschillen tussen OCMW's, ook op het vlak van toegang tot gezondheidszorg. De studie van de rechtspraak van de sociale bijstand en een meer en beter gebruik van de medische kaart worden als instrumenten voor een noodzakelijke harmonisering vooruitgeschoven.
- **Uitsluiting van medische zorgen tegengaan:** het recht op bescherming van de gezondheid is een grondrecht en impliceert dat ieder mens toegang moet hebben tot die zorgen. Het systeem van de dringende medische hulp is in zijn geheel niet langer aangepast aan de hedendaagse realiteit en moet veranderd worden.
- Een **voldoende aanbod van toegankelijke eerstelijnszorg verzekeren**, ook in arme buurten.
- **Preventie toegankelijk maken voor iedereen:** te vaak wordt geconstateerd dat preventie de mensen in armoede zeer moeilijk bereikt.
- **Aandacht hebben voor geestelijk welzijn:** dit wil zeggen een kwaliteitsvolle toegankelijke geestelijke gezondheidszorg uitbouwen voor ieder, maar tegelijk op de hoede zijn voor het risico op een psychiatrisering van de armoede en van hen die ze ondergaan.

²¹ Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) en Commissie gezondheidsbevordering. (2006). 'Op uw gezondheid!'. Strategisch plan over gezondheidsbevordering in het basis- en secundair onderwijs. http://www.zorg-en-gezondheid.be/uploadedFiles/NLsite/Preventie/Kinderen_en_jongeren/Standaarden_jeugdgezondheidszorg/OpUwGezondheid.pdf (30-08-2007).

²² <http://www.gezondopschool.be>.

²³ Gouvernement de la Communauté française. (2006). Promotion des attitudes saines sur les plans alimentaire et physique pour les enfants et adolescents. http://www.enseignement.be/prof/actualites/attitudes_saines/plan.pdf (19-07-2007).

OPVOLGING VAN HET VERSLAG 'ARMOEDE UITBANNEN'

10. Een duurzaam huisvestingsbeleid voeren

Deze tekst werd opgesteld op basis van de reacties van de verschillende kabinetten op de voorstellen uit het Verslag 2005, de opvolging van de wetgeving, en enkele formele stellingnamen van actoren inzake huisvesting over een aantal belangrijke punten. Dit overzicht streeft echter geen volledigheid na. De tekst is eveneens verrijkt kunnen worden door de aanstelling van het Steunpunt als lid van het federale Opvolgingscomité voor de paritaire huurcomité-projecten (zie verder). In het Verslag 2005 werden in het kader van het thema huisvesting ook aanbevelingen met betrekking tot de energieproblematiek geformuleerd. Deze thematiek werd uitvoerig behandeld in een overleggroep. De resultaten hiervan zijn opgenomen in het tweede deel van dit Verslag.

De Federale Staat

De prominente plaats die de federale beslissingen in dit deel innemen, toont aan dat dit beslissingsniveau van wezenlijk belang is om het recht op waardige huisvesting daadwerkelijk te garanderen. Dit aspect, dat de verenigingen die actief zijn in de sector al sinds lang onderstrepen, werd niet altijd erkend. Tijdens de vergadering van de **Interministeriële Conferentie Grootstedenbeleid en Huisvesting** van 5 juli 2005 werd er besloten 11 werkgroepen op te richten rond diverse thema's. Dit deed heel wat hoop opflakkeren bij de actoren op het terrein. Maar wat is het resultaat? Terwijl de vooruitgang van sommige groepen relatief goed werd opgevolgd, lijken andere te hebben gewerkt in een ivoren toren of werd er over hun werking totaal niet gecommuniceerd. De actoren op het terrein zijn algemeen gesproken teleurgesteld over de resultaten op vlak van wetgeving. Ze vinden bovendien dat de resultaten slechts zijdelings raken aan de kern van het probleem, met name het gebrek aan waardige, financieel toegankelijke huisvesting. We kunnen ook verwijzen naar de resolutie die, als een werkelijke vraag naar hulp, door het Brussels Parlement op 1 juni 2007 werd goedgekeurd waarbij aan de federale overheid wordt gevraagd om maatregelen te nemen tegen de stijging van de huurprijzen door deze te omkaderen.¹ Het instrument van **fiscaliteit**, waarop de verenigingen al lang aandringen als potentieel instrument voor de reglementering van de private huurmarkt, werd nauwelijks gebruikt. We noteren evenwel dat de programmawet van december 2006² eigenaars toelaat van een fiscaal voordeel voor renovatiewerken te genieten indien ze hun woning via een Sociaal Verhuurkantoor verhuren.

Bij de werkgroepen die bekende en tastbare resultaten hebben behaald, dient de groep die rond de **paritaire huurcomités** heeft gewerkt, te worden vermeld. Deze groep omkaderde 3 pilootprojecten in Brussel, Charleroi en Gent. Deze pilootprojecten functioneerden verschillend afhankelijk van de lokale situatie en mogelijkheden, en streefden 3 doelstellingen na: het opstellen van een **indicatief rooster voor de vastlegging van de huurprijzen** op basis van objectieve en subjectieve criteria, het promoten van de **bemiddeling** als middel voor het beslechten van huurgeschillen en het opstellen van een **typehuurovereenkomst**. De verenigingen beklemtonen met genoegen dat deze werkgroep minstens de mogelijkheid heeft aangetoond tot een overlegmodel tussen eigenaars en huurders te kunnen komen, waarin beide partijen een consensus kunnen bereiken, desnoods door de politiek de knoop te laten doorhakken in geval van diepgaande meningsverschillen. Een onderzoeksteam heeft deze 3 paritaire huurcomités begeleid, en tegelijk, de interne samenhang en opvolging verzekerd in federale werkgroepen. In maart 2007 heeft het team

¹ Resolutie betreffende de uitvoering van een beleid ter regeling van de huurprijs, Gewone zitting 2006-2007 van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 1 juni 2007 (document A-177/4). Zie: <http://www.weblex.irisnet.be/Data/crb/Doc/2006-07/111140/images.pdf> (26-10-2007).

² Programmawet (I) van 27 december 2006, *Belgisch Staatsblad*, 28 december 2006.

zijn werk afgerond met de presentatie van een rapport.³ Wat er ook van zij, deze grote opdracht blijft onafgewerkt. Er werden wel ontwerpen voor indicatieve huurprijzenroosters en huurovereenkomstmodellen opgesteld, maar het kader voor hun gebruik werd niet vastgelegd. Met betrekking tot de kwestie van de roosters is het gepast om het Belgische engagement in het Nationale Actieplan Insluiting (NAPincl) 2006-2008 in herinnering te brengen: *“Dit is een eerste stap richting realisatie van de doelstelling, met name het bepalen van de huurplafonds afhankelijk van de grootte van de woning, de staat en de ligging ervan, het voorbehouden van sommige voordelen (renovatiepremies, belastingvrijstelling, conformiteitscertificaten...) voor eigenaars die zich aan die plafonds houden, en vrederechters bevoegd maken om die maxima te laten naleven.”*⁴ De bemiddelingsprojecten worden in de 3 steden voortgezet. Er is bepaald dat de comités tot ten minste 9 maanden na de indiening van het onderzoeksrapport blijven voortbestaan. Op dit moment is de federale coördinatie niet langer voorzien. Om de interne samenhang te bewaken is het nochtans meer dan wenselijk dat deze coördinatie zou worden verder gezet.

Binnen het door de politieke beleidsmakers bepaalde kader werden een aantal wettelijke bepalingen aangenomen om **“het evenwicht tussen de rechten van de huurders en die van de eigenaars te herstellen”**⁵. Met name de wet op de huurovereenkomsten van 1991⁶ is gevoelig gewijzigd:

– De vorm van de huurovereenkomst

De geschreven huurovereenkomst is, net zoals de ingaande en uitgaande plaatsbeschrijving, voortaan verplicht. Dit geldt zowel voor de hoofdverblijfplaatsen als voor studentenkamers. De programmawet legt de registratie van deze documenten exclusief ten laste van de verhuurder, maar ze is gratis. Bij de huurovereenkomst moeten nog 2 andere bijlagen worden gevoegd: enerzijds een kopie van het Koninklijk besluit van 8 juli 2007⁷, dat de minimale kwaliteitsnormen op federaal niveau vastlegt, en anderzijds een bijlage, bepaald door de Koning⁸ en variabel naargelang het gewest, die uitleg bevat over de wettelijke bepalingen betreffende de huur, bepalingen waarvan sommige gewestelijk zijn.

– Informatie over de huurprijs

Alle openbare en officiële communicatie over een te verhuren woning (affichage, internet, kranten, televisie) moet de gevraagde huurprijs en de gezamenlijke lasten vermelden. Het doel is door transparantie de efficiëntie te bevorderen en tegelijkertijd discriminatie te bestrijden. De overtreder kan een administratieve boete worden opgelegd tussen 50 en 200 euro. Het komt de gemeente waar de woning is gelegen toe om vast te stellen, te vervolgen en te bestraffen. Dit kan ze doen na voorafgaande aanvaarding van een ad hoc politiereglement. De gemeenten ontvangen echter geen bijkomende middelen, en er is geen enkele straf voorzien voor de weigerende gemeenten. Daardoor vrezen talrijke actoren op het terrein een grote verscheidenheid van de praktijken.

³ Université Libre de Bruxelles, Universiteit Antwerpen & Facultés Universitaires Saint-Louis. (2007). *Recherche sur la mise en place d'expériences-pilotes en matière de commissions paritaires locatives dans les villes de Bruxelles, de Charleroi et de Gand, Etude réalisée pour le compte du Service public de programmation Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Economie sociale.*

⁴ POD Maatschappelijke Integratie. (2006). *Nationaal Actieplan Sociale Insluiting, Strategisch Rapport voor de Sociale Bescherming en Insluiting 2006-2008*, p. 9.

⁵ Deze bepalingen zijn opgenomen in de programmawet van 27 december 2006 (zie boven) en in de wet van 25 april 2007 houdende diverse bepalingen, *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2007.

⁶ Wet van 20 februari 1991 ter wijziging en aanvulling van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot de huurovereenkomsten, *Belgisch Staatsblad*, 22 februari 1991.

⁷ Koninklijk besluit van 8 juli 1997 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan ten minste voldaan moet zijn wil een onroerend goed dat wordt verhuurd als hoofdverblijfplaats in overeenstemming zijn met de elementaire vereisten inzake veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid, *Belgisch Staatsblad*, 21 augustus 1997.

⁸ Bijlage bij het Koninklijk besluit van 4 mei 2007, ter uitvoering van artikel 11bis van boek III, Titel VIII, Hoofdstuk II, Sectie II, van het Burgerlijk Wetboek, *Belgisch Staatsblad*, 31 mei 2007.

– De verdeling van de herstellingen

Tot op heden beperkte het Burgerlijk Wetboek zich tot het op niet-dwingende wijze opsommen van een reeks herstellingen die normaal gezien ten laste van de huurder vielen. Heel wat gevallen bleven vaag. Wanneer een beroep werd gedaan op de rechtbanken deden deze een uitspraak. Zo werd een nuttige jurisprudentie opgebouwd. Vandaag heeft de wetgever deze verdeling verplicht gemaakt (men kan via de huurovereenkomst de huurder niet langer herstellingen opleggen die logischerwijs ten laste van de eigenaar zijn). Niettemin voorziet de wet nog dat een koninklijk besluit de lijst bepaalt met herstellingen die ten laste van de verhuurder vallen.

– De huurwaarborg

De verenigingen die strijden voor het recht op wonen waren heel hoopvol over de oprichting van een federaal huurwaarborgfonds, temeer omdat verschillende wetsvoorstellen in die zin werden ingediend.

De optie waartoe uiteindelijk werd besloten, is heel verschillend. De huurder heeft met betrekking tot de contante huurwaarborg de keuze tussen 3 formules:

- hij kan een geldsom storten op een geblokkeerde rekening, op zijn naam, bij een financiële instelling. Het bedrag is dan beperkt tot 2 maanden huur;
- hij kan de waarborg geleidelijk, over een periode van maximaal drie jaar, zonder intrest opbouwen bij de bank bij wie hij een rekening heeft waarop zijn inkomen wordt gestort. Het bedrag wordt in dit geval vastgelegd op 3 maanden huur. Dit bedrag wordt door de bank onmiddellijk gestort op een geblokkeerde rekening die geen intrest oplevert zolang de terugbetaling niet volledig is. Belangrijk feit: de bank mag een persoon niet weigeren omwille van solvabiliteitsredenen;
- hij kan de hulp van het OCMW invoeren. Het OCMW vraagt de tussenkomst van de financiële instelling en sluit er een overeenkomst mee af. De som wordt eveneens geblokkeerd op naam van de verhuurder en het OCMW blijft onzichtbaar.

Een koninklijk besluit⁹ legt het model van attest vast dat de bank in de 3 gevallen voor de eigenaar moet invullen. De wetgever wenste de stigmatisering te vermijden die de door het OCMW geleverde waarborgen met zich meebrachten.

Deze bepalingen met betrekking tot de huurwaarborg veroorzaakten ontevredenheid bij zowel de verenigingen die strijden voor het recht op wonen als bij het Eigenaarssyndicaat. De eersten betreuren het wegvallen van het fonds ten voordele van een systeem dat de meer welgestelde personen toelaat slechts 2 maanden waarborg te storten. Ze stellen ook tal van vragen bij de houding die de banken en OCMW's aannemen ten opzichte van de kwetsbare groepen. Het Eigenaarssyndicaat heeft bij de Raad van State een annulatieberoep ingediend tegen deze bepalingen, en stelt dat 2 maanden huurwaarborg onvoldoende is.

Merk op dat de andere waarborgmogelijkheden (bijvoorbeeld kasbons) blijven bestaan, naar vrije keuze van de verhuurder. Men kan dus vrezen dat de bovenstaande regelgeving wordt omzeild. Momenteel is er reeds een verzekeringsproduct gelanceerd. Volgens de huurdersbonden is het sterk verspreid bij de immobiliënkantoren in Oost- en West-Vlaanderen. De kandidaat-huurders moeten niet echt een waarborg in cash betalen, maar een verzekeringsbon kopen. Op deze manier verlaten ze het toepassingsgebied van de nieuwe wetgeving met betrekking tot de huurwaarborgen.

De wetgever heeft bepaald dat deze wet na een jaar geëvalueerd zal worden. De Brusselse Bond voor het Recht op Wonen (BBRoW) heeft zonder af te wachten besloten om, samen met een netwerk van sociale actoren van de 3 gewesten, de praktijken die op het terrein worden waargenomen te inventariseren en te analyseren.

⁹ Koninklijk besluit van 4 mei 2007 ter uitvoering van artikel 10, §1, laatste alinea, van boek III, titel VIII, sectie 2 van het Burgerlijk Wetboek, *Belgisch Staatsblad*, 21 mei 2007.

De gewesten

Het eerste deel van deze tekst legt de nadruk op de federale staat, gezien de vele wetgevende initiatieven uit die hoek, maar men mag hierbij de initiatieven die de gewesten namen in het kader van hun bevoegdheden niet vergeten. Een volledige lijst opstellen is onmogelijk. Een materie als huisvesting brengt ontelbare decreten en ordonnances met zich mee. Maar met betrekking tot de thema's die in het Verslag 2005 werden aangesneden verdienen bepaalde evoluties onderstreept te worden.

De 3 gewesten hebben blijk gegeven van een werkelijke wil om de **sociale verhuurkantoren** (SVK) te promoten door middel van communicatiecampagnes en/of concrete financiële steun. In Vlaanderen werd eind 2006/begin 2007 een campagne over de SVK's gelanceerd in samenwerking met het Vlaams Overleg Bewonersbelangen (VOB). Door de samenwerking met het VOB, een groot Vlaams platform van actoren op het terrein dat ijvert voor het recht op wonen, kon de campagne bijzonder breed gaan. De Vlaamse overheid heeft ook haar systeem van huursubsidies versoepeld voor de bevolkingsgroepen met een klein inkomen: voortaan geeft eenvoudigweg een verhuis naar een woning die beheerd wordt door een SVK er recht op. Vroeger kwam men enkel in aanmerking wanneer men een woning moest verlaten die onbewoonbaar of ongezond was verklaard of wanneer men dakloos was. In Wallonië overkoepelt het 'Fonds du Logement' de SVK's. Het gewest maakte substantiële middelen vrij om de rol van de kantoren structureel te bevorderen en om ze bekend te maken. Er werd eveneens een promotiecampagne gevoerd in Brussel.

Wat het beleid inzake **openbare huisvesting** betreft, wijzen we er eerst en vooral op dat in het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2006-2008 België zich een kwantitatieve doelstelling heeft opgelegd. Er werd een verhoging van het percentage van sociale huurwoningen geprogrammeerd: in 2010 dient 8 % van het totale aantal huishoudens bereikt te worden.¹⁰

Wallonië zet zijn 'Plan Exceptionnel d'Investissement'¹¹ verder. In dit kader werden aanzienlijke bedragen vrijgemaakt om de sociale begeleiding aan te moedigen (er werd met dit doel 2 x 1.250.000 euro overgemaakt aan de 'Société Wallonne du Logement' in 2005 en 2006). De organisaties die strijden voor het recht op wonen vrezen echter een gevoelige daling van het aantal woningen dat bestemd is voor de meest kwetsbare mensen. Er worden namelijk ook woningen afgebroken, een gedeelte van de woningen wordt verkocht, en de sector heeft het voornemen om vooral middenklasse-woningen te bouwen.

In 2007 heeft het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ongeveer 2.000.000 euro toegekend aan 30 verenigingen die werken aan integratie door huisvesting en daarbij een brede waaier aan begeleidingsopdrachten opnemen. Het 'Plan voor de Toekomst van de Huisvesting' dat werd gelanceerd in 2003 en dat 5000 publieke woningen in 5 jaar tijd voorziet, is in uitvoering. De verenigingen, en in het bijzonder de BBROW, staan echter sceptisch tegenover de resultaten. Men is namelijk op heel wat moeilijkheden gestoten: weinig terreinen die worden aangeboden door de gemeenten, mislukking van de privaat-publieke samenwerking, communicatie en overleg die niet goed verlopen, enzovoort.

In juli 2007 gaf de Vlaamse Regering haar principiële akkoord over het voorontwerp van het kaderbesluit sociale huur en het voorontwerp van uitvoeringsbesluit van het nieuwe financieringssysteem van sociale huisvestingsmaatschappijen. Het kaderbesluit sociale huur geeft uitvoering aan de nieuwe Wooncode, en is van toepassing op alle sociale gesubsidieerde huurwoningen. De belangrijkste vernieuwingen zijn: de koppeling van de toegang tot sociale woningen aan een onbeperkt verblijfsrecht, de invoering van de taal- en inburgeringsbereidheid voor kandidaat-huurders en nieuwe huurders, de invoering van een proefperiode, een toewijzingsbeleid op maat van de lokale context, een berekening van de huurprijs op basis van het gezamenlijk belastbaar inkomen en de kwaliteit van de woning, regeling van het toezicht op de uitvoering van het kaderbesluit, en een nieuw financieringssysteem voor de sociale huisvestingsmaatschappijen. Beide besluiten treden in werking in januari 2008. Het Vlaams

¹⁰ POD Maatschappelijke Integratie. (2006). *Nationaal Actieplan Sociale Insluiting, Strategisch Rapport voor de Sociale Bescherming en Insluiting 2006-2008*, p. 20.

¹¹ Zie <http://www.srwl.be/secteur/prog-excep/index.php> (26-10-2007).

Netwerk waar armen het woord nemen is heel kritisch over deze hervorming¹², en het VOB heeft samen met de Liga voor de Rechten van de Mens een procedure ingespannen bij het Grondwettelijk Hof¹³. De organisaties maken zich zorgen over de bepalingen met betrekking tot de taal- en inburgeringsvoorwaarde bij inschrijving en toewijzing, de proefperiode, de ontbinding van rechtswege door de verhuurder, en de afschaffing van de bovengrens bij bepaling van de te betalen huurprijs. Ze vrezen dat de nieuwe bepalingen bijkomende drempels zullen opwerpen voor de zwakste huurders en afbreuk zullen doen aan het beschermingsniveau van sociale huurders en kandidaat-huurders.

Inzake **sociale vermenging** heeft het Waalse Gewest vastgesteld dat de provincies Henegouwen en Luik goed zijn voor zo'n 90.000 van de 109.000 bestaande sociale woningen. Met de omzendbrief van 3 mei 2007 heeft de Waalse Regering bepaald dat de gemeenten verschillend behandeld zullen worden naargelang hun totale woningenbestand voor meer of minder dan 10 % uit sociale woningen bestaat. De gemeenten die onder de drempel van 10 % gaan, hebben prioritair toegang tot de investeringshulp, maar worden ook bestraft via het Gemeentefonds¹⁴ indien ze geen gemeentelijk huisvestingsprogramma indienen met het oog op de uitbreiding van hun sociale woningenpark.

In haar strijd tegen de **huisjesmelkers** heeft de Vlaamse Regering de sancties verzaagd in het geval van verhuur van woningen die risico's vertonen op het vlak van veiligheid en die onaangepast zijn. De eigenaar kan door de rechter worden verplicht om een woning te renoveren. Als hij dit weigert kan de rechter zelfs zelf beslissen de werken te laten uitvoeren en de kosten te verhalen op de eigenaar. Tenslotte kan de rechter beslissen om de kosten van de herhuisvesting van de bewoners ten laste te leggen van de eigenaar.¹⁵ Rest ons echter om te zien of deze wetswijzigingen de bestaande praktijken zullen beïnvloeden.

Specifieke aandacht voor de energieproblematiek

Eén van de aanbevelingen van het Verslag 2005 inzake de energieproblematiek betrof het ontbreken van een specifieke ombudsdienst, en vroeg deze op te richten. Een dergelijke ombudsdienst werd immers vanaf 1999 reeds verschillende keren aangekondigd. De organisaties die op het terrein werken, zowel in het Vlaamse Gewest (waar de liberalisering van de markt reeds enige jaren een feit is) als in het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (waar de liberalisering startte op 1 januari 2007), hebben meermaals en met aandrang deze vraag herhaald gezien het grote aantal problemen en hulpvragen. Op 16 maart 2007 is een wet goedgekeurd¹⁶ die voorziet in de oprichting van een federale ombudsdienst voor energie, de financiering ervan regelt en de selectie- en aanwervingsprocedure van zijn personeel vastlegt. De ombudsdienst zal geschillen behandelen tussen de eindklanten enerzijds en de producenten, distributeurs, leveranciers of tussenpersonen anderzijds. Tot op heden is deze ombudsdienst nog altijd niet werkzaam. Dit zorgt op het terrein voor bijzonder veel onbegrip.

De federale overheid heeft ook initiatieven genomen met betrekking tot het sociaal tarief. Onderzoek heeft immers aangetoond dat 1/3 van de mensen die hier recht op hebben, er geen gebruik van maken, en dat het sociaal tarief in de geliberaliseerde markt vaak tot de hoogste tarieven behoort. De federale ministerraad heeft op zijn begrotingsconclaf in maart 2007 de beslissing genomen het sociaal tarief automatisch toe te kennen aan diegenen die er recht op hebben¹⁷ en er het laagste tarief op de markt

¹² Zie <http://www.indymedia.be/en/node/16819> (26-10-2007).

¹³ Zie <http://vob-vzw.be/VOB/downloads/VOB%20stapt%20naar%20het%20Grondwettelijk%20Hof.pdf> (26-10-2007).

¹⁴ Het Gemeentefonds is een budgettair krediet dat elk jaar ingeschreven wordt in de gewestelijke begroting en verdeeld wordt tussen de 253 Franstalige steden en gemeenten van het Waalse Gewest.

¹⁵ Decreet houdende wijziging van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, van het decreet van 4 februari 1997 houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers en van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, wat betreft de versterking van het instrumentarium woonkwaliteitsbewaking, *Belgisch Staatsblad*, 5 oktober 2006.

¹⁶ Wet van 16 maart 2007 tot wijziging van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige en andere producten door middel van leidingen en van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, *Belgisch Staatsblad*, 26 maart 2007.

¹⁷ Programmawet van 27 april 2007, *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2007.

van te maken. De berekeningswijze om van dit tarief het laagste op de markt te maken werd geregeld door twee ministeriële besluiten die voorzien dat het in voege gaat vanaf 1 augustus 2007.¹⁸

Met betrekking tot de minimumlevering aan klanten heeft de Vlaamse overheid beslist de minimale hoeveelheid elektriciteit te verhogen van 6 tot 10 ampère, hetgeen sinds 1 februari 2007 effectief wordt uitgevoerd.¹⁹ Sindsdien is de plaatsing van een budgetmeter ook gratis, zowel voor beschermde als voor niet-beschermde klanten.²⁰

Inzake afsluiting zijn in de verschillende gewesten beslissingen genomen. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest – waar geen lokale adviescommissie bestaat zoals in de andere gewesten – dient de vrederechter zijn akkoord te geven voor een afsluiting van gas en elektriciteit. In het Vlaamse Gewest is een decreet gestemd waarin 9 situaties worden omschreven waarbij kan afgesloten worden. In het Waalse Gewest is grote ongerustheid ontstaan over het besluit van de Waalse Regering dat niet-beschermde klanten – 95 % van de mensen die in gebreke worden gesteld – kunnen afgesloten worden van gas bij ingebrekestelling, zonder dat ze dienen opgeroepen te worden door de ‘Commission Locale d’Avis de Coupure’ (CLAC)²¹. De organisaties die op het terrein actief zijn vragen met aandring dat deze beslissing zou worden ingetrokken of dat een alternatief systeem zou worden opgezet. Ze vrezen dat talrijke gezinnen vooral in de winterperiode zullen geconfronteerd worden met grote verwarmingsmoeilijkheden en ook met problemen in verband met koken en warm water.

In het Verslag 2005 wordt gevraagd duidelijke informatie te verstrekken over de liberalisering. De Waalse Regering heeft via diverse media een informatiecampaagne georganiseerd: de verspreiding van een pedagogische brochure onder alle Waalse huishoudens, de opening van een ‘call center’, de oprichting van een internetsite over het thema, en organisatie van vormingen voor personeel van de energieloketten, de OCMW’s en het ‘callcenter’. Er is ook een brochure voorzien met een (didactisch) overzicht van de Waalse sociale maatregelen, met inbegrip van een verklarend luik over de CLAC’s. De Vlaamse overheid steunt Samenlevingsopbouw Provincie Antwerpen dat een project ‘energie en armoede’ heeft lopen voor een betere informatieverbreiding onder sociaal kwetsbare personen. Een vormingspakket werd uitgedacht en in 2006 hadden 30 informatiesessies plaats voor personen die in armoede leven, verenigingen en maatschappelijk werkers. Het project werkt ook aan sensibilisering van de OCMW’s en de LAC’s rond de energieproblematiek. Een specifieke brochure over de sociale maatregelen werd verstuurd naar OCMW’s, verenigingen waar armen het woord nemen en Centra voor Algemeen Welzijn (CAW). In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zal binnenkort een informatiedienst betreffende elektriciteit en gas worden opgericht. Daarnaast werden er vormingen voor sociale werkers georganiseerd in 2006 en 2007. Op de websites van de regulatoren van de 3 gewesten is een tarievensimulator te vinden waarvan de resultaten telefonisch of via fax kunnen opgevraagd worden.

In mei 2006 heeft de minister van Consumentenzaken een akkoord herzien met de energieleveranciers die actief zijn op de Vlaamse markt. Dit moet garanderen dat deze leveranciers er eerlijke praktijken op nahouden. Het akkoord werd uitgebreid naar de leveranciers van de andere gewesten en heeft betrekking op verschillende punten: duidelijke informatie (zowel over de prijs, de contractduur, de opzeggingstermijn als over de verandering van leverancier), omkadering van de verkoop op afstand (verplichting van een schriftelijke bevestiging van een contract, en de mogelijkheid van mening te veranderen binnen een termijn van 1 of 2 weken), begrenzing van de opzeggingskosten.

¹⁸ Ministerieel besluit van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van aardgas aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie, *Belgisch Staatsblad*, 19 juni 2007. Ministerieel besluit van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van elektriciteit aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie, *Belgisch Staatsblad*, 6 juli 2007.

¹⁹ Besluit van de Vlaamse Regering van 22 december 2006 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 31 januari 2003 met betrekking tot de sociale openbaredienstverplichtingen in de vrijgemaakte elektriciteitsmarkt en van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juni 2003 met betrekking tot de sociale openbaredienstverplichtingen in de vrijgemaakte aardgasmarkt, *Belgisch Staatsblad*, 31 januari 2007.

²⁰ Het statuut van beschermde klant geldt voor degenen die van het sociaal tarief genieten – dat wordt toegekend aan mensen met een uitkering – en dat is uitgebreid naar gezinnen die in een schuldbemiddeling of in een collectieve schuldenregeling zitten bij een erkend organisme en die dit kunnen bewijzen.

²¹ Lokale Adviescommissie in Wallonië.

Op het terrein worden evenwel vragen gesteld bij de vorm van deze maatregelen. De deelnemers aan het overleg 'energie' vinden dat de maatregelen die dit akkoord voorziet in een daadwerkelijk verplichtend juridisch kader moeten geplaatst worden.

Aanbevelingen

In het Verslag 2005 werden een aantal aanbevelingen – in de vorm van resoluties – over dit thema geformuleerd. Volgende aanbevelingen willen we graag terug onder de aandacht brengen:

- De noodzaak om instrumenten in te voeren om **de private huurprijzen te reguleren**.
- De oprichting van een **federaal huurwaarborgfonds**.
- Diversifiëren van de **financieringswijzen van de openbare huisvesting** en opnieuw investeren in **de begeleidingsopdracht** van de huisvestingsmaatschappijen die deze woningen beheren.
- De invoering van **huurtoelagen**, gekoppeld aan de uitvoering van structurele oplossingen. De toelagesystemen werden bestudeerd en worden al jaren geëist door de verenigingen.
- Het belang om **de steun bij de aankoop van een woning**, die hele happen uit het budget neemt, te moduleren en **op een specifieke doelgroep te richten**, en om **het evenwicht te herstellen van de keuzes inzake budget**, om tegemoet te komen aan de noden van personen die de middelen niet hebben om eigenaars te worden.
- Een daadkrachtige aanpak van de **dakloosheidsituaties**.
- De aanbevelingen vanuit de overleggroep '**energie**' zijn opgenomen in het thematische hoofdstuk dat aan dit onderwerp wordt besteed.

Het deel betreffende huisvesting werd vertaald uit het Frans

OPVOLGING VAN HET VERSLAG 'ARMOEDE UITBANNEN'

11. Justitie als hefboom voor een daadwerkelijke rechtsgelijkheid voor iedereen

Aan de bijdrage over 'justitie' is geen specifiek overleg vooraf gegaan. We baseren ons voor onderstaande tekst op de reacties tijdens de ontmoetingen met de kabinetten naar aanleiding van het Verslag 2005 en enkele recente evoluties met betrekking tot de toegankelijkheid van justitie.

De mogelijkheid om zich voor justitie te verdedigen en zijn rechten te doen gelden, is essentieel in een democratie en moet voor iedereen toegankelijk zijn. De toegang tot justitie is tot vandaag echter niet voor iedereen een verworvenheid. Mensen in armoede weten soms niet welke rechten ze hebben of waar ze terecht kunnen voor rechtshulp. De procedures zijn vaak niet gekend en de kostprijs blijft te hoog... Bovendien ervaren mensen in armoede regelmatig dat hun fundamentele rechten met de voeten worden getreden, hetgeen ertoe bijdraagt dat ze soms het besef verliezen dat ze rechtssubjecten zijn.

De **kostprijs** is een belangrijk pijnpunt dat de verenigingen waar armen het woord nemen reeds geruime tijd aankaarten. Op dit vlak werden heel wat inspanningen geleverd sinds het verschijnen van het Verslag 2005. Zo werd de gratis tweedelijsbijstand (vroeger 'pro Deo' genoemd) uitgebreid tot personen met een schuldenproblematiek.¹ Hierdoor kunnen personen met een collectieve schuldenregeling of die een verzoek voor een collectieve schuldenregeling willen indienen, evenals mensen in een schuldbemiddeling, automatisch een beroep doen op gratis juridische tweedelijsbijstand. Verder werd het inkomensplafond dat recht geeft op gratis tweedelijsbijstand, opgetrokken.² Alle andere inkomensvoorwaarden, bijvoorbeeld voor de gedeeltelijke kosteloze juridische bijstand, werden evenredig opgetrokken.³ Ook de kosteloze bijstand van een technische adviseur wanneer de rechter een deskundigenonderzoek beveelt, werd geregeld.⁴

In het Verslag 2005 werd door de deelnemers aan het overleg van het Steunpunt bepleit dat een verlaging van de drempel die toegang geeft tot rechtsbijstand, gepaard moet gaan met een substantiële **verhoging van het budget voor rechtsbijstand**. "Gebeurt dat niet, dan bestaat het risico dat de kwaliteit van de rechtsbijstand zal achteruitgaan omdat de werkdruk dan zal stijgen omdat meer mensen recht krijgen op gratis bijstand (...)"⁵ De minister van Justitie heeft in haar reactie op het Verslag 2005 beklemtoond dat het beleid zich bewust is van deze noodzaak. Het budget voor juridische bijstand is op 3 jaar tijd bijna verdubbeld: van 22 miljoen euro in 2003 naar 43 miljoen euro in 2006.⁶

Een andere maatregel betreft een specifieke **rechtsbijstandsverzekering**. De deelnemers aan het overleg van het Steunpunt in het kader van het Verslag 2005 spraken de vrees uit dat enkel de middeninkomens een dergelijke polis zouden kunnen afsluiten. Intussen werd een modelcontract voor de rechtsbijstandsverzekering geregeld.⁷ Het maximumbedrag van de premie werd vast-

¹ Koninklijk besluit van 7 juli 2006 tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 december 2003 tot vaststelling van de voorwaarden van de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijsbijstand en de rechtsbijstand, *Belgisch Staatsblad*, 20 juli 2006.

² Het inkomensplafond werd opgetrokken tot de armoederisicogrens. Deze wordt berekend volgens de Europese methode en komt overeen met 60% van het mediaan nationaal equivalent inkomen. In België is dit 822 euro voor een alleenstaande en 1726 euro voor een huishouden dat bestaat uit 2 volwassenen en 2 kinderen.

³ 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 tweedelijsbijstand en de rechtsbijstand, *Belgisch Staatsblad*, 15 mei 2007.

⁴ Wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen, hoofdstuk VII 'Wijzigingen van het Gerechtelijk Wetboek', *Belgisch Staatsblad*, 28 juli 2006.

⁵ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2005). *Armoede Uitbannen. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Brussel, p. 95.

⁶ Uit de schriftelijke reactie van de minister van Justitie op het Verslag 2005, 2 juni 2006.

⁷ Koninklijk besluit van 15 januari 2007 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan een verzekeringsovereenkomst rechtsbijstand moet voldoen om te worden vrijgesteld van de jaarlijkse taks op de verzekeringsverrichtingen bedoeld in artikel 173 van het Wetboek diverse rechten en taksen, *Belgisch Staatsblad*, 27 februari 2007.

gelegd op 12 euro per maand. De verzekering dekt echter niet alle geschillen⁸ en de verzekeraar kan in de overeenkomst een eigen bijdrage van de cliënt (van maximum 250 euro) opnemen, waardoor de verzekering geen garantie biedt op een kosteloze rechtszaak. Bepaalde actoren die deelnamen aan het overleg vroegen om een algemene mutualisering voor juridische kosten om een dualisering van de toegang (juridische bijstand versus verzekering) te vermijden. Een dergelijke regeling bleek echter onmogelijk door een gebrek aan positieve reacties van de mogelijke partners.

De verenigingen waar armen het woord nemen, pleitten voor **duidelijkheid over de mogelijkheid tot terugvordering van de honoraria van de advocaat** door de winnende partij in een rechtszaak. In sommige rechtbanken was dit al geruime tijd een courante praktijk, in andere werd dit systeem nog niet toegepast. De roep om meer duidelijkheid op dit terrein, ging echter gepaard met de vrees dat een dergelijk systeem de ongelijkheid in de toegang tot justitie nog zou vergroten. Intussen werd deze materie gereguleerd.⁹ De verliezende partij wordt hierdoor verplicht om de kosten van de advocaat te betalen aan de winnende partij. Het gaat daarbij niet om de reële kost. De rechter kan de bedragen verlagen of verhogen, in functie van enerzijds de financiële draagkracht van de verliezende partij en anderzijds de complexiteit van de zaak.

De **toegang tot justitie is meer dan een geldkwestie**. *“Er bestaat een mentale afstand tussen de wereld van de rechtshulpverleners en deze van mensen in armoede. Deze afstand is ondermeer het gevolg van de verschillende sociale achtergrond van beide partijen. Dit bemoeilijkt vaak de communicatie. Bovendien is er sprake van een gebrek aan oriëntatie naar de doelgroep van de dienstverlening. Er is met andere woorden een gebrek aan consumentgeoriënteerde dienstverlening in de sectoren van de rechtshulp (...).”*¹⁰ Het gaat dus ook over procedures, communicatie, informatie, enzovoort. Op dit vlak worden nog te weinig inspanningen geleverd. Vermeldenswaardig is de vereenvoudiging van de procedure tot het bekomen van rechtsbijstand, die nu op eenvoudig schriftelijk of zelfs mondeling verzoek kan worden toegestaan¹¹. Om een betere informatie naar de gebruikers van justitie te verwezenlijken, hebben de verenigingen waar armen het woord nemen, aangedrongen op de samenstelling van een rechtsbijstandsgids. Het kabinet van de minister van Justitie heeft haar engagement uitgesproken met betrekking tot deze verzuchting, maar een dergelijke gids is nog niet verschenen. Het blijft een prangende vraag van de verenigingen. Positief zijn dan weer de vormingen die de Hoge Raad voor de Justitie organiseerde met als doel het gerechtelijk taalgebruik te vereenvoudigen.¹² De communicatie blijft echter een grote uitdaging en vraagt een voortdurende aandacht.

Een andere bezorgdheid van de verenigingen waar armen het woord nemen is de **opleiding, vorming en sensibilisering** van de magistraten en het gerechtelijk personeel. Men spreekt over een beperkte betrokkenheid en een gebrek aan kennis over de armoedeproblematiek bij de advocaten en rechters.¹³ Initiatieven zoals de thematische opleidingsdag over ‘armoede en sociale uitsluiting’ die in 2007 door de Hoge Raad voor de Justitie werd georganiseerd en waar het Steunpunt actief aan meewerkte, zijn dan ook aanbevelenswaardig.¹⁴ Een structurele aandacht is echter noodzakelijk. Een nieuwe wet reglementeert de basisopleiding, de permanente opleiding en de loopbaanbegeleiding van de magistraten en het gerechtelijk personeel.¹⁵ Deze wet heeft tot doel om *“een geprofessionaliseerde en kwalitatief hoogstaande gerechtelijke opleiding van magistraten, gerechtelijke stagiairs en gerechtsperoneel tot stand te brengen”*.¹⁶ In het op te richten Instituut voor gerechtelijke opleiding moet voldoende aandacht gaan naar de realiteit van mensen in armoede. Wie een juridisch beroep uitoefent, moet voorbereid zijn op het werken met een

⁸ Geschillen waarbij de verzekerde optreedt als huurder en geschillen die verband houden met een arbeidsovereenkomst zijn slechts twee voorbeelden van de reeks uitgesloten geschillen.

⁹ Wet van 21 april 2007 betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat, *Belgisch Staatsblad*, 31 mei 2007.

¹⁰ Recht-Op. (2007). *Dossier Het recht van de sterkste. Hoe kunnen mensen in armoede ‘tot hun recht’ komen?* Antwerpen, p. 50.

¹¹ Wet van 1 juli 2006 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot rechtsbijstand, *Belgisch Staatsblad*, 10 augustus 2006.

¹² <http://www.hrij.be/doc/2007-069-003-N.pdf> (30/07/07).

¹³ Recht-Op, op. cit.

¹⁴ http://www.hrij.be/doc/formations/Volledige-brochure-1ste-semester-2007_DEFINITIEF.doc.pdf (30/07/07).

¹⁵ Wet van 31 januari 2007 inzake de gerechtelijke opleiding en tot oprichting van een Instituut voor gerechtelijke opleiding, *Belgisch Staatsblad*, 2 februari 2007.

¹⁶ Gedr. St. Senaat 2006-07, nr. 3-1889/1. *Wetsontwerp inzake de gerechtelijke opleiding en tot oprichting van het instituut voor gerechtelijke opleiding*.

diversiteit aan personen, waaronder ook mensen in armoede. Dat veronderstelt dat in opleiding en vorming aandacht gaat naar sociale diversiteit, armoede, empowerment...¹⁷

Justitie is een bijzonder ruim en complex domein. Werken aan de toegankelijkheid veronderstelt bijgevolg verschillende maatregelen, op vele terreinen. De Hoge Raad voor de Justitie heeft in het kader van de 'dialoog met de burgersamenleving' interesse getoond voor een **dialoog tussen verenigingen waar armen het woord nemen en gerechtelijke actoren**, en dit binnen de instelling zelf. Om de prioritaire thema's voor een dergelijk overleg te kunnen bepalen, organiseerde het Steunpunt een bevraging bij de verenigingen. Het grote aantal subthema's dat werd aangegeven, illustreert de complexiteit en toont aan dat er nog veel werk aan de winkel is, onder meer op vlak van de communicatie, de kosten, het gebrek aan inspraak, de schuldenproblematiek, de gerechtsdeurwaarders, het detentiebeleid, het strafblad, het onthaal, kennis over armoede bij magistraten... Tot slot dient opgemerkt dat in de nieuwe Anti-discriminatiewet een artikel is opgenomen waardoor de mogelijkheid wordt gecreëerd voor bepaalde instellingen en verenigingen om in rechte op te treden in de rechtsgeschillen waartoe de toepassing van deze wet aanleiding kan geven. De discriminatiegronden 'sociale afkomst' en 'vermogen' maken dat de Anti-discriminatiewet een instrument kan zijn voor verenigingen van armen om (indirecte) discriminaties via een gerechtelijke procedure weg te werken.¹⁸

Aanbevelingen

In het Verslag 2005 werden een aantal aanbevelingen – in de vorm van resoluties – over dit thema geformuleerd. Volgende aanbevelingen willen we graag terug onder de aandacht brengen:

- **Verhelpen van het 'niet beroep doen' op justitie:** justitie is het laatste middel om zijn rechten te doen gelden. Minderbedeelde personen maken er echter nog te weinig gebruik van. Om daar verandering in te brengen, is het om te beginnen noodzakelijk om de omvang van dit fenomeen te kennen alsook de redenen waarom mensen zich niet tot het gerecht wenden. Eerst moet de kennis die hierover al beschikbaar is, geïnventariseerd worden en eventueel aangevuld worden met meer diepgaande, kwalitatieve onderzoeken.
- **Centrale actoren van de juridische bijstand beter uitrusten:** de Commissies voor Juridische Bijstand (CJB's) hebben een belangrijke rol in het verbeteren van de toegang tot justitie. Hun functioneren zou echter beter kunnen. In het Verslag 2005 wordt gepleit voor een vertegenwoordiging van mensen in armoede in de CJB's. Verder willen de verenigingen dat de voorwaarden om erkend te worden als dienst voor juridische eerstelijnsbijstand worden versoepeld, en vragen ze dat het voorzitterschap van de CJB's bij toerbeurt wordt georganiseerd, om een ongelijke positie van de leden te vermijden. Bepaalde verenigingen willen dat de bevoegdheden van de CJB's worden uitgebreid tot de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand. Ook de (verdeling van de) middelen moet(en) worden herbekeken. Overeenkomsten tussen CJB's, de balie en het OCMW, tenslotte, moeten worden aangemoedigd.
- **Verbeteren van de informatie over rechtsbijstand:** een evaluatie van de informatieve opdracht van de CJB's dringt zich op. Hebben de sociaal meest kwetsbare groepen daadwerkelijk toegang tot de nodige informatie wanneer zij dit wensen? Informatie moet geografisch en symbolisch 'nabij' zijn. Dat betekent dat informatie gevonden kan worden op plekken waar mensen vaak komen en die geen negatieve associaties oproepen. De overheid zou bovendien de instanties die proactief stappen zetten naar de doelgroep, daarin moeten aanmoedigen. Verenigingen waar armen het woord nemen, pleiten al langer voor het opstellen van een juridisch bijstandsregister per geografisch gebied. Via een dergelijk register kunnen mensen nagaan waar ze juridische hulp kunnen vinden. Het geeft beroepsmensen ook een leidraad om efficiënt door te verwijzen.

¹⁷ Recht-Op, op. cit.

¹⁸ Art. 30 van de Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Belgisch Staatsblad*, 30 mei 2007.

- **De financiële toegang tot justitie vergemakkelijken:** al werden op dit vlak al heel wat inspanningen geleverd, toch blijven de financiële drempels en risico's voor veel mensen te hoog. Een mogelijke piste is het oprichten van een fonds om de toegang tot het gerecht te vergemakkelijken voor mensen met weinig financiële draagkracht.
- **Vereenvoudigen van de aanvraagprocedure naar juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand:** de aanvraagprocedure is sterk vereenvoudigd door de Wet van 1 juli 2006 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot rechtsbijstand¹⁹. In verschillende arrondissementen werd ook het aantal vereiste bewijsstukken (gezinssamenstelling, aanslagbiljet...) beperkt. Het aantal nodige papieren zou echter in ieder arrondissement tot een minimum moeten worden herleid.
- **Verbeteren van de communicatie tussen de gerechtelijke autoriteit en de burger:** het taalgebruik in de rechtsplegingakten en in de vonnissen belemmert de toegankelijkheid van het gerecht. De schriftelijke en mondelinge rechtstaal moet dringend en structureel worden vereenvoudigd.
- **Verbeteren van de opleiding van professionals:** deze vraag is tegelijk gericht op betrokkenen uit de juridische wereld en uit het sociale werk. Juridische actoren moeten vanaf de opleiding leren omgaan met diversiteit en maatschappelijke problemen zoals armoede. Sociale werkers hebben een basiskennis nodig van het functioneren van justitie om mensen gericht te kunnen informeren en doorverwijzen.
- **Evalueren van de toepassing van de bemiddelingswet:** de verenigingen waar armen het woord nemen, vroegen in het Verslag 2005 om een evaluatie van de bemiddelingswet.²⁰ Deze vraag kwam voort uit de vrees dat de bemiddeling zou verworden tot een soort van 'tweederangsjustitie' met weinig respect voor de rechten van de zwakste burgers. Tot vandaag zijn geen intenties gekend met betrekking tot een dergelijke evaluatie. Dit blijft een aandachtspunt.

¹⁹ Wet van 1 juli 2006, op. cit.

²⁰ Wet van 21 februari 2005 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de bemiddeling, *Belgisch Staatsblad*, 22 maart 2005.

12. Het vormen van beroepskrachten, actoren in de armoedebestrijding

Deze korte bijdrage geeft een aantal beleidsinitiatieven en ontwikkelingen weer die de voorstellen over vorming van beroepskrachten omtrent armoede uit het Verslag 2005 opvolgen. De antwoorden van de ministeriële kabinetten op deze voorstellen vormen hierbij een belangrijke bron. De tekst streeft geen volledigheid na. De versnippering van de bevoegdheden inzake vorming – bijna iedere minister is bevoegd voor vorming – maakt het trouwens niet gemakkelijk om zicht te krijgen op het beleid in dit domein.

In het Verslag 2005 wordt, net als in het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA), herhaaldelijk gewezen op de moeilijke relatie tussen mensen in armoede en beroepskrachten. Een betere vorming van de beroepskrachten, zowel basisopleiding als naschooling, wordt als hefboom voorgesteld om de kwaliteit van deze relatie te verbeteren. Vorming over armoede is een breed begrip dat kennis, vaardigheden en attitudes omvat. Hoewel deze vorming vaak ingebed is in een diversiteitsbenadering in de ruime zin van het woord (socio-economische en culturele)¹, blijft kennis over armoede in het bijzonder essentieel.²

Reacties van de verschillende overheden op de voorstellen van het Verslag 2005 geven te kennen dat er nood is aan aangepaste vorming in antwoord op de maatschappelijke noden en de toegenomen complexiteit van de wetgeving. Bij verenigingen waar armen het woord nemen blijft de vraag naar vorming over armoede sterk weerklinken.

Resolutie 68 van het Verslag 2005 vroeg om **een inventaris op te stellen van vormingsbehoeften en prioriteiten vast te leggen**. Het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen stelde een inventaris op van de bestaande vormingen gegeven door verenigingen waar armen het woord nemen, maakte samen met Welzijnszorg vzw een vormingsdatabank aan en ontwikkelde vormingsmodules met bijhorende educatieve materialen. Dit vormingsproject met de naam 'Armoede In-zicht' startte in december 2005 en loopt nog tot april 2008.³ Sedert augustus 2007 financiert de Vlaamse minister van Welzijn de tewerkstelling van een ervaringsdeskundige⁴ binnen dit project.

In resolutie 69 vroegen de deelnemers aan de overlegbijeenkomsten dat **aandacht voor diversiteit in de ruime zin van het woord** (socio-economische en culturele) **reeds in de basisopleiding** ingebouwd wordt. Verschillende initiatieven zijn genomen. Wij vernoemen hier enkele, met name in de domeinen van onderwijs, justitie en gezondheidszorg.

- In het domein van het onderwijs, had in de Vlaamse Gemeenschap een uitwisseling van expertise plaats tussen lerarenopleidingen en middenveldorganisaties met de bedoeling meer diversiteit in te bouwen in de lerarenopleidingen.⁵ Dit gebeurde in

¹ Zie inzake vaardigheden, bijvoorbeeld communicatieve vaardigheden of voor leerkrachten pedagogisch-didactische vaardigheden om een psycho-sociaal gezond leerklimaat te scheppen gericht op de ontplooiing van elk kind en op maatschappelijke integratie. Inzake attitudes, bijvoorbeeld voor medische zorgverleners: verantwoordelijkheidszin voor zowel het lichamelijke als het geestelijke en sociaal welzijn; voor dienstverleners: het respectvol omgaan met elke persoon, ongeacht ras, socio-economische status, cultuur...

² Het gaat om algemene kennis over armoede – inzichten over armoede en armoedebestrijding en kennis van de ervaringen van mensen die het beleven – alsook om specifieke kennis ten behoeve van een beroepsgroep, zoals kennis van wetgevende maatregelen omtrent maatschappelijke dienstverlening voor advocaten, een vak als 'sociale geneeskunde' voor studenten geneeskunde.

³ <http://www.armoede-in-zicht.be>.

⁴ Ervaringsdeskundigen zijn personen die in armoede leven en die, na een opleiding van verschillende jaren, in dienst zijn genomen bij verschillende overheidsinstellingen. Op die manier kunnen zij de brug slaan tussen die instellingen en het maatschappelijk kwetsbare publiek dat zij ontvangen.

⁵ Deze werkzaamheden vonden hun neerslag in de publicatie: Heylen, L., D'haveloose, E., De Coninck, C. et al. (2006). 'Diverse' lectoren... diverse studenten? Sluitstuk van een jaar nadenken met lectoren en organisaties over diversiteit in de lerarenopleidingen. In opdracht van Vlaams Minister van werk, Onderwijs en Vorming Frank Vandenbroucke. <http://www.ond.vlaanderen.be/publicaties/eDocs/pdf/253.pdf> (28-08-2007).

het kader van het 'Diversiteitsproject binnen het Vlaams onderwijs'⁶, een initiatief van de minister van Onderwijs. Het ontwerp van besluit omtrent het beroepsprofiel en de basiscompetenties van het lerarenberoep werd door de Vlaamse regering goedgekeurd. Het omgaan met verscheidenheid is hierin een belangrijk aandachtspunt.⁷ De lerarenopleidingen werden op 1 september 2007 grondig hervormd, met niet alleen meer, maar ook een verruimde praktijkervaring met stages in verschillende onderwijscontexten: Algemeen secundair onderwijs (ASO), Beroepssecundair onderwijs (BSO), Technisch secundair onderwijs (TSO). Specifieke aandacht voor de grootstedelijke context wordt opgenomen in het curriculum.⁸

Buiten de hervorming van de lerarenopleiding, worden in de Vlaamse Gemeenschap vele initiatieven en projecten ondernomen aan universiteiten en hogescholen, die concreet gestalte geven aan de engagementsverklaring 'Diversiteit in Hoger Onderwijs'. Deze werd op 31 mei 2005 ondertekend door de minister van Onderwijs en Vorming, vertegenwoordigers van universiteiten en hogescholen, verenigingen van kansarmen en allochtonen, sociale organisaties, studentenvertegenwoordigers en de Vlaamse Onderwijsraad. Bovendien werkte de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming voor het hoger onderwijs een nieuwe financieringswijze uit, waardoor relatief meer middelen voorzien worden voor onderwijsinstellingen om studenten over de sociaal-culturele barrières te helpen. Bedoeling is een diverse groep studenten niet alleen aan te trekken, maar ook te laten afstuderen. Deze maatregel speelt in op een vraag uit het Verslag 2005 om te komen tot een grotere verscheidenheid onder de beroepskrachten. In een school is het immers zeer belangrijk om te kunnen beschikken over een divers team leraren om aan alle leerlingen en ouders mogelijke identificatiefiguren en aanspreekpunten aan te bieden en zo de gelijke kansen van alle leerlingen te bevorderen. De nieuwe financiering wordt geleidelijk ingevoerd vanaf het schooljaar 2008-2009.

In de Franse Gemeenschap, is de verbetering van de lerarenopleiding één van de prioriteiten binnen het 'Contrat pour l'école'⁹ van juli 2005. Het gaat hierbij wel niet specifiek over omgaan met diversiteit. Toch wil men dat leraren vertrouwd worden met de 'sociologische en psychoaffectieve mechanismen' van de leerlingen en met het omgaan met een heterogene groep. De structuur zelf van de nascholing van de leerkrachten wordt herzien in het licht van de doelstellingen en de prioriteiten van het 'Contrat pour l'école'. De decreten hieromtrent zijn echter nog niet verschenen.

- In het domein van justitie, wordt de gerechtelijke opleiding hervormd.¹⁰ Dit behelst zowel de initiële opleiding, als de permanente opleiding en de loopbaanbegeleiding. Deze hervorming streeft naar een betere vorming van de magistraten dankzij een verlenging van de stage en het opdoen van een meer gediversifieerde ervaring waardoor de toekomstige magistraten minder afgesneden zouden zijn van de realiteit op het terrein. Als dusdanig gaat dit initiatief in de richting van de vragen van het Verslag 2005.
- In het domein van de gezondheidszorg, kan verwezen worden naar de onderwijsvisitatierapporten van de academische opleidingen Geneeskunde¹¹ en van de opleidingen Verpleegkunde¹². Visitatierapporten kaderen binnen het Vlaamse decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen. Dit voorziet inzake de kwaliteitszorg van het onderwijs in externe evaluaties van de opleidingen. Voor een adequate opleiding geneeskunde acht de evaluatiecommissie patiëntgebonden contacten noodzakelijk en stelt voor dat reeds vanaf het eerste jaar deze stages zouden ingevoerd worden. Het project aan de Universiteit Gent wordt als voorbeeld gesteld van hoe een opleiding geneeskunde studenten gemeenschaps-

⁶ <http://www.ond.vlaanderen.be/diversiteit/default.htm> (28-08-2007).

⁷ Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2007). *Duidelijke en hedendaagse definitie van wat leraren moeten kennen en kunnen*. Persmededeling Kabinet Vlaams minister van Onderwijs en Vorming, 20 april 2007. <http://ond.vlaanderen.be/nieuws/2007p/0420-basiscompetenties.htm> (28-08-2007). Vlaamse Onderwijsraad (VLOR). (2007). *Advies van 31 mei 2007 over de ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering betreffende het beroepsprofiel en basiscompetenties van de leraren*. <http://www.vlor.be/bestanden/documenten/ar-adv019-0607.pdf> (28-08-2007).

⁸ Decreet van 15 december 2006 betreffende de lerarenopleiding in Vlaanderen (1), *Belgisch Staatsblad*, 6 februari 2007.

⁹ Meer informatie op: <http://www.contrateducation.be>.

¹⁰ Wet van 31 januari 2007 inzake de gerechtelijke opleiding en tot oprichting van het Instituut voor gerechtelijke opleiding (1), *Belgisch Staatsblad*, 2 februari 2007.

¹¹ Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR). (2005). *De onderwijsvisite Geneeskunde. Een evaluatie van de kwaliteit van de opleidingen geneeskunde aan de Vlaamse universiteiten*. Brussel: VLIR. <http://www.vlir.be/02thema/03kz/03tweederonde/download/kv05v2.pdf> (28-08-2007).

¹² Vlaamse Hogescholenraad (VLHORA). (2007). *Onderwijsvisite Verpleegkunde. Een onderzoek naar de kwaliteit van de professioneel gerichte bacheloropleiding Verpleegkunde aan de Vlaamse hogescholen*. Brussel: VLHORA. <http://www.vlhora.be/vlhora/kz/vis-accr/visitatierapporten/VER-9feb07.pdf> (28-08-2007).

gericht kan leren denken en handelen. Hierbij worden studenten geneeskunde op een systematische wijze verplicht geconfronteerd met de problematiek van een achterstandswijk. In de opleiding verpleegkunde wordt aandacht gevraagd voor de beginselen van de eerstelijnsgezondheidszorg en voor de communicatieve competenties. Het project aan de Hogeschool West-Vlaanderen waarbij studenten sociale verpleegkunde gedurende enkele maanden twee keer per week studieondersteuning geven aan een kind uit een kansarm gezin, wordt als voorbeeld genoemd van disciplineoverschrijdend werken.

Resolutie 70 uit het Verslag 2005 vraagt om **nascholing te verzekeren**. Deze kan bijvoorbeeld gestimuleerd worden via het toekennen van accreditatiepunten, het inschrijven van vorming in de missie van de organisatie, het opzetten van stimulerende leeromgevingen, het ontwikkelen van vormingsinstrumenten. . . Verschillende instanties hebben initiatieven genomen die in de richting van deze aanbeveling gaan. We geven hierna enkele voorbeelden.

Op federaal niveau:

- Het Opleidingsinstituut van de Federale Overheid (OFO) organiseert een gecertificeerde opleiding over sociale grondrechten voor ambtenaren die belast zijn met de praktische aspecten van de strijd tegen sociale uitsluiting.¹³
- De Hoge Raad van Justitie organiseerde met de medewerking van het Steunpunt in 2007 een thematische opleidingsdag voor magistraten over armoede en sociale uitsluiting. Bovendien wordt in het kader van de 'dialoog met de civiele maatschappij' op voorstel van het kabinet van de minister van Justitie de mogelijkheid verder onderzocht door het Steunpunt en de Hoge Raad van Justitie om een aantal bijeenkomsten te organiseren waar de wereld van justitie en verenigingen die strijden tegen armoede samen van gedachten kunnen wisselen over justitie.

In de Franse Gemeenschap:

- Het Institut de Formation en cours de Carrière pour les enseignants (IFC)¹⁴ (vormingsinstituut voor de nascholing van leerkrachten) heeft sinds 2005 een vormingsmodule opgenomen inzake de relatie school- gezinnen vanuit een diversiteitsbenadering. In deze module wordt uitgebreid verwezen naar kansarme gezinnen als een categorie (van gezinsmodellen, opvoedingsmodellen, verbanden met kennis en met de school, begrippen over het leren, enzovoort). De emancipatie van de zwaksten wordt hierbij als kernopdracht van de school vooropgesteld.
- Het driejarenplan (2005-2008) voor vorming van verschillende beleidsactoren die bevoegd zijn voor het Kind zet de hoofdlijnen uit voor de nascholing en de versnelde vorming van personen werkzaam in de kinderopvang. Deze vorming moet het namelijk mogelijk maken om kinderopvang aan te passen aan de sociale realiteit van gezinnen. In dit kader financiert het Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE) (equivalent van Kind en Gezin) de vormingen die door partnerinstellingen worden georganiseerd. Sommige vormingsinstellingen leggen de klemtoon op de diversiteit van de kinderen en hun sociaal milieu, met inbegrip van een benadering van bestaansonzekerheid.
- In 2006 hebben verschillende ministers van de Franse Gemeenschap een gemeenschappelijke verklaring aan hun regering gericht inzake gezinsondersteuning. Deze ondersteuning veronderstelt in het bijzonder een vorming van de personen die instaan voor gezinsondersteuning. De ministers hebben derhalve voorgesteld nascholing te organiseren over gezinsondersteuning voor medisch-sociale beroepskrachten, professionals uit de Bijzondere Jeugdzorg en voor leerkrachten.
- Sinds 2006 ondersteunen de Franse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) het nascholingsproject aan de Université catholique de Louvain, getiteld 'Geestelijke gezondheid en sociale context'. Deze vorming heeft tot doel beroepskrachten uit de sector van de geestelijke gezondheidszorg vertrouwd te maken met de referenties en denkwijzen van personen en gezinnen die gevlucht zijn, bestaansonzeker zijn of die risicogedragingen vertonen. Beroepskrachten worden op die manier verondersteld hun wijze van optreden aan te passen.

¹³ Ministerieel besluit van 30 november 2005 houdende de lijst van de gecertificeerde opleidingen van de vakrichtingen van het niveau A, *Belgisch Staatsblad*, 8 december 2005.

¹⁴ Opggericht bij decreet van de Franse Gemeenschap in 2002: Decreet van 11 juli 2002 betreffende de opleiding tijdens de loopbaan in het buitengewoon onderwijs, het gewoon secundair onderwijs en de psycho-medisch-sociale centra en tot oprichting van een instituut voor opleidingen tijdens de loopbaan, *Belgisch Staatsblad*, 31 augustus 2002 (editie 2).

In de Vlaamse Gemeenschap:

- In opdracht van de Vlaamse minister van Welzijn ontwikkelde Samenlevingsopbouw Vlaanderen en het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen een 'participatiekoffer'. Het gaat hier om een methodische ondersteuning van de lokale besturen om iedereen, ook moeilijk bereikbare groepen te laten participeren bij de opmaak van het lokaal sociaal beleidsplan waarin zij vastleggen wat zij de volgende 6 jaar in hun sociaal beleid willen bereiken.
- In het kader van een samenwerkingsverband tussen de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) en verenigingen waar armen het woord nemen worden vormingen georganiseerd om de armoededeskundigheid van VDAB-consulenten te ontwikkelen. De financiering hiervan gebeurt door de VDAB.

In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest:

- Binnen het VGC¹⁵-initiatief Lokaal Sociaal beleid te Brussel wordt een onthaalopleiding voor onthaalmedewerkers van de sociale infopunten georganiseerd door de Brusselse Welzijns- en gezondheidsraad in samenwerking met andere diensten zoals de Centra voor algemeen welzijnswerk (CAW) en met het Brussels Platform Armoede vzw.
- De COCOF financiert de jaarlijkse ontmoetings- en vormingscycli georganiseerd door Solidarités Nouvelles Bruxelles vzw over het thema 'gezondheid en recht'. Deze ontmoetingen richten zich vooral naar beroepskrachten werkzaam in de socio-medische sector en naar studenten die deze sector zouden instappen. Doelstelling van deze cycli, waarvan het thema jaarlijks verandert, is beroepskrachten in staat te stellen om kansarme personen bij te staan in het doen gelden van hun rechten in het domein van toegang tot de gezondheidszorg.

Een initiatief op zowel federaal als gemeenschapsniveau, betreft het project 'ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting'. Hierbij beogen beleidsvoerders dat de ervaringsdeskundigen binnen de verschillende organisaties waarin zij tewerkgesteld zijn, ook meewerken aan de interne vorming en sensibilisering van het personeel met betrekking tot de problematiek van armoede en sociale uitsluiting. Ervaringsdeskundigen werden tewerkgesteld bij Kind en Gezin, VDAB, CAW, in het onderwijs, in diverse federale overheidsdiensten... Het pilootproject ervaringsdeskundigen binnen de federale overheid wordt tegen eind 2007 geëvalueerd. Het is uitkijken hoe hierbij ingegaan wordt op de vraag uit het Verslag 2005 om in de evaluatie ook aandacht te schenken aan dit vormingsaspect.

Aanbevelingen

In het Verslag 2005 werden een aantal aanbevelingen – in de vorm van resoluties – over dit thema geformuleerd. Volgende aanbevelingen willen we graag terug onder de aandacht brengen:

- **Inventariseren van vormingsbehoeften en vastleggen van prioriteiten**, zowel ten aanzien van de basisopleiding als van de nascholing en dit voor de verschillende (toekomstige) beroepskrachten.
- **Inbouwen van meer aandacht voor diversiteit in de basisopleiding**: in de meeste opleidingen is er weinig of geen aandacht voor de leef-en denkwereld van mensen met een zeer diverse achtergrond, met inbegrip van mensen in armoede. Voor beroepskrachten is het dan ook vaak moeilijk om oog te hebben voor de complexe problematiek waarmee mensen in armoede geconfronteerd worden en om de reacties van deze mensen voldoende te begrijpen. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening.

¹⁵ VGC staat voor Vlaamse Gemeenschapscommissie.

- **Verzekeren van nascholing:** beroepskrachten die met een verscheidenheid aan mensen in contact komen, vragen om beter uitgerust te zijn om armoede te helpen bestrijden. Omdat armoede vele gezichten vertoont en omdat de wetgeving en de maatregelen snel evolueren, is een regelmatige nascholing vereist om deskundig te blijven en de kwaliteit van de dienstverlening te garanderen.

Tekst gedeeltelijk vertaald uit het Frans

OPVOLGING VAN HET VERSLAG 'ARMOEDE UITBANNEN'

13. Bouwen aan een Europa van iedereen

'Overleg met het Europese beleid' was geen oriëntatie in het Verslag 2005. Toch heeft het Steunpunt nagedacht over de mogelijkheid om het standpunt van mensen in maatschappelijk kwetsbare posities te laten weerklinken in het Europese debat. Hierbij is uitgegaan van initiatieven rond participatie die reeds bestonden. Dit deel brengt daar verslag van uit. Deze tekst was geen voorwerp van overleg, maar werd wel aan de Begeleidingscommissie van het Steunpunt voorgelegd.

Twee jaar geleden heeft het Steunpunt samen met de verenigingen die strijden tegen armoede, een reflectie aangevat over de Europese uitdagingen. Het volstaat immers niet om de boodschap van de actoren van het terrein en van de mensen die in armoede leven, enkel op Belgisch politiek niveau onder de aandacht te brengen, ze moet ook op Europees vlak doorstromen. De toenevende invloed van de Europese politiek valt in verschillende oriëntaties van het Verslag 2005 (toegang tot werk, energie...) trouwens duidelijk tussen de regels door te lezen. Tot nog toe werd voornamelijk nagedacht over de voorwaarden tot participatie op Europees politiek niveau: hoe de dialoog over het Europese beleid bevorderen tussen de actoren van het terrein (met inbegrip van zij die de uitsluiting dag in dag uit ervaren) en de politiek verantwoordelijken?

Het is moeilijk om exact te bepalen welke bevoegdheden de Europese Unie op sociaal vlak uitoefent. Strikt genomen zijn deze bevoegdheden relatief beperkt tot een aantal domeinen: gelijkheid tussen mannen en vrouwen, strijd tegen discriminatie, structurele fondsen... Maar in de realiteit wordt de impact van het Europese beleid wel degelijk ook buiten die domeinen gevoeld.

Ondanks de beperkte bevoegdheden op sociaal vlak, werden er op gemeenschapsniveau immers mechanismen ontwikkeld met de bedoeling de verschillende nationale beleidslijnen te coördineren: het gaat met name om de **open coördinatiemethode** (OCM). Terwijl de Raad (de bevoegde ministers van de lidstaten) de gemeenschappelijk te bereiken doelstellingen vastlegt, behouden de nationale regeringen al hun vrijheid om te beslissen aan welke maatregelen het best tegemoet wordt gekomen. Die maatregelen moeten opgetekend worden in een nationaal verslag, dat elke drie jaar aan de Europese Commissie bezorgd wordt. Er bestaan OCM's in verschillende domeinen: werkgelegenheid, pensioenen, toegang tot gezondheidszorg, sociale bescherming en sociale insluiting...¹

Heel wat andere Europese politieke ontwikkelingen, die op het eerste zicht weinig met armoede te maken hebben, oefenen trouwens een aanzienlijke invloed uit op de leefomstandigheden van de meest kwetsbare bevolkingsgroepen. Citeren we bijvoorbeeld de vrijmaking van de openbare diensten.²

De wil om de "... **inspraak van de betrokken actoren bij de opstelling, uitvoering en monitoring van het beleid te bevorderen**", is een van de algemene doelstellingen van de **OCM voor sociale bescherming en sociale insluiting**. Maar de participatie van de verenigingen op het terrein en van de personen die ze vertegenwoordigen tijdens politieke debatten, is altijd moeilijk gebleken, ondanks de inspanningen om ze effectiever te maken. Op Europees niveau stelt deze kwestie zich nog scherper.

¹ De OCM sociale insluiting maakt deel uit van een ruimer proces, dat van de strategie van Lissabon, die tot doel heeft om van de Europese Unie de meest competitieve economie ter wereld te maken. Die strategie berust op drie pijlers: een economische pijler, een sociale pijler en een milieupijler. In 2005 heeft de Raad beslist om deze strategie vooral opnieuw toe te spitsen op de doelstelling duurzame groei en jobcreatie.

² De problematiek van de toegang tot energie, die behandeld wordt in het desbetreffend thematisch onderdeel, is daar een goed voorbeeld van.

Sommige verenigingen die tegen armoede strijden, met name zij die internationaal werken en over meer middelen beschikken, hebben specifieke acties op touw gezet tegenover de Europese instellingen. De meeste verenigingen ervaren echter moeilijkheden om daadwerkelijk te investeren in reflectie en actie op dat niveau, ook al zijn ze zich heel goed bewust van de uitdagingen die Europa met zich meebrengt.

Het Steunpunt heeft geprobeerd om vanaf 2003 de **obstakels te identificeren** voor de participatie van verenigingen waarin armen zich herkennen, dit aan de hand van een vragenlijst die aan een vijftigtal verenigingen bezorgd werd.³ Op dat moment leek al dat ze het belang van het OCM-proces voorvoelden, waarbij ze gewag maakten van de moeilijkheden waarmee ze geconfronteerd werden om structureel bij dat proces betrokken te worden. Om dit denkwerk voort te zetten, heeft het Steunpunt recentelijk de vertegenwoordigers van de verenigingen bijeen geroepen naar aanleiding van een seminarie in het kader van een sensibiliseringscampagne voor de OCM 'sociale insluiting'.⁴

Een van de door de verenigingen aangehaalde belemmeringen is het tijdgebrek waarmee ze kampen om hun leden voor te bereiden en om duurzaam denkwerk te verrichten. Ze betreuren trouwens dat het voorbereidende werk dat ze daarvoor uitvoeren, op weinig erkenning kan rekenen. Ze halen eveneens het kader voor de participatie aan, dat hen niet nauwkeurig genoeg lijkt vastgesteld. Wat is het doel van de participatie? Welke feedback mag daarvan verwacht worden? Sommige verenigingen stellen ook de relevantie ter discussie van doelstellingen die buiten elk overleg met de actoren van het terrein om bepaald zijn. Komen ze tegemoet aan de verwachtingen van de personen die elke dag opnieuw met armoede geconfronteerd worden? Zijn ze voldoende ambitieus? Actoren die zich van dit debat uitgesloten voelen en die zich niet in de voorgestelde doelstellingen herkennen, zijn wellicht meer geneigd om niet aan het mobiliseringsproces deel te nemen. Tot slot rijzen er ook vragen over de goede praktijken die in het plan naar voren worden geschoven: wie kiest die, en op basis van welke criteria?

Het lijkt trouwens dat niet alleen kleine verenigingen moeilijkheden ondervinden om de OCM te begrijpen en op te volgen, we hoorden hetzelfde geluid bij de sociale partners en de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) die in principe nochtans nauw bij dit proces betrokken zijn.

Het OCM-proces omvat ook heel wat **positieve aspecten** die de participatie van de burgers aan het politiek debat potentieel ten goede komen. Door de politieke agenda van alle lidstaten in eenzelfde richting te oriënteren, kan er meer van elkaar geleerd worden. Bovendien zijn op die manier systematische vergelijkingen mogelijk. Zo noopt het ook tot coördinatie tussen de Federale Staat en de andere beleidsniveaus in België. Het betreft hier volgens sommigen een van de grote verworvenheden van het OCM voor het Belgisch federaal beleid: eindelijk beschikt men over een geïntegreerd plan voor de bestrijding van armoede. Een ander positief punt is dat dit proces aanleiding geeft tot gekwantificeerde en dus controleerbare doelstellingen, waar verenigingen en drukkingsgroepen dan gebruik van kunnen maken, hetzij om te controleren of ze al dan niet worden nageleefd, hetzij om ze te doen evolueren.⁵ Men moet evenwel beducht zijn voor gekwantificeerde doelstellingen in de zin dat de betrouwbaarheidsgraad van statistieken over zeer arme bevolkingsgroepen nog zwak is.

De raadplegingen van 2003 reikten denksporen aan om de participatie van de verenigingen en van de burgers die met armoede geconfronteerd worden, te versterken. Die pistes lijken vandaag de dag nog steeds actueel. De geraadpleegde verenigingen vroegen om het debat dat tot de redactie van het NAP incl leidt, uit te breiden door het zoveel mogelijk publiciteit mee te geven en door de verenigingen te ondersteunen bij hun participatie-inspanningen, met name via de netwerken van verenigingen. Tot slot

³ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2003). *De politieke participatie en het Nationaal actieplan voor sociale insluiting: brood op de plank. Methodes en voorwaarden*. Werd uitgevoerd op vraag van de minister van Maatschappelijke Integratie, in samenwerking met het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding en het Collectief van Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede.

⁴ Nationale sensibiliseringsacties voor sociale bescherming en insluiting, gecoördineerd door de Europese denktank 'Pour la solidarité' en gefinancierd door de Europese Commissie.

⁵ Vanhercke, B. (2007). *The operation of the social protection and social inclusion OMC in Belgium: a hybrid policy instrument between hard and soft law*. University of Amsterdam –ASSR. <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/vanhercke-b-08f.pdf> (5-11-2007).

werd het voorstel geopperd om zich meer te baseren op het door het Steunpunt georganiseerd overleg en op het tweejaarlijks verslag.

Als we wat afstand nemen van het OCM-proces en naar de **participatie op Europees politiek niveau in het algemeen** kijken, lijken de obstakels nog groter. Terwijl de gevolgen van het beleid concreet voelbaar zijn in het dagelijks leven van de kwetsbare gezinnen, lijken de debatten en uitdagingen uiterst complex en technisch, en vergen die een opvolging waarvoor de verenigingen niet kunnen instaan. Ze klagen over het gebrek aan duidelijke en begrijpelijke informatie over de lopende debatten. Op dezelfde manier hebben de actoren van het terrein onvoldoende kennis over de wijze waarop de macht binnen de Europese instellingen gestructureerd is. Tot welke gesprekspartners moeten we ons richten? Welk 'drukkingsstrategieën' moeten we ontplooiën? Hoe de Europese verantwoordelijken bereiken en tegelijkertijd de wil tot een open en democratisch debat respecteren? Hoe ervoor zorgen dat die personen naar ons luisteren? Tot slot, en dat geldt evenzeer wanneer ze zich mengen in de nationale debatten, betreuren de verenigingen het gebrek aan erkenning – zowel in middelen als in tijd – voor dit werk.

Vermelden we evenwel dat er verschillende netwerken⁶ op Europees niveau bestaan die tot doel hebben om op dat niveau de vaststellingen in te zamelen en de eisen ter kennis te brengen. Ze kunnen in dit kader een belangrijke rol spelen, maar zijn nog te weinig gekend door de actoren op het terrein.

Naast de kwestie van de mobilisering, stellen de verenigingen zich ook vragen over het verband tussen de OCM sociale insluiting en de andere bestaande coördinatieprocessen. Met andere woorden, wat is de plaats van de sociale insluiting binnen heel de strategie van Lissabon? Welke marge valt de armoedebestrijdingsmaatregelen te beurt in een ruimte waar doelstellingen die uitgedrukt worden in groeicijfers en werkgelegenheid de boventoon voeren?⁷ Uit een analyse van EAPN⁸ blijkt dat, terwijl het proces 'sociale insluiting' aangewend wordt om de agenda met betrekking tot werkgelegenheid en groei te helpen uitvoeren (de 'feeding in'), het omgekeerde, waarbij de werkgelegenheids- en groeidoelstellingen ten voordele van de sociale samenhang werken, (de 'feeding out') veel minder waar is. Dat versterkt alleen maar het gevoel dat het dringend is zich voor het Europees niveau te interesseren!

Er bestaan ook nog andere participatieprocessen. Zo neemt de Commissie bijvoorbeeld meer **initiatieven tot raadpleging** over verschillende onderwerpen die te maken hebben met de strijd tegen armoede, zoals de modernisering van het arbeidsrecht, gezondheidszorgstelsels... Maar de voorwaarden om daaraan deel te nemen stellen de verenigingen van het terrein voor problemen (korte antwoordtijden, technische vragen...).

Tot slot hebben de verenigingen en de mensen die in armoede leven, de mogelijkheid hun boodschap onder de aandacht te brengen dankzij de jaarlijkse organisatie van een '**Europese ontmoeting van mensen in armoede**'. De zesde ontmoeting vond in mei 2007 plaats in Brussel, met als thema 'Hoe uit de armoede en de sociale uitsluiting breken'. Ze werd gezamenlijk georganiseerd door het Duitse voorzitterschap van de Europese Unie, de Europese Commissie en het EAPN, met de bedoeling de bereikte vooruitgang te evalueren en na te denken over toekomstige strategieën om armoede en sociale uitsluiting te voorkomen en te bestrijden. Het initiatief is interessant, maar de vraag is wat de reële impact op het beleid zal zijn.

⁶ EAPN, FEANTSA, Social Platform ...

⁷ Er zijn specifieke termen in het leven geroepen om het verband aan te duiden dat zou moeten bestaan tussen de OCM sociale insluiting en de strategie van Lissabon: de beweging van 'feeding in' dient ervoor te zorgen dat het sociaal beleid eveneens een productieve factor is, terwijl de 'feeding out' de wijze beschrijft waarop de strategie van Lissabon bijdraagt tot de sociale samenhang. Uit lezing van deze paar regels blijkt hoe ingewikkeld de materie wel is.

⁸ Het European Anti Poverty Network is een netwerk dat is samengesteld uit verenigingen en groepen die strijden tegen armoede en sociale uitsluiting in de lidstaten van de Europese Unie.

Jones, S. (2007). What do the National Strategies (2006-8) deliver for people living in poverty? An EAPN assessment, *Network News*, nr. 121, januari-maart 2007, p. 2-4.

In het Verslag 2005 werden een aantal aanbevelingen – in de vorm van resoluties – over dit thema geformuleerd. Volgende aanbevelingen willen we graag terug onder de aandacht brengen:

- **De actieve participatie van alle actoren dient versterkt en verbeterd te worden, en dat in alle stadia van het proces:** het ontwikkelen van initiatieven van informatieverstrekking en vorming voor verenigingen die strijden tegen armoede, en voor de mensen die hierin samenkomen, blijkt een van de pistes om hieraan te werken.
- **Tijdens het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie de essentiële plaats van armoedebestrijding binnen de strategie van Lissabon herbevestigen:** de kwaliteit van het beleid dat uitgewerkt wordt om armoede te bestrijden, is ook afhankelijk van de betrokkenheid van alle actoren, met inbegrip van hen die de sociale uitsluiting dag in dag uit ervaren. Het Europese Jaar van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting in 2010 zou een gelegenheid kunnen zijn om de bewustmaking en de mobilisering van alle burgers een nieuw elan te geven. België kan daar een belangrijke rol in spelen, omdat het van juli tot december 2010 het voorzitterschap van de Unie zal waarnemen. We vragen de federale regering deze gelegenheid te baat te nemen om het belang van armoedebestrijding als centraal element binnen de strategie van Lissabon te herbevestigen.
- **De participatiemogelijkheden van de actoren op het terrein (verenigingen waar armen het woord nemen, sociale partners, OCMW...) om het Nationaal Actieplan voor Sociale Insluiting vorm te geven, op te volgen en te evalueren in het kader van de open coördinatiemethode, dienen verbeterd te worden:** om een zo ruim mogelijke participatie te garanderen, is in de eerste plaats een verspreiding van de informatie met betrekking tot dit proces noodzakelijk. Een andere manier om de participatie te stimuleren, is een beter gebruik van de resultaten van mobilisaties die reeds in andere contexten gebeuren. België beschikt over een instrument dat net als missie heeft om overleg te organiseren met de actoren op het terrein van de armoedebestrijding, met name het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. De opmaak en evaluatie van het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting kan best steunen op de tweejaarlijkse verslagen van het Steunpunt.

Tekst vertaald uit het Frans

II

1. Het recht op onderwijs garanderen

INLEIDING

1. DE RELATIE TUSSEN OUDERS IN ARMOEDE EN DE ONDERWIJSWERELD
2. DE ONDERWIJSKOSTEN
3. DE OPLEIDING EN NASCHOLING VAN LEERKRACHTEN
4. DE DEELNAME AAN HET KLEUTERONDERWIJS
5. DE PARTICIPATIE IN OVERLEGORGANEN
6. DE INSCHRIJVING
7. DE SOCIALE SEGREGATIE OP DE SCHOOLMARKT
8. DE ORIËNTATIE IN DE SCHOOLLOOPBAAN
9. HET TAALBELEID
10. AANBEVELINGEN

De overleggroep onderwijs van het Steunpunt bestaat sinds februari 2005. De eerste resultaten van de werkzaamheden waren terug te vinden in het Verslag 2005. Dit document erkende dat het onderwijs meer aandacht had voor de armoedeproblematiek. Tegelijkertijd werd er gesteld dat er toch nog erg veel werk aan de winkel was om de gevoeligheid te verhogen voor de situatie van leerlingen die in armoede opgroeien. In dit deel bekijken we wat er sindsdien gebeurd is en hoe we deze evoluties kunnen evalueren.

Met het oog hierop organiseerde het Steunpunt in 2007 een cyclus van vijf bijeenkomsten rond het thema 'Armoede en Onderwijs'. Daarbij werd er getracht om een brede waaier aan onderwijsactoren samen te brengen. Het ging om verenigingen waar armen het woord nemen, maar ook om terreinwerkers uit het onderwijs, vertegenwoordigers van de universitaire wereld, de centra voor leerlingenbegeleiding (CLB's) ... Jammer genoeg kon er geen vertegenwoordiger van het lerarenkorps deelnemen. De volledige lijst van participerende organisaties is achteraan dit verslag terug te vinden.

Onderwijs is sinds 1989 een gemeenschapsbevoegdheid. Net als bij de totstandkoming van het Verslag 2005, waren er op deze vergaderingen echter zowel Nederlandstalige als Franstalige actoren aanwezig. Hierdoor werden de ideeën en analyses die aan beide kanten van de taalgrens leven en gemaakt worden, samengebracht, wat de besprekingen een extra dimensie gaf.

Deze tekst is de neerslag van de discussies die op deze vijf bijeenkomsten werden gevoerd. De gesprekken spitsten zich toe op negen thema's. Bij de keuze van deze thema's hebben we ons laten leiden door de vragen die de partners van het Steunpunt opwierpen, door de antwoorden van het beleid op het Verslag 2005, en door meer recente beleidsvoorstellen.

1. De relatie tussen ouders in armoede en de onderwijswereld

De relatie tussen ouders die in armoede leven, en de onderwijswereld werd door de deelnemers aan het overleg als voornaamste struikelblok gezien. Of het nu gaat over de moeilijke participatie in overlegorganen, het sturen van kinderen naar het kleuteronderwijs, het ongemakkelijke inschrijvingsmoment of de positie van ouders wier kind naar het buitengewoon onderwijs verwezen wordt ... het is duidelijk dat er nog steeds een diepe kloof gaapt tussen de onderwijsinstellingen en de gezinnen in armoede. Dit is een punt dat in het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA)¹ al sterk naar voor kwam en dat nog steeds brandend actueel is. Zo stelt de Actualisatie van het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (2005-2009) dat er ook nu nog heel wat mis loopt op vlak van communicatie tussen leerkrachten en ouders. "Ouderbetrokkenheid, ook voor ouders van kinderen in armoede, is een heel belangrijk werkpunt".² Aan Franstalige kant klinken dezelfde geluiden.³

Volgens de deelnemers aan het overleg vloeien de moeilijkheden in de relatie voort uit het feit dat het onderwijs nog steeds op de leest van de middenklasse geschoeid is. Deze analyse moet in het achterhoofd gehouden worden, want nu schuiven scholen nog te vaak hun eigen model als referentie naar voor. Omdat scholen op basis van evaluaties werken, ondervinden ze grote moeilijkheden om op een empathische, neutrale en niet-veroordelende manier naar gezinnen te kijken, in het bijzonder naar gezinnen waarvan de kinderen niet slagen. Dit bemoeilijkt de relatie tussen beide partijen, die eigenlijk een partnerschap zouden moeten opbouwen. Beide partijen zijn complementair, maar hebben een andere rol. Daarom dienen leerkrachten geholpen te worden om in te zien dat niet alle gezinnen hetzelfde zijn als hun gezin.

¹ ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, Koning Boudewijnstichting. (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*. Brussel.

² Vlaamse overheid. (2007). *Actualisatie Vlaams Actieplan 2005-2009. Versie VR 11-4-2007* (2007). p. 113.

³ Pourtois, J.P. (2005). Les parents aussi ont une compétence éducative. *CONJONCTURE Belgique – Pauvreté et Droits humains en Belgique*, Centre de documentations, ATD Quart Monde Wallonie, Bruxelles, Septembre Octobre 2005: p. 3.

Vanuit die optiek hebben de deelnemers aan het overleg dan ook grote problemen met een beleidsdiscours dat een overdreven disciplinerend karakter heeft. De politiek lijkt begrepen te hebben dat het belangrijk is om ook ouders uit kansengroepen nauw bij de school van hun kinderen te betrekken, maar deze gevoeligheid staat nog in zijn kinderschoenen. Het is misschien daarom dat sommige maatregelen om ouders te betrekken, een erg formalistisch karakter hebben. Het **contractdenken** heeft bijvoorbeeld ook in het onderwijs ingang gevonden. Zo wil de Franstalige minister van Onderwijs een contract laten afsluiten tussen de school en de ouders zodat de rechten en plichten van iedereen duidelijk gedefinieerd zijn (les contrats 'école-familles').⁴ Op dezelfde wijze opperde haar Vlaamse collega het voorstel om scholen de mogelijkheid te geven om ouders verplicht naar het oudercontact te laten komen.⁵ Later stelde de Rondetafelconferentie over de kwaliteit van het Nederlandstalig onderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor om ouders te verplichten een engagementsverklaring te ondertekenen met daarin hun rechten en plichten. De plichten van de ouders zouden er bijvoorbeeld in bestaan een minimum aantal oudercontacten te bezoeken. Van niet- Nederlandstalige ouders zou worden verwacht dat ze hun kind dat niet of onvoldoende Nederlands kent, minstens één buitenschoolse activiteit laten volgen waar het met het Nederlands in contact komt. In het eindrapport van de Rondetafelconferentie stond vervolgens het voorstel om de mogelijkheid te onderzoeken om administratieve boetes uit te vaardigen aan ouders die zich niet aan de afspraken van deze engagementsverklaring houden.⁶

Het overleg verwerpt een dergelijke aanpak unaniem. Het zou totaal niet efficiënt en waarschijnlijk zelfs contraproductief uitpakken. Mensen in armoede hebben het immers moeilijk om te voldoen aan eisen en afspraken, die voor velen misschien vanzelfsprekend lijken. Door alles toch in een contract te gieten, krijgen scholen een instrument in handen om leerlingen uit arme gezinnen uit hun instelling te verwijderen. Het woord contract is in deze trouwens een erg misleidende term. Een contract is slechts geldig wanneer het wordt gesloten tussen twee partijen die op gelijke voet staan. Zeker in relatie tot gezinnen in armoede zit de school in een overduidelijke machtspositie. Er zijn maatregelen nodig om school en gezin dichter bij elkaar te brengen, maar die mogen geen verplicht karakter hebben.

De eerste ontmoeting tussen het gezin en de school is daarbij van doorslaggevend belang. Dit contact zet de toon voor de toekomstige relatie. Volgens de deelnemers aan het overleg zou de school van bij de inschrijving op zoek moeten gaan naar het potentieel van de leerling en luisteren naar wat de ouders voor hun kind willen. Het inschrijvingsmoment is dus meer dan een louter administratieve stap. Het is het eerste formele contact tussen de school en de ouders. Bovendien worden er essentiële zaken besproken zoals het schoolreglement en de kosten die in de loop van het schooljaar betaald moeten worden. Daarom is het erg belangrijk dat er op dat ogenblik op een heldere en respectvolle manier gecommuniceerd wordt. Het werkt erg demotiverend en stigmatiserend voor ouders uit kansengroepen om bij hun eerste ontmoeting met het onderwijs al met de neus op een heel aantal moeilijkheden gedrukt te worden. Toch blijft correcte communicatie een knelpunt. In haar advies⁷ op het Verslag 2005 stelt de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) daarom dat iedereen die leerlingen inschrijft, deskundigheid moet verwerven op het gebied van communicatie op maat. De deelnemers aan de vergaderingen vonden dit een erg zinvol voorstel.

Een andere manier om de relatie tussen het onderwijs en de ouders in armoede te verbeteren, is werken met personen die een **brugfunctie** tussen beide partners vervullen. Volgens de deelnemers aan de werkgroep kunnen deze personen met name de moeizame communicatie tussen beide partijen vergemakkelijken. Zo kunnen de ouders in eerste instantie naar hen stappen als de drempel om bij de school aan te kloppen te hoog is. Tijdens het overleg werden enkele praktijkvoorbeelden aangehaald waar deze rol in scholen al met succes ingevuld wordt. Hierbij valt vooral op dat de brugfunctie geen welomlijnde definitie kent. De precieze invulling verschilt van voorbeeld tot voorbeeld. Bovendien wordt de rol van brugfiguur op dit ogenblik door een verscheidenheid aan personen uitgeoefend. Het zijn zowel vrijwilligers als mensen die op professionele wijze met onderwijs bezig zijn. In die

⁴ Arena, M. (2005). *Contrat pour l'école*. Gouvernement de la Communauté française, Bruxelles. www.contrateducation.be.

⁵ Ouders moeten meer naar school (2007). *De Standaard*, 22 maart: p. 2.

⁶ Vlaamse Gemeenschapscommissie, Vlaamse Overheid. (2007). *Eindrapport van de Rondetafelconferentie over de kwaliteit van het Nederlandstalig onderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Brussel: Vlaamse Overheid.

⁷ Vlaamse Onderwijsraad. (2006). *Advies over het verslag 'Armoede uitbannen, een bijdrage aan het politiek debat en politieke actie*. Brussel: Vlaamse Onderwijsraad.

laatste groep maken we een onderscheid tussen enerzijds leerkrachten die binnen hun school deze rol hebben opgenomen, en anderzijds personen die niet aan een onderwijsinstelling verbonden zijn. De deelnemers aan het overleg zijn van mening dat zowel professionals als vrijwilligers de rol van brugfiguur kunnen uitoefenen. Hierbij maken ze wel enkele bedenkingen:

- Mensen van buiten het onderwijs die deze rol op vrijwillige basis opnemen, kunnen de ouders en leerlingen in armoede op laagdrempelige wijze naar de juiste deskundige hulpverlener doorverwijzen. Ze moeten daartoe wel de nodige kennis kunnen verwerven.
- De drempel om naar leerkrachten te stappen, die binnen hun school de rol van brugfiguur hebben opgenomen, is voor sommige ouders in armoede hoog. De deelnemers aan het overleg maken zich ook zorgen over de belangenconflicten die in deze situatie kunnen ontstaan.
- Voor personen die in een professioneel statuut de relatie tussen ouders in armoede en scholen willen verbeteren - zoals het Schoolopbouwwerk in Vlaanderen en les Mediateurs Scolaires in de Franse Gemeenschap - is het van essentieel belang om een open partnerschap op te bouwen met hun publiek. Dit kost veel tijd en energie. Daarom dienen er hiervoor voldoende middelen vrijgemaakt te worden. Deze professionals moeten een statuut met de nodige jobzekerheid krijgen. Enkele deelnemers aan het overleg pleiten er daarnaast voor om ervaringsdeskundigen aan te stellen, die dit werk kunnen doen.
- Deze begeleiding door derden neemt de verantwoordelijkheid van de leerkrachten echter niet weg.

Ook al is er op het vlak van communicatie tussen scholen en de ouders in armoede nog heel wat werk te verzetten, toch zijn er op het terrein een aantal **goede praktijkvoorbeelden** te vinden, die navolging verdienen. Zo heeft men in de Gentse Lokale Overlegplatforms (LOP) van het basis- en secundair onderwijs een charter⁸ opgesteld over de grondregels van goede communicatie tussen ouders en scholen. Deze overeenkomst, die geïnspireerd werd door het werk van De Zuidpoort⁹, legt het grootste deel van de verantwoordelijkheid bij de scholen. Uiteindelijk zijn zij de professionele partner in dit verhaal. Ook de LOP's van het Nederlandstalig basis- en secundair onderwijs in Brussel stelden een gelijkaardig charter¹⁰ op. Hier was het Brussels Platform Armoede een stuwende kracht.

2. De onderwijskosten

Onderzoek van het Hoger Instituut voor de Arbeid¹¹ en la Ligue des Familles¹² geeft aan dat het onderwijs voor veel gezinnen in armoede nog steeds een erg dure aangelegenheid is. Dit is een oud zeer dat een heel negatieve invloed kan hebben op de schoolse prestaties van kinderen in armoede. De voorbije twee jaar hebben de verschillende overheden wel maatregelen getroffen. Aan Nederlandstalige kant besteden de lokale overlegplatforms (LOP) veel aandacht aan dit probleem. Een bevraging van de vzw SOS Schulden op School¹³ toont aan dat de overgrote meerderheid van de LOP's in zowel het basis- als het secundair onderwijs de problematiek erkent en bespreekt. Toch blijkt uit het overleg dat er nog steeds kosten bestaan die zo hoog zijn dat ze tot uitsluiting van de armste leerlingen leiden. De moeilijkheden doen zich vooral voor op het vlak van schooluitstappen, schoolbenodigdheden en computergebruik.

Op het vlak van **schooluitstappen** realiseren scholen zich nog te weinig dat de kleinste kost ervoor kan zorgen dat de leerlingen uit de armste gezinnen moeten afhaken. Bovendien is het idee dat kinderen op een goedkope uitstap ook dingen kunnen leren, nog te weinig doorgedrongen. De kwaliteit van een pedagogische ervaring staat immers los van haar kost. Op het niveau van de

⁸ Werkgroep Kansen LOP Gent Basis & Secundair. (2007). *Charter voor een goede communicatie met ouders*.

⁹ De Zuidpoort. (2006). *Hebben wij als ouder in de armoede ook een plaats op school*.

¹⁰ Lokale Overleg Platforms van het Basis- en het Secundair Nederlandstalig onderwijs van Brussel hoofdstad. (2007). *Charter armoede en onderwijs: ouders en scholen, partners in de strijd tegen armoede*. Mei 2007.

¹¹ Bollens, J., Poesen-Vandeputte, M. (2007). *Kosten in het basisonderwijs*. Leuven: HIVA – K.U. Leuven.

¹² Lejeune, A., Lacroix, J. (2006). *Le coût scolaire à charge des familles: Enquête 2004-2005*, Ligue des Familles/Recherche Etude Formation.

¹³ <http://sos.welzijn.net>.

scholen moet er werk gemaakt worden van een mentaliteit van kostenbesparing. Elk schooljaar zouden de gemaakte kosten geëvalueerd moeten worden en zou er gekeken moeten worden waar het goedkoper kan. Ook vanuit een pedagogisch perspectief is dit zinvol.

Sommige scholen blijven echter dure schoolreizen organiseren. Vaak is het onderliggende doel een selectie onder hun leerlingen te maken. Niet alleen omdat ze enkel welgestelde leerlingen wensen, maar ook omdat ze homogene klassen verkiezen, hetgeen vanuit pedagogisch oogpunt makkelijker is. Als men dit wil verhelpen, zal er volgens het overleg getornd moeten worden aan de vrijheid van onderwijs, in het bijzonder aan de vrijheid van scholen om hun onderwijsproject te verwezenlijken.

De maximumfactuur¹⁴ die de Vlaamse minister van Onderwijs in het kleuter- en basisonderwijs invoerde, gaat alvast die richting uit. Deze maximumfactuur stelt dat vanaf het schooljaar 2008-2009 scholen jaarlijks niet meer dan 60 euro aan de ouders mogen vragen voor eendaagse uitstappen (voor kleuters is de grens 20 euro). Ook zwembeurten, theaterbezoek... vallen onder deze regeling. Voor de meerdaagse uitstappen mogen de bijdragen niet meer dan 360 euro bedragen, gespreid van het eerste tot het zesde leerjaar. Dit zou een oplossing kunnen betekenen. Toch blijven er veel vragen. Scholen gaan nog steeds in concurrentie met elkaar staan om de mooiste uitstappen te maken. Zeker aangezien uitstappen tijdens de schoolvakanties niet onder de maximumfactuur vallen, zullen ze waarschijnlijk een bron van uitsluiting blijven.

Aan Franstalige kant stelt een rondzendbrief¹⁵ van de minister van Onderwijs dat de scholen ervoor moeten zorgen dat een bepaald percentage van de leerlingen mee op uitstap kan. Sinds 1 september 2006 ligt dit percentage voor de kleuterscholen op 75% van de ingeschreven leerlingen van een studiejaar. In het basis en het secundair onderwijs stijgt dit tot 90%. Indien nodig, moeten de scholen met oplossingen komen om het vereiste percentage alsnog te halen. Hierbij wordt met name aan solidariteitsacties gedacht. Sommigen vrezen echter het stigmatiserende effect van zulke acties op diegene waarvoor het initiatief is bedoeld. Er wordt daarom een sterke voorkeur geuit om aan een mentaliteit van kostenbesparing te werken.

In dit kader werd er op het overleg met lof gesproken over plaatselijke initiatieven waarbij de lokale overheid tussenkomt in de kosten van uitstappen. In het kader van een betere cultuurparticipatie draagt de stad Aalst voor een deel mee bij aan de culturele uitgaven van leerlingen in armoede. Dit op voorwaarde dat de school zich engageert om een kostenverlagend beleid te voeren. In Sint-Niklaas komt het OCMW voor leerlingen uit arme gezinnen tussen in de schoolkosten. Zulke voorbeelden zouden navolging moeten vinden.

Een andere problematiek is die van de **schoolbenodigdheden**. Uit de gesprekken bleek dat het schoolmateriaal nog steeds een stevige hap uit het krappe budget van gezinnen in armoede neemt. Het beleid heeft hier iets aan willen doen door de zaken die scholen aan de ouders mogen doorrekenen duidelijk op te lijsten:

- Aan Franstalige kant geeft de bovengenoemde circulaire aan welke kosten er aan de ouders mogen gerekend worden. Deze rondzendbrief laat evenwel nog veel vrijheid aan de scholen.
- Aan Vlaamse kant is het beleid strikter. In bijlage bij het hierboven genoemde decreet zit een lijst met materialen (passers, schrijfgereif, schoolboeken...) die vanaf 1 september 2007 kosteloos ter beschikking gesteld moeten worden aan de leerlingen. De schoolbenodigdheden op deze lijst zijn enkel degene die onmisbaar worden geacht om de eindtermen en de onderwijsdoelen te halen. Uit het overleg bleek echter dat het uitdelen van dit materiaal in sommige scholen op een inefficiënte en stigmatiserende manier gebeurt. Daarom zouden de onderwijsinstellingen hier enerzijds duidelijke richtlijnen voor moeten

¹⁴ Decreet van 6 juli 2007 tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek en van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, *Belgisch Staatsblad*, 24 augustus 2007.

¹⁵ Circulaire n°1461 van 10 mei 2006. Gratuité de l'enseignement obligatoire et égalité des chances : coût de la scolarité à charge des familles.

krijgen. Anderzijds moet erover nagedacht worden om het materiaal dat de school aanbiedt, verplicht door de leerlingen te laten gebruiken. Dit kan helpen vermijden dat er een concurrentiestrijd blijft bestaan om wie de beste spullen heeft. Een ander bezwaar dat gemaakt wordt, is het feit dat dure kosten zoals boekentassen niet onder deze regeling vallen. Dit zal voor moeilijkheden blijven zorgen. Ook het feit dat de maximumfactuur enkel voor basisscholen geldt, is problematisch. Daarom zou er ook een regeling moeten komen voor het secundair onderwijs.

- De kosten die niet onder de maximumfactuur vallen, probeert men in Vlaanderen wel te compenseren door vanaf het schooljaar 2008-2009 meer en hogere schooltoelages¹⁶ uit te reiken voor leerlingen in het leerplichtonderwijs. Ook kleuters zullen voortaan van een toelage kunnen genieten. Dit kan een extra aanmoediging voor arme ouders zijn om hun kinderen naar het kleuteronderwijs te sturen.
- Op federaal vlak werd er eveneens een initiatief genomen om de schoolkosten te verzachten. De federale regering keurde immers de schoolpremie¹⁷ goed. Deze toelage op de kinderbijslag moet de extra uitgaven dekken die gezinnen in september 2006 en 2007 maakten wanneer hun kinderen weer naar school moesten. In dit kader krijgen alle ouders met schoolgaande kinderen tussen 6 tot 12 jaar, 50 euro en zij met kinderen van 13 tot 18 jaar, 70 euro.

Tijdens het overleg vroegen de deelnemers om bijzondere aandacht voor het secundair onderwijs. De kosten zijn hier vaak hoger. Zeker in het technisch en in het beroepsonderwijs – de onderwijsvormen waar kinderen uit arme gezinnen het vaakst terecht komen – moet er duur gereedschap aangekocht worden. Daarom zouden er voor richtingen in deze onderwijsvormen meer inspanningen gedaan moeten worden. Scholen zouden de middelen moeten krijgen om het benodigde gereedschap zelf aan te kopen. Op die manier blijven ouders in armoede niet met deze prijzige toestellen zitten als hun kinderen halverwege de opleiding van richting veranderen.

Een problematiek die nauw aansluit bij de schoolbenodigdheden zijn de kosten die met **computer- en internetgebruik** samen gaan. Steeds meer leerkrachten verwachten van hun leerlingen dat ze een PC hebben. Voor gezinnen in armoede is de aanschaf van een computer en een internetabonnement allesbehalve evident. Sommige scholen stellen de computerklassen na de schooluren of tijdens de middag ter beschikking. Dit gebruik zou uitgebreid moeten worden. Hierbij moet er wel op gelet worden dat dit op een niet-stigmatiserende wijze wordt ingevoerd en dat de betrokken jongeren er niet meer tijd in moeten investeren dan hun collega's. Zij willen die tijd immers ook gebruiken om met hun medeleerlingen om te gaan.

3. De opleiding en nascholing van leerkrachten

Het Verslag 2005 pleitte er al voor om de gevoeligheid voor diversiteit en sociale ongelijkheid op een structurele manier in de lerarenopleiding in te bedden. Uit het overleg blijkt dat de vorming van toekomstige leerkrachten nog meer aandacht behoeft. Daarnaast hebben de leerkrachten die al in het vak staan, nood aan vorming en ondersteuning.

Wat **de lerarenopleiding** betreft, pleiten de deelnemers aan het overleg voor bijsturing zodat omgaan met diversiteit op een structurele manier aan de studenten wordt bijgebracht. Enkele cursussen volstaan hier niet. Er moet op transversale wijze aandacht aan geschonken worden. Daarbij moet de toekomstige leerkrachten aangeleerd worden dat hun eigen waarden en normen soms verschillen van die van hun leerlingen, en daarom niet beter zijn. Er bestaan al voorbeelden van dergelijke opleidingen, maar die zijn vaak te kort.

¹⁶ Decreet van 8 juni 2007 betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap, *Belgisch Staatsblad*, 19 juli 2007.

¹⁷ Programmawet van 27 december 2006, art. 168-172, *Belgisch Staatsblad*, 28 december 2006.

Uit het overleg bleek de vraag om in de opleiding bijzondere aandacht te schenken aan vier specifieke elementen:

- Ten eerste wordt erop aangedrongen dat leerkrachten leren om systematisch hun rol te evalueren, in het bijzonder wanneer kinderen in hun klas niet slagen.
- Daarnaast is het erg belangrijk om aandachtig te zijn voor kinderen die in armoede leven. Het slecht functioneren in de klas heeft vaak te maken met de sociale situatie van de familie van het kind.
- Vervolgens wordt er gevraagd dat leerkrachten hun individuele leerlingen op een gedifferentieerde wijze benaderen, naar gelang de individuele pedagogische behoefte van elke jongere.
- Ten slotte is er de communicatie met de ouders. In gesprekken met hen moeten leerkrachten oordelen proberen te vermijden over gezinnen die anders functioneren dan hun gezin.

Naast de nodige theoretische vorming, kunnen specifieke projecten in de lerarenopleiding een belangrijke rol spelen bij de realisatie van deze doelstellingen. Een persoonlijke aanpak waarbij aspirant- leerkrachten met gezinnen in armoede geconfronteerd worden, neemt heel veel vooroordelen weg. Het maakt hen immers bewust van de redenen waarom kinderen uit maatschappelijk kwetsbare groepen het op school moeilijker hebben. Op die manier leren studenten ook om de vraag te stellen waarom de dingen bij mensen in armoede vaak fout gaan. Er moet daarom gezocht worden naar methodieken waarbij de studenten geconfronteerd worden met diversiteit en dus ook met armoede. Er kan in hun opleiding bijvoorbeeld voorzien worden in stages waarbij ze leerlingen met moeilijkheden begeleiden.

De opleiding is belangrijk, maar eens de individuele leerkrachten voor de klas staan, mogen ze niet aan hun lot worden overgelaten. Ze moeten op structurele wijze ondersteuning en vorming krijgen. Deze **nascholing** kan vele vormen aannemen: lessen in theorie, specifieke projecten... De deelnemers aan het overleg dringen erop aan dat leraars tijdens de arbeidstijd vormingen zouden volgen. Deze nascholing zou erop gericht zijn hen een reflexieve houding ten opzichte van hun beroep bij te brengen en hun gevoeligheid voor diversiteit te stimuleren. Daarbij moet er specifieke aandacht geschonken worden aan de vier elementen – zelfbevraging, herkenning, differentiatie en communicatie – die hierboven genoemd werden.

4. De deelname aan het kleuteronderwijs

Het Verslag 2005 onderstreepte het belang van de kleuterschool en pleitte daarom voor maximale participatie aan het kleuteronderwijs. Onderwijsachterstand heeft immers heel vaak hier zijn wortels en de schade die op dit niveau opgelopen wordt, is later moeilijk te herstellen. In de kleuterklas wordt er immers meer dan alleen gespeeld. De kinderen pikken er een heel aantal vaardigheden op in verband met hun rol als leerling. Die hebben ze in hun hele verdere onderwijs carrière nodig. Bovendien helpt de kleuterschool hen bij de ontwikkeling van hun taalgebruik.¹⁸

Het beleid heeft het belang van het kleuteronderwijs ook begrepen en heeft daarom beslist om meer middelen vrij te maken voor een betere omkadering. In het kader van het 'Contrat pour l'école'¹⁹ verhoogt de Franse Gemeenschap haar budget voor het kleuteronderwijs gevoelig zodat er meer kleuteronderwijzers in dienst genomen kunnen worden. Ook aan Vlaamse kant beweegt er wat. Het schooljaar 2007-2008 werd tot 'Het jaar van de kleuter' uitgeroepen. Meer concreet keurde de Vlaamse regering het onderwijsdecreet XVII²⁰ goed. Dit decreet voorziet eveneens in de aanwerving van meer kleuteronderwijzers. Hoewel er ook kritiek is²¹, zijn deze maatregelen een eerste stap in de goede richting. Ze helpen immers het aantal leerlingen per klas te doen dalen.

¹⁸ Het jaar van de kleuter (2007). *Klasse*, nr. 176, juni 2007: p. 44-45.

¹⁹ <http://www.contrateducation.be>.

²⁰ Decreet van 13 juni 2007 betreffende het Onderwijsdecreet XVII, *Belgisch Staatsblad*, 21 augustus 2007.

²¹ Wilmet, H. (2007). Kleuterklassen blijven te groot, *De Standaard*, 21 augustus, 2007.

Toch mogen ze niet als een wondermiddel worden gezien. Er moeten ook andere denksporen ontwikkeld worden. De rol van de ouders uit maatschappelijk kwetsbare groepen moet daarbij centraal staan.

Bij het voeren van **sensibiliseringscampagnes** is het noodzakelijk dat net de ouders van kinderen die nu nog niet participeren, bereikt worden. Dit is vaak niet het geval en daarom falen zulke campagnes in hun opzet. Daarom moet er onderzocht worden hoe deze doelgroep het best bereikt kan worden. De deelnemers aan het overleg pleiten er in ieder geval voor om langs verschillende kanalen te werken. Dit kan informeel gebeuren via persoonlijke relaties, zoals de burens, maar ook via professionals die met jonge kinderen en hun ouders in contact komen. Samenwerking met welzijnsorganisaties als Kind & Gezin en l'Office de la Naissance et de l'Enfance* is daar een voorbeeld van, maar ook de OCMW's, wijkorganisaties... hebben een rol te spelen. Hierbij moeten er twee elementen voor ogen gehouden worden:

- Zulke campagnes zullen enkel efficiënt zijn als ze tot doel hebben de ouders te tonen dat de kleuterschool belangrijk is voor hun kinderen. Ouders moeten hun kinderen naar de kleuterschool brengen omdat ze het nut ervan inzien, niet omdat een autoriteit het hen oplegt.
- Sensibiliseringscampagnes mogen niet tot culpabilisering leiden. Ouders die hun kleuters niet naar school brengen, zijn daarom geen slechte ouders.

De deelnemers aan het overleg stellen bovendien voor om **een warm onthaal** te voorzien bij de inschrijving in de kleuterschool. De ouders moeten bij dit eerste contact de nodige informatie krijgen, maar de school moet ook naar hun vragen en bekommernissen luisteren. Als ouders uit kansengroepen zich op deze eerste ontmoeting welkom voelen, kan hen op een open manier het belang van deelname aan het kleuteronderwijs duidelijk gemaakt worden. Daarom moeten kleuterscholen de nodige tijd en middelen investeren om het inschrijvingsmoment te gebruiken als een efficiënt instrument om participatie te stimuleren.

In het kader van een verhoogde participatie aan het kleuteronderwijs, circuleert op politieke niveau het voorstel om de verplichte instapleeftijd in het onderwijs te verlagen. "Een verplichting zou interessant kunnen zijn om kleuters uit maatschappelijk kwetsbare groepen effectief in het kleuteronderwijs te krijgen," redeneert men, "kansrijke ouders sturen hun kinderen al, omdat ze beseffen hoe belangrijk dit voor hun kinderen is." De deelnemers aan het overleg zijn hier geen voorstander van. Zij vinden het van cruciaal belang dat er een grote mate van soepelheid behouden wordt, aangepast aan de specifieke situatie van ouders in armoede. De oplossing mag immers niet meer problemen veroorzaken. Volgens enkele deelnemers weigeren sommige OCMW's nu al het leefloon aan gezinnen van wie de kinderen niet naar school gaan.

5. De participatie in overlegorganen

Ook in het onderwijs is het belangrijk dat mensen in armoede een stem hebben zodat ze kunnen meedenken en meedoen. In dit stuk richten we ons specifiek op participatie in overlegorganen. Er stellen zich op dit terrein nog heel wat problemen, zowel in beleidsorganen als ouderverenigingen. De deelname van ouders aan het debat zorgt er echter voor dat maatregelen beter begrepen worden en meer legitimiteit krijgen. In het Verslag 2005 werd gemeld dat, aan Vlaamse kant, mensen in armoede zich niet altijd thuis voelen in de lokale overlegplatforms. Ze zijn er dan ook zwak vertegenwoordigd. Dit blijft een belangrijk aandachtspunt. Te meer omdat de lokale overlegplatforms (LOP)²², als forum waar onderwijsmensen en de lokale gemeenschap overleg plegen, een steeds grotere rol toebedeeld krijgen in de strijd tegen kansarmoede in het onderwijs. Aan Franstalige zijde waren tijdens het overleg dezelfde klachten te horen over de Conseils de Participation.²³

* Office de la Naissance et de l'Enfance: Franstalige tegenhanger van Kind & Gezin.

²² Besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2002 betreffende de lokale overlegplatforms inzake gelijke onderwijskansen, *Belgisch Staatsblad*, 24 september 2002.

²³ Decreet van 24 juli 1997 dat de prioritaire taken bepaalt van het basisonderwijs en van het secundair onderwijs en de structuren organiseert die het mogelijk maken ze uit te voeren, *Belgisch Staatsblad*, 23 september 1997.

Wanneer ouders in armoede hun weg naar deze organen vinden, blijkt effectieve participatie erg moeilijk is. **De onderwerpen** die er behandeld worden **en het taalgebruik** met veel technische termen dat er gehanteerd wordt, maken dat het voor ouders uit kansengroepen erg moeilijk is om hun stem te laten horen in deze overlegorganen. De deelnemers aan het overleg pleiten er daarom voor dat overlegorganen hier aandacht voor zouden hebben. Om een echte participatie te stimuleren, zouden de onderwerpen die er besproken worden over meer moeten gaan dan louter over de schooltechnische zaken (als bv. de organisatie van de schoolkantine). Ook de inhoud en de invulling van het pedagogisch project zou een onderwerp moeten zijn. Dit moet gebeuren in een taal die ook voor de ouders in armoede begrijpbaar is.

Daarnaast moet er volgens het overleg gekeken worden hoe ouders in armoede **ondersteuning** kunnen krijgen als ze in overlegorganen willen participeren. Hierbij dienen zich twee sporen aan om tot een oplossing voor deze problematiek te komen:

- Enerzijds blijkt het voor ouders in armoede vaak veel makkelijker om in overlegorganen te participeren indien ze geholpen worden om de vergaderingen grondig voor te bereiden. Op die manier beheersen ze de thema's die er aangesneden worden en voelen ze zich zeker genoeg om het woord te nemen. Daarom ligt hier in Vlaanderen een belangrijke taak voor het schoolopbouwwerk (SOW). Jammer genoeg is de financiering van SOW weinig structureel. Het ministerie van Onderwijs zou dit op zich moeten nemen.
- Anderzijds kan men verenigingen die actief streven naar een eenvoudiger en verstaanbaar taalgebruik bij deze materie betrekken. Toemeka²⁴ is daar een voorbeeld van. Deze vzw heeft al rond het thema onderwijs gewerkt. Ze heeft het mandaat en de steun van de overheid om de verenigingen bij te staan.

Tijdens gesprekken op het Steunpunt werd er wel duidelijk gesteld dat de deelname aan het formeel overleg niet zaligmakend is. Het is een illusie te geloven dat alle problemen opgelost zijn eens de ouders die in armoede leven in staat zijn om te participeren aan de officiële instanties.

6. De inschrijving

In het Verslag 2005 werd er gepleit om het inschrijvingsrecht te versterken en meer bekend te maken. De deelnemers aan het overleg willen het absolute recht op inschrijving ook nu onderstrepen. Er moet voor gezorgd worden dat de kinderen van elk gezin in de school van hun keuze ingeschreven kunnen worden. De voorbije twee jaar zijn er wel **maatregelen** in die richting **genomen**.

In de Franse Gemeenschap werd er een decreet²⁵ goedgekeurd dat het recht op inschrijving regelt. Het nieuwe decreet voorziet onder andere in een gemeenschappelijke inschrijvingsperiode. Vanaf het schooljaar 2007-2008 worden de plaatsen per school toegewezen naargelang de datum dat de leerling werd ingeschreven. Wie zich vroeg inschrijft, heeft dus meer kans om in de school van zijn keuze toegelaten te worden. Voorts verplicht het decreet de scholen om een algemeen register van inschrijvingsaanvragen bij te houden. Zo moeten verkapte weigeringen voorkomen worden. Het Collectief 'Pour une école pour tous'²⁶, dat de vraag naar meer duidelijke en transparante inschrijvingsregels steunt, vindt dat dit decreet een stap in de goede richting is. Er is evenwel meer duidelijkheid nodig over bepaalde punten van het decreet, met name over de verspreiding van informatie (betreffende de nieuwe regels en hun praktische modaliteiten...) en over de controle op de procedures. Het Collectief onderstreept eveneens dat het inschrijvingsdecreet maar één maatregel is en roept op tot een verdere democratisering van het onderwijs in zijn geheel.

²⁴ <http://www.toemeka.be>.

²⁵ Decreet van 8 maart 2007 houdende diverse maatregelen met het oog op de regularisatie van de inschrijvingen en van de veranderingen van school in het leerplichtonderwijs, *Belgisch Staatsblad*, 3 juli 2007.

²⁶ De lijst van deelnemende organisaties is te vinden op www.diversiteit.be.

In Vlaanderen is het inschrijvingsrecht bepaald in het decreet Gelijke Onderwijskansen van 2002²⁷, dat in 2005²⁸ nog werd verfijnd. Uit het overleg blijkt dat deze verfijningen hun vruchten afwerpen. De Vlaamse deelnemers aan het overleg waren eerder positief over de gang van zaken. Uit hun ervaringen bleek dat er veel vooruitgang geboekt kan worden indien de lokale overlegplatforms gevoelig zijn voor deze materie. Er werden praktijkvoorbeelden gegeven van LOP's die de scholen in hun regio (bv. in Brussel, Gent en Sint-Niklaas) een charter voorleggen waarin inspanningen gevraagd worden om de problemen rond inschrijving en weigering van leerlingen beter aan te pakken.

De vraag is echter wat er gebeurt als een lokaal overlegplatform minder oog heeft voor deze kwestie. Zo legt de Vlaamse Gemeenschap de scholen geen inschrijvingsperiode op, maar laat ze het lokale niveau hier zelf over beslissen. Binnen de LOP's kunnen er afspraken gemaakt worden. Zo hebben de lokale overlegplatforms van onder andere Antwerpen en Gent beslist om toch dezelfde inschrijvingsperiode te hanteren. In beide steden zullen bepaalde scholen ook een voorrangperiode voor Gelijke onderwijskansen (GOK)-leerlingen²⁹ instellen. Dit zijn echter vrijwillige initiatieven van de LOP's. Op plaatsen waar het LOP geen stappen zet, kunnen ouders de leerlingen vanaf 1 september van het voorafgaande schooljaar al inschrijven. Aangezien de plaatsen per school toegewezen worden naargelang de datum dat de leerling werd ingeschreven, kunnen er dus problemen blijven. Het is immers algemeen bekend dat ouders in armoede hun kinderen later inschrijven. Daarom zou het goed zijn om één inschrijvingsperiode voor alle Vlaamse scholen in te stellen met daarbij een voorrangperiode voor kansarme leerlingen.

Ondanks de nieuwe initiatieven blijft bij de deelnemers aan het overleg de vrees bestaan voor **grijze zones**. De maatregelen die in beide gemeenschappen genomen werden, zijn ongetwijfeld stappen in de goede richting, maar men zal er over moeten waken dat de wet naar de geest wordt toegepast. Zo mogen scholen in de Franse Gemeenschap bijvoorbeeld geen leerlingen meer weigeren vanwege hun resultaten het jaar voordien, maar de kans bestaat dat ze ouders tijdens het inschrijvingsgesprek wel zullen ontmoedigen om hun kinderen effectief in te schrijven.

Een ander punt van kritiek ligt in het feit dat het decreet van de Franse Gemeenschap bepaalt dat onderwijsinstellingen het recht hebben om **meerderjarige uitgesloten leerlingen** te weigeren. De deelnemers aan het overleg pleiten er unaniem voor dat deze leeftijdsdiscriminatie uit het decreet wordt geschrapt. Voorts pleiten ze ervoor om beter om te gaan met het probleem van de uitgesloten leerlingen. Het voorbeeld van Luik werd aangehaald, waar scholen van hetzelfde net uitgesloten leerlingen uitwisselen, zodat deze steeds naar school kunnen.

In het Vlaamse inschrijvingsrecht wordt geen onderscheid gemaakt tussen minder- en meerderjarigen. Een directie kan dus op basis van de leeftijd geen leerling weigeren. In het deeltijds beroepssecundair onderwijs (DBSO) moet een leerling ouder dan 18 jaar wel een tewerkstellingsovereenkomst kunnen voorleggen. Het hebben van een dergelijke arbeidsovereenkomst is voor meerderjarigen dus impliciet een extra toelatingsvoorwaarde.

De grijze zones en de problemen met uitgesloten leerlingen geven aan dat er, ondanks de versterking van het inschrijvingsrecht, nog heel wat problemen overblijven. Deelnemers aan het overleg pleiten dan ook voor een **evaluatie** van de toepassing van de wetgeving die het inschrijvingsrecht regelt. Aan Franstalige kant betreurt men het feit dat het nieuwe decreet niet ver genoeg gaat. Er wordt gepleit om het debat rond les bassins scolaires (zie sociale segregatie schoolmarkt) te heropenen. Doordat een hogere instantie de leerlingen op basis van de voorkeur van de ouders aan een school zou toewijzen, zou men de grijze zones omzeilen waarvan bepaalde scholen nu soms gebruik maken.

²⁷ Decreet van 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen, *Belgisch Staatsblad*, 14 september 2002.

²⁸ Decreet van 15 juli 2005 houdende wijziging van het decreet van 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen-I (1), *Belgisch Staatsblad*, 30 augustus 2005.

²⁹ GOK-leerlingen zijn leerlingen die beantwoorden aan één of meerdere van de volgende kenmerken: ouders behoren tot de trekkende bevolking, ouders ontvangen een vervanging-sinkomen, het kind woont permanent of tijdelijk buiten het gezin, de moeder heeft geen diploma secundair onderwijs, en het gezin spreekt thuis geen Nederlands.

7. De sociale segregatie op de schoolmarkt

Zowel in de Franse als Vlaamse Gemeenschap blijft er een enorm verschil bestaan in de leerlingpopulaties van de verschillende onderwijsinstellingen. Sommige scholen streven ernaar om zoveel mogelijk goede leerlingen uit de betere sociale milieus aan te trekken met als gevolg dat andere scholen de leerlingen die het moeilijker hebben, moeten opvangen. Het is de marktwerking in het onderwijslandschap die hiervoor verantwoordelijk is. Deze marktwerking wordt gevoed door twee principes. Aan de ene kant is er het grondwettelijke recht van ouders op vrije schoolkeuze. Aan de andere kant is er de financiering van de scholen, die vooral op basis van leerlingenaantallen gebeurt. Een school krijgt evenveel geld of ze nu een kind van goede komaf aanneemt, dan wel een kind dat in armoede leeft. Om een betere sociale mix te creëren, kan men evenwel aan beide principes sleutelen.

In het Franstalige onderwijs leefde tot voor kort het idee van '**Les bassins scolaires**'.³⁰ Volgens de deelnemers aan het overleg lijkt dit voorstel echter een stille dood gestorven te zijn, omdat het volgens nogal wat mensen te hard aan de vrije schoolkeuze raakte. Ook al heeft deze vrije schoolkeuze voor sommige leerlingen nefaste gevolgen – met name ouders in armoede hebben niet dezelfde informatie en mogelijkheden om de beste school voor hun kinderen te kiezen – het blijft een erg delicaat onderwerp.

Daarom wordt er vanuit het beleid ingezet op de tweede keuze, **de financieringsvorm van de scholen**. In de Franse Gemeenschap bestaat er het systeem 'Discrimination Positive' (D+).³¹ Dit maakt het voor scholen die leerlingen uit achtergestelde buurten ontvangen, mogelijk om meer personeel en extra werkmiddelen te ontvangen. De leden van de overleggroep onderwijs wijzen erop dat dit systeem negatieve bijwerkingen heeft. De scholen in kwestie krijgen het label D+ opgeplakt en dit werkt als een stigma. Ouders uit kansrijke milieus sturen hun kinderen er niet meer naartoe en ook leerkrachten willen er niet meer gaan werken. Daarenboven biedt deze financieringswijze weinig flexibiliteit: een school schikt zich naar de voorwaarde om te genieten van de D+, of niet. Door het principe van gedifferentieerde financiering ingang te doen vinden in de kern van het financieringsmechanisme van de onderwijsinstellingen, wil de wetgever rekening houden met de werkelijke socio-economische situatie van elk kind. Er wordt voorzien in een lineaire stijging van subsidies voor scholen die meer leerlingen uit maatschappelijk kwetsbare groepen aannemen.³²

Ondertussen kijken de deelnemers aan het overleg uit naar de resultaten van het nieuwe financieringsmodel dat de Vlaamse minister van Onderwijs voor het leerplichtonderwijs wil invoeren.³³ Dit systeem draait eveneens rond de **kenmerken van de individuele leerlingen**. Scholen zullen extra geld krijgen voor de ondersteuning van leerlingen uit kansengroepen.³⁴ De vier indicatoren om die leerlingen aan te wijzen zijn: het diploma van de moeder, het gezinsinkomen, de thuistaal en de sociale buurt waar de leerling woont. De aanwezigheid van een van deze indicatoren zal voldoende zijn om extra middelen te krijgen voor een leerling.

Het systeem zal pas in 2012 volledig in werking treden.³⁵ Toch is men al begonnen met een bevraging van de ouders. De administratie wil zicht krijgen op de thuistaal en op het diploma van de moeder. Deze gegevens zijn op dit moment nog niet op een andere manier beschikbaar. De deelnemers aan het overleg hebben echter kritiek op de manier waarop naar deze informatie

³⁰ Uit onderzoek blijkt dat naast de concurrentie tussen scholen en de onevenredige verdeling van sterke en zwakke leerlingen, er ook een geografische component aan het verhaal zit. Scholen liggen vooral in concurrentie met de andere scholen uit hun regio. Uit die vaststelling groeide het idee om instanties op te richten die de scholen per regio bijeen brengen: 'les bassins scolaires'. In die organen zouden er afspraken gemaakt kunnen worden over een betere samenwerking, de optimalisering van het onderwijsaanbod en een betere verdeling van sterke en zwakke leerlingen per school. De ouders geven een aantal scholen op in volgorde van voorkeur. De plaatsen per school zijn op voorhand bekend en als de vraag het aanbod overschrijdt, dan wijst men de plaatsen toe aan de hand van vooraf duidelijk opgestelde criteria.

³¹ Decreet van 30 juni 1998 dat erop gericht is alle leerlingen gelijke kansen op sociale emancipatie te geven, inzonderheid door de invoering van maatregelen voor positieve discriminatie, *Belgisch Staatsblad*, 22 augustus 1998.

³² Decreet van 28 april 2004 betreffende de gedifferentieerde financiering van de instellingen voor basisonderwijs en secundair onderwijs, *Belgisch Staatsblad*, 28 juni 2004.

³³ Vandenbroucke, F. (2007). *Krijtlijnen voor de nieuwe financiering van het leerplichtonderwijs – Discussienota 15 juni 2007*. <http://www.vandenbroucke.com>.

³⁴ In de huidige GOK wetgeving is het al zo dat Vlaamse scholen met meer kansarme kinderen meer middelen krijgen, maar nog niet op reguliere basis.

³⁵ Oorspronkelijk was voorzien dat het vanaf september 2008 volledig in werking zou treden, maar dat is uitgesteld. Voor de werkingstoelagen is er al een aanpassing in 2008, maar voor de berekening van de omkadering zal het nieuwe financieringssysteem pas in werking treden vanaf het schooljaar 2011-2012. Als overgangsmaatregel is een derde en laatste GOK-cyclus voorzien (2008-2011).

gepeild wordt. Er rijzen vooral vragen over **het recht op privacy**. De vragenlijsten zijn immers op naam en worden via de scholen aan de administratie overgemaakt. Om elk misbruik tegen te gaan, konden alle deelnemers zich vinden in de werkwijze die het LOP Gent hanteert. In dit LOP werd er afgesproken dat de ouders hun gegevens in een gesloten omslag aan de scholen overhandigen.

Hoewel het overleg dus veel verwacht van dit nieuwe financieringssysteem op basis van leerlingenkenmerken, wijst het er ook op dat financiële maatregelen alleen, de problematiek van de sociale segregatie op de schoolmarkt niet zullen oplossen. Scholen zouden ook een cultuur moeten aankweken die erop gericht is om een zo breed mogelijke mix van leerlingen aan te trekken. De deelnemers beseffen dat de school niet in staat is om de ongelijkheid die er in de samenleving bestaat, recht te trekken, maar ze verwachten wel dat het onderwijs de zaak niet nog erger maakt. In dat opzicht bestaan er nu nog te veel mechanismen die, al dan niet bewust, gebruikt worden om kinderen uit arme gezinnen uit te sluiten.

De deelnemers aan het overleg verwijzen daarbij naar bepaalde praktijken bij de inschrijving (zie ook: 6. De inschrijving), maar ook naar **huiswerk**. Aangezien kinderen uit arme gezinnen dit niet altijd in de ideale omstandigheden kunnen maken en hun ouders niet de mogelijkheden hebben om hen hiermee te helpen, scoren zij er minder goed op dan andere leerlingen. Het overleg pleit er daarom voor dat elke school een doordacht huiswerkbeleid zou voeren dat niet tot sociale uitsluiting leidt. Scholen en leerkrachten moeten dit in het achterhoofd houden wanneer ze de inhoud en de hoeveelheid huistaken bepalen die ze hun leerlingen meegeven.

8. De oriëntatie in de schoolloopbaan

Het Algemeen verslag over de Armoede wees er in 1994 al op dat kinderen uit arme gezinnen verhoudingsgewijs meer in het buitengewoon onderwijs (BuO) belanden. Dit is nog steeds het geval. Het heeft onder andere te maken met een verkeerd lopend doorverwijzingsproces. De oriëntatie in de schoolloopbaan loopt echter niet enkel fout bij kinderen in het BuO.

Voor het BuO zijn de problemen het meest schrijnend. Het Vlaamse onderwijsbeleid wil hiertegen reageren via de **Leerzorg**³⁶ dat elke leerling zorg op maat moet geven. Het decreet hierover is gepland voor het najaar van 2008. Het huidige systeem van types in het BuO zal hiermee hervormd worden. Dit zou ervoor moeten zorgen dat vooral kansarme kinderen die vandaag vaak onterecht in het buitengewoon onderwijs terecht komen, op basis van het hen toegewezen zorgniveau, beter begeleid zullen worden in het gewoon onderwijs. Enkel leerlingen met nood aan het hoogste zorgniveau, zouden op die manier buitengewoon onderwijs moeten volgen.³⁷ Er blijven echter vragen. Zo zal de bepaling van het vereiste leezorgniveau door de centra voor leerlingenbeleiding (CLB) gebeuren en is er geen beroep mogelijk tegen deze beslissing. De deelnemers aan het overleg vinden dat dit recht op beroep er wel moet komen. De ouders van de leerlingen zouden de vrijheid moeten hebben om al dan niet gebruik te maken van het voorgestelde zorgniveau.

De vraag naar een betere **begeleiding** bij de oriëntatie in de schoolloopbaan weerklinkt steeds vaker. Een foute studiekeuze zorgt er immers mee voor dat de slaagkansen van een leerling sterk dalen. Daarom werden er maatregelen getroffen om de centra voor leerlingenbeleiding in Vlaanderen en de centres psycho-médico sociaux (CPMS)³⁸ in de Franse Gemeenschap te versterken. In het 'Contrat pour l'école' van de Franse Gemeenschap staat dat hun middelen worden opgetrokken en dat de CPMS-medewerkers beter opgeleid zullen worden om leerlingen te helpen bij het uitstippelen van hun studieloopbaan. Hierbij krijgt de ondersteuning van de ouders specifieke aandacht. Zij moeten ondersteund worden bij de begeleiding van het schooltraject van hun kinderen. De

³⁶ Vandenbroucke, F. (2006). *Ontwerp van conceptnota: Leerzorg 17-11-2006*. <http://www.ond.vlaanderen.be/beleid/nota/leerzorg.htm> (6-11-2007).

³⁷ Leerlingen in het leezorgniveau III zullen kunnen kiezen tussen het gewoon en het buitengewoon onderwijs.

³⁸ Decreet van 14 juli 2006 betreffende de opdrachten, programma's en activiteitenverslag van de psycho-medisch- sociale centra, *Belgisch Staatsblad*, 5 september 2006.

deelnemers aan het overleg juichen dit toe. Ouders in armoede hebben het vaak moeilijk om hun kinderen te helpen bij het uitstippelen van hun schoolloopbaan omdat ze zelf maar weinig kennis over de inhoud van de verschillende studierichtingen hebben.

Toch moeten er naast deze individuele begeleiding ook **structurele maatregelen** genomen worden. Een deelnemer stelde dat het probleem nog steeds verkeerd gesteld wordt en dus ook verkeerd wordt aangepakt. Niet de oriëntatie is het probleem, maar de hiërarchie tussen de studierichtingen. Dit zorgt ervoor dat een leerling zijn schoolloopbaan vaak in een te zware studierichting, meestal van het algemeen vormend onderwijs, aanvangt en zo via een aantal andere richtingen en eventueel zelfs enkele jaren dubbel, terechtkomt in een studierichting, die als zwakker aanzien wordt. Dit heeft vele nadelen. Enerzijds is er de psychologische schade, anderzijds komt de leerling pas laat in de studierichting terecht waarin hij zijn schoolloopbaan zal afsluiten. Dit zorgt ervoor dat hij veel voorkennis mist en dus een grotere kans maakt om het onderwijs zonder diploma of getuigschrift te verlaten. Leerlingen uit gezinnen in armoede komen vaker in deze waterval terecht.

Zolang het kwaliteitsverschil tussen het algemeen secundair onderwijs (ASO), het technisch secundair onderwijs (TSO) en het beroepssecundair onderwijs (BSO) niet gedicht wordt, zullen kansrijken naar het ASO blijven gaan en kansarmen naar het (D)BSO. Concreet wordt er daarom, net als in het Verslag van 2005, gepleit voor een aanpak die enerzijds stappen zet naar een meer comprehensief onderwijs en die anderzijds het BSO versterkt. Dit heeft enkel kans van slagen als er aan enkele randvoorwaarden voldaan wordt:

- In het basisonderwijs moet er meer aandacht en waardering komen voor technische en handvaardigheidsvakken. Door dit soort vakken dan al te geven, kan er op jonge leeftijd interesse gewekt worden voor technische richtingen en wordt de latere keuze voor het technisch en beroepsonderwijs een meer positieve keuze.
- Verder moet de accumulatie van achterstanden voorkomen worden door meer binnenklasdifferentiatie.³⁹ Deze binnenklasdifferentiatie zorgt ervoor dat de leraar varieert in pedagogische methode, ritme en moeilijkheidsgraad naar gelang de behoefte van elke individuele leerling. Op die manier kunnen leerlingen van verschillend niveau in één klas zitten en toch de benadering krijgen die zij individueel nodig hebben.
- Klassen moeten meer heterogeen samengesteld worden. Het voordeel van zulke klassen is dat de zwakkere leerlingen zich optrekken aan het niveau van de anderen. Doordat de sterkere leerlingen de leerstof aan hun collega's uitleggen, kennen zij het zelf ook beter.⁴⁰

De ideeën van de andere deelnemers sloten hierbij aan. Er werd tijdens het overleg eveneens opnieuw gewezen op de waardeverschillen tussen de onderwijswereld en de gezinnen in armoede. Met name het abstracte, schriftelijke karakter van het onderwijssysteem staat haaks op de situatie in het gezin waar de nadruk op het concrete en het orale ligt. De evaluaties in de school moeten erop gericht zijn om de leerlingen de middelen en vaardigheden aan te reiken die hen in staat stellen zich te emanciperen. Eerder dan hen te scheiden in verschillende studierichtingen, wordt er voorgesteld om een gemeenschappelijke stam van vakken in te richten tot de leeftijd van 16 jaar, dit gecombineerd met een pedagogische aanpak die differentieert naar de specifieke noden van elke leerling

9. Het taalbeleid

Over de invloed van de thuistaal op de schoolse prestaties van leerlingen wordt er nog steeds gediscussieerd. Aan de ene kant is er het kamp dat beweert dat kinderen bij wie de thuistaal verschilt met de taal die op school gesproken wordt, meer moeilijkheden

³⁹ Heylen, L., e.a. (2006). *Differentiatie in de klas - Omgaan met verschillen*, EE Cahier. Leuven : CEGO Publishers.

⁴⁰ Het Vlaamse onderwijs is wereldkampioen in de reproductie van sociale ongelijkheid. (2005). *Klasse*, nr. 158, oktober 2005, p. 12-13.

ondervinden.⁴¹ Aan de andere kant is er een groep die stelt dat deze verschillen terug te brengen zijn tot socio-economische achterstelling.⁴² De deelnemers aan het overleg pleiten er in ieder geval voor dat de toegenomen aandacht voor de taal, de aandacht voor de socio-economische factoren bij het falen van leerlingen niet mag overschaduwen. Bovendien wordt er wel eens vergeten dat taalproblematiek niet alleen een zaak van nieuwkomers is. Ook voor arme gezinnen van Belgische origine is taal soms een struikelblok.

De deelnemers aan het overleg onderlijnen dit. Ze pleiten er daarom voor om een onderscheid te maken tussen taal en taalgebruik. Dat **taalgebruik** is in arme gezinnen van Belgische afkomst ook vaak erg verschillend van het taalgebruik dat in de onderwijsinstellingen gehanteerd wordt. De schooltaal is vaak veel abstracter en leerkrachten gaan er te gemakkelijk van uit dat alle leerlingen dit abstractieniveau gewoon zijn.

In het geval van leerlingen van buitenlandse afkomst, is de overleggroep van mening dat het feit dat deze kinderen verschillende talen spreken, een positieve zaak is. Het beleid moet dit gegeven dan ook als een rijkdom bekijken en niet als een probleem. De deelnemers aan het overleg wijzen maatregelen, die leerlingen verplichten om ook op de speelplaats de schooltaal te spreken, dan ook af. Ook voor de autochtone leerlingen is het pedagogisch zinvol om te leren dat er meer talen gesproken worden dan alleen hun moedertaal. Bovendien bestaan er aanwijzingen dat allochtone leerlingen die bij het begin van hun onderwijsloopbaan ook in hun moedertaal les krijgen, meer kans hebben om op lange termijn succesvol te zijn op school. De werkgroep Immigratie vzw, die grotendeels verantwoordelijk is voor de onderwijswerking in vzw Foyer⁴³, organiseert al enkele jaren projecten rond 'Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur' (OETC). Leerlingen die deze OETC-projecten volgen, komen vaker in het ASO terecht en behalen betere resultaten in het secundair onderwijs, dan dezelfde doelgroep die niet deelneemt.

Verskillende deelnemers aan het overleg pleiten in dit verband ook voor meer respect voor de ouders die de schooltaal niet spreken. Sommige politieke verantwoordelijken en onderwijsactoren hebben de neiging om hen op een erg stigmatiserende manier te benaderen. Veel van hen willen de schooltaal wel leren, maar aangezien ze in hun land van herkomst geen onderwijs genoten hebben, is dit niet evident. Dit gebrek aan scholing is vaak de eigenlijke oorzaak van veel problemen.

Voorts kunnen de deelnemers zich niet vinden in maatregelen die anderstalige ouders op paternalistische wijze aansporen om de schooltaal met hun kinderen te spreken. Hun taal is vaak het enige van hun oorsprong dat deze ouders aan hun kinderen kunnen geven. De overleggroep wijst er trouwens op dat de taal die men in een gezin spreekt enkel tot de autonomie van dat gezin behoort en niet tot die van de beleids- of onderwijsverantwoordelijken.

Daarnaast is er het probleem van de **laaggeletterdheid**. Veel mensen blijken niet in staat om geschreven informatie op adequate wijze te gebruiken. Deze problematiek is multi-dimensioneel en complex. Ze verhindert dat mensen in de maatschappij meekunnen. Uit cijfermateriaal blijkt dat 15% tot 18% van de volwassene in Vlaanderen te weinig geletterd zijn om goed te kunnen functioneren in de huidige samenleving.⁴⁴ In Wallonië en Brussel wordt dat cijfer op 10% geschat.⁴⁵ In vergelijking met onderzoek uit vergelijkbare landen, gaat het hier waarschijnlijk om een onderschatting van het probleem. Zelfs jongeren die pas van de schoolbanken komen, zijn een risicogroep. De problemen stellen zich voornamelijk in het beroepsonderwijs. Uit onder-

⁴¹ Jacobs, D., Rea, A., Hanquinet, L. (2007). *Prestaties van de leerlingen van buitenlandse herkomst in België volgens de PISA-studie: vergelijking tussen de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.

⁴² Hirt, N. (2006). *PISA 2003 et les mauvais résultats des élèves issus de l'immigration en Belgique. Handicap culturel, mauvaise intégration ou ségrégation sociale?*, Appel pour une école démocratique. <http://www.ecoledemocratique.org>.

⁴³ <http://www.foyer.be>.

⁴⁴ Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2007). *Geletterdheid op de werkvloer. Actiestrategieën en organisatiemodellen voor geletterdheidpraktijken op de werkvloer*. Brussel: Vlaamse Overheid, p. 7.

⁴⁵ Lire et Ecrire. (2006). *Questions sur l'alphabétisation. Réponses aux 59 questions les plus fréquentes*. Brussel: Lire & Ecrire Communauté française, p. 14.

zoek⁴⁶ blijkt dat een derde van de leerlingen uit het beroepssecundair onderwijs op een erg laag niveau presteert. Beide gemeenschappen hebben daarom maatregelen genomen om dit probleem aan te pakken.

- Aan Vlaamse kant is er sinds 2005 het 'Plan Geletterdheid Verhogen'⁴⁷. Dit plan voorziet onder andere in een snelle en systematische screening van laaggeletterdheid bij kansengroepen. Voorts moet er nagegaan worden of er in het beroepsonderwijs voldoende aandacht bestaat voor het aspect geletterdheid⁴⁸.
- Ook aan Franstalige kant⁴⁹ kiest men ervoor om laaggeletterdheid op een systematische wijze op te sporen. Dit gebeurt in samenwerking met de vzw 'Lire et Ecrire'⁵⁰. Verder wordt er een opleiding tot 'alfabetiseringswerker' (formateur en alphabétisation) voorzien binnen het onderwijs van het korte type in het Onderwijs voor Sociale Promotie, en ook kwamen er 25.000 extra lesuren die onder andere naar alfabetisering gingen.

De deelnemers aan het overleg pleiten er in dit verband overigens opnieuw voor dat de scholen in communicatie met de ouders rekening houden met hun taalgebruik. Nog te vaak worden er onnodig veel vaktermen en moeilijke afkortingen gebruikt. Het gebruik van eenvoudige taal blijft dus de boodschap

10. Aanbevelingen

Hoewel de overleggroep 'Armoede en Onderwijs' vindt dat de lezer best de hele tekst doorneemt om alle nuances te begrijpen, heeft ze toch gekozen om er voor de beleidsmakers enkele aanbevelingen uit te lichten. Deze voorstellen zijn soms erg specifiek, maar houden de onderliggende principes in het achterhoofd.

10.1. De relatie tussen ouders in armoede en de onderwijswereld

- **In elke school op een structurele manier nadenken over de reden waarom sommige leerlingen niet slagen. Het pedagogisch, didactisch en communicatiebeleid herbekijken en indien hierin een oorzaak van sociale uitsluiting ligt, bijsturen.**

Veel van de moeilijkheden vloeien voort uit de afstand die er bestaat tussen de gezinnen in armoede en de onderwijswereld die nog steeds op de leest van de middenklasse geschoeid is.

- **Een opleiding over omgaan met diversiteit inrichten voor personen die leerlingen inschrijven. Dit moet hen in staat stellen om op een heldere en open manier met ouders in armoede te communiceren.**

Het inschrijvingsmoment is het eerste formele contact van ouders met de school en het is dus essentieel dat dit goed verloopt.

- **Voldoende middelen vrijmaken zodat personen die op professionele wijze de relatie tussen de ouders en de scholen willen verbeteren, dit op een structurele manier kunnen doen.**

Om beter met de ouders te communiceren, is het niet enkel nodig om opleidingen te voorzien voor de leerkrachten en het administratief personeel, maar ook om op een structurele manier na te denken over maatregelen die genomen moeten worden

⁴⁶ Departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. (2002). *Vlaamse onderwijsindicatoren in internationaal perspectief - editie 2002*. Brussel: Departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

⁴⁷ Beslissing van de Vlaamse regering van 24 juni 2005 over het strategisch plan van de Vlaamse Gemeenschap met betrekking tot het verhogen van de geletterdheid van de Vlaamse bevolking.

⁴⁸ Volgens de OESO is geletterdheid de vaardigheid om gedrukte en geschreven informatie te gebruiken om te functioneren in de maatschappij, om persoonlijke doelstellingen te bereiken en persoonlijke kennis en kunde te ontwikkelen.

⁴⁹ Gouvernement de la Communauté française. (2007). *Enseignement obligatoire et de promotion sociale. Législature 2004-2009. Bilan et perspectives à mi-législature (août 2004 – avril 2007: 33 mois). Deuxième édition – mai 2007*. p. 35. http://www.arena.cfwb.be/upload/fichiers/Bilan_milegislation.pdf. (6-11-2007).

⁵⁰ <http://www.lire-et-ecrire.be>.

om het dagelijks functioneren van de onderwijsinstelling te verbeteren (bv. ervoor zorgen dat de contacten tussen leerkrachten en ouders vanzelfsprekend worden; het voor ouders mogelijk maken om grote schoolkosten in schijven te betalen).

10.2. De onderwijskosten

- **Ervoor zorgen dat het onderwijs volledig kosteloos wordt.**

Hoewel er al maatregelen genomen zijn, blijven er op dit vlak toch nog moeilijkheden. Er wordt daarom aan de bevoegde overheden gevraagd om verdere inspanningen te doen om het onderwijs volledig kosteloos te maken.

- **Extra aandacht besteden aan de schoolkosten die gezinnen met kinderen in het technisch en het beroepsonderwijs moeten maken.**

Deze richtingen trekken meer arme leerlingen aan, maar de kosten liggen hoger.

- **Het lokale beleidsniveau aansporen om er mee voor te zorgen dat gezinnen in armoede de schoolkosten kunnen betalen.**

Het kan hier bijvoorbeeld gaan om het OCMW van de gemeente dat tussenkomt in de schoolkosten van leerlingen uit sociaal kwetsbare gezinnen of om een beslissing van het gemeentebestuur om de toegang tot het zwembad of tot een cultureel centrum voor schoolse activiteiten gratis te maken.

- **Voor de Vlaamse Gemeenschap: het systeem van de maximumfactuur in het secundair onderwijs invoeren en de toepassing evalueren.**

De maximumfactuur in het Vlaamse basisonderwijs is een financiële maatregel die de jaarlijkse kosten inzake schooluitstappen en schoolbenodigdheden tot een plafondbedrag beperkt.

10.3. De opleiding en nascholing van leerkrachten

- **De lerarenopleiding bijsturen zodat omgaan met diversiteit op een structurele manier wordt bijgebracht.**

Enkele cursussen volstaan hier niet. Een transversale aanpak dringt zich op.

- **Leerkrachten permanente vorming aanbieden.**

Die vorming zou hen een reflexieve houding ten opzichte van hun beroep kunnen bijbrengen en hun gevoeligheid voor diversiteit stimuleren. Om een echt effect te hebben, moet deze vorming binnen de arbeidstijd gevolgd kunnen worden.

10.4. De deelname aan het kleuteronderwijs

- **Nagaan of sensibiliseringscampagnes de doelgroep wel voldoende bereiken.**

Sensibiliseringsacties moeten de ouders bereiken waarvan de kinderen nog niet naar de kleuterschool gaan. Zulke campagnes missen echter vaak hun doel omdat ze de sociaal kwetsbare groepen vaak niet bereiken. Daarom moeten er nagedacht worden op welke manier deze mensen wel bereikt kunnen worden.

- **Erop toezien dat sensibiliseringscampagnes niet tot culpabilisering leiden.**

Dergelijke campagnes zullen enkel efficiënt zijn als ze tot doel hebben de ouders te tonen dat de kleuterschool belangrijk is voor hun kinderen. Ouders moeten hun kinderen naar de kleuterschool brengen omdat ze er het nut van inzien, niet omdat een autoriteit het hen oplegt. Daarbij moet in het achterhoofd gehouden worden dat ouders die hun kleuters niet naar school brengen daarom geen slechte ouders zijn.

- **Ervoor zorgen dat kleuterscholen de nodige tijd en de nodige middelen investeren in de contacten met de ouders, in het bijzonder bij de eerste ontmoeting.**

Tijdens dit contactmoment krijgen de ouders de nodige informatie. De school luistert ook naar hun vragen en bekommernissen. Als ouders uit kansengroepen zich op deze eerste ontmoeting welkom voelen, kan hen op een open manier het belang van deelname aan het kleuteronderwijs duidelijk gemaakt worden.

10.5. De participatie in overlegorganen

- **De participatie van ouders aan alle dimensies van het onderwijs voor ogen houden en niet enkel de deelname aan de formele overlegorganen.**
- **De verschillende overlegorganen die onder andere tot doel hebben de gezinnen dichterbij de school en bij andere sociale en pedagogische actoren te brengen, beter bekend maken (bv. les conseils de participation, de lokale overlegplatforms).**

- **De thema's die in overlegorganen besproken worden, breder maken dan louter het technische onderwijsbeleid, dit in een taal die ook voor de ouders in armoede begrijpbaar is.**

Om een echte participatie te stimuleren, zouden de onderwerpen die er besproken worden, over meer moeten gaan dan louter over de schooltechnische zaken (bv. de organisatie van de schoolkantine). Ook de inhoud en de invulling van het pedagogisch project zou een onderwerp moeten zijn.

- **Verenigingen en organisaties die mensen in armoede ondersteunen bij hun deelname aan overlegorganen, op een structurele manier financieren.**
- **Het taalgebruik in officiële overlegorganen duidelijker en meer verstaanbaar maken voor iedereen. De verenigingen hierbij betrekken.**

10.6. De inschrijving

- **Ervoor zorgen de vrije schoolkeuze voor iedereen gerealiseerd wordt, ook voor kinderen uit maatschappelijk kwetsbare groepen.**
- **Een opleiding over omgaan met diversiteit inrichten voor personen die leerlingen inschrijven. Dit moet hen in staat stellen om op een heldere en open manier met ouders in armoede te communiceren.**
Het inschrijvingsmoment is het eerste formele contact van ouders met de school en het is dus essentieel dat dit goed verloopt.
- **De effecten van de recente maatregelen die als doel hadden het inschrijvingsrecht te versterken, evalueren en hierbij alle actoren betrekken, inclusief de gezinnen.**
- **In de Franse Gemeenschap onderwijsinstellingen het recht ontzeggen om meerderjarige leerlingen die in een andere school uitgesloten zijn, te weigeren. En in Vlaanderen de extra toelatingsvoorwaarde voor meerderjarige leerlingen in het DBSO, namelijk het hebben van een tewerkstellingsovereenkomst, schrappen.**

10.7. De sociale segregatie op de schoolmarkt

- **Erop toezien dat initiatieven die genomen worden om de sociale segregatie te bestrijden, niet tot stigmatisering van de gezinnen in armoede leiden.**
- **Scholen een doordacht huiswerkbeleid laten voeren dat niet tot sociale uitsluiting leidt.**

Naast de segregatie die uit de marktwerking in het onderwijslandschap voortvloeit, bestaan er ook binnen de school een aantal mechanismen die tot sociale uitsluiting leiden. Huiswerk is er daar één van. Aangezien kinderen uit arme gezinnen dit niet altijd in de ideale omstandigheden kunnen maken en hun ouders niet de mogelijkheden hebben om hen hiermee te helpen, scoren zij hier minder goed op dan andere leerlingen. Scholen en leerkrachten moeten dit in het achterhoofd houden wanneer ze de inhoud en de hoeveelheid huistaken bepalen die ze hun leerlingen meegeven.

10.8. De oriëntatie in de schoolloopbaan

- **Ook in het basisonderwijs meer aandacht en waardering geven aan technische en handvaardigheidsvakken.**
Door dit soort vakken al in het basisonderwijs te geven, kan er op jonge leeftijd interesse gewekt worden voor technische richtingen en wordt de latere keuze voor het technisch en beroepsonderwijs meer een positieve keuze.
- **Accumulatie van achterstanden voorkomen door meer binnenklasdifferentiatie.**
Door deze binnenklasdifferentiatie wordt er ingespeeld op de verschillen tussen leerlingen in één klas, door te variëren in didactische werkvorm, didactisch materiaal, tempo, moment waarop de leerstof verwerkt wordt en moeilijkheidsgraad.
- **Klassen meer heterogeen samenstellen door leerlingen langer een gemeenschappelijke stam van vakken te laten volgen.**
Heterogene klassen hebben als voordeel dat de zwakkere leerlingen zich optrekken aan de andere kinderen in de groep. Doordat de sterkere leerlingen de leerstof aan hun collega's uitleggen, kennen ze het zelf beter.
- **In het Vlaamse systeem van 'Leerzorg', de vrije keuze van de ouders behouden om al dan niet gebruik te maken van het voorgestelde zorgniveau of over te stappen naar het Buitengewoon Onderwijs.**

Met het systeem van leezorg wil de Vlaamse minister van Onderwijs ervoor zorgen dat leerlingen met specifieke noden de juiste zorg krijgen. Het huidige systeem van types in het BuO zal vervangen worden door een raster van clusters en zorgniveaus. Dit zou ervoor moeten zorgen dat vooral kansarme kinderen die vandaag vaak onterecht naar het buitengewoon onderwijs verwezen worden, op basis van het hun toegewezen zorgniveau, beter begeleid zullen worden in het gewoon onderwijs.

10.9. Het taalbeleid

- **Aandacht schenken aan het taalbeleid zonder de cruciale rol van socio-economische factoren bij het falen van leerlingen te vergeten.**
- **Het feit dat kinderen van buitenlandse afkomst meerdere talen spreken, als een rijkdom bekijken, niet als een probleem.**
- **Scholen sensibiliseren rond het nut van eenvoudig taalgebruik in contacten met ouders in armoede.**

Nog te vaak worden er onnodig veel vaktermen en moeilijke afkortingen gehanteerd. Het gebruik van eenvoudige taal blijft dus de boodschap

Hebben deelgenomen aan het overleg:

Algemeen onderwijsbeleid Antwerpen

AMO La Teignouse

ATD Quart Monde

Brussels Platform Armoede

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding

De Vrolijke Kring

De Zuidpoort vzw

Den Durpel

Groupe Prevention Surdettement

HIVA

Partenariat D+ de Schaerbeek et St-Josse

SOS Schulden op School

Universiteit Gent

VCLB-koepel

Vierdewereldgroep 'Mensen voor Mensen' vzw

Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen vzw

Vrienden van het huizeke vzw

Wieder vzw

Wijkpartenariaat - De Schakel, Vereniging Waar Armen het Woord Nemen vzw

XIOS Hogeschool, Departement lerarenopleiding

2. De dienstencheques als wijze van socioprofessionele inschakeling

INLEIDING

1. DE VERWEVENHEID VAN DE SOCIOPROFESSIOELE INSCHAKELING EN HET ARBEIDSMARKTBELEID

- 1.1. De activering van werklozen
- 1.2. De kwaliteit van de jobs
- 1.3. De strijd tegen 'zwartwerk' en sociaal isolement

2. DE WETGEVENDE EN BELEIDSEVOLUTIE VAN HET STELSEL

3. DE DIENSTENCHEQUES IN HET LICHT VAN DE JOBKWALITEIT

- 3.1. De jobzekerheid: kenmerken van het stelsel en neveneffecten
- 3.2. Het loon als hefboom voor autonomie
- 3.3. De wettelijke bescherming van de dienstenchequejobs
- 3.4. De ontplooiing doorheen het werk: het begrip 'tevredenheid'
- 3.5. Het beheer van het professionele risico
- 3.6. De materiële en symbolische inhoud van de dienstenchequejobs
- 3.7. De vormingsmogelijkheden op de werkplek

4. DE DIENSTENCHEQUES IN TERMEN VAN JOBCREATIE

5. HET VOORTBESTAAN VAN DE DIENSTENCHEQUEJOBS

6. DE DIENSTENCHEQUES IN HET LICHT VAN HET STREVEN NAAR EEN SOCIALER ECONOMIE

7. BESLUIT EN AANBEVELINGEN

BIJLAGE 1: TYPOLOGIE VAN DE DIENSTENCHEQUEVERSTREKKERS

BIJLAGE 2: DE 'DIENSTENCHEQUE': WERKINGSSCHEMA VAN DE MAATREGEL

De overleggroep over socioprofessionele inschakeling, waarbinnen dit hoofdstuk gestalte kreeg, vormt de samenvoeging van twee werkgroepen die vroeger geanimeerd werden door het Steunpunt. De ene groep werd opgericht ten tijde van de publicatie van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie in 2002. De wetgeving en praktijken inzake de OCMW-dienstverlening werden er besproken. Centraal stond de kwestie van de maatschappelijke basisdienstverlening. De andere groep behandelde het thema arbeid en tewerkstelling. De focus hier lag achtereenvolgens op de wijze waarop mensen in armoede de praktijk van arbeid en tewerkstelling beleven en op de kwaliteit van de jobs.¹

De 'nieuwe' overleggroep ging van start in juni 2006. De gedachtewisseling wordt niet beperkt tot de 'enge' betekenis waarmee de socioprofessionele inschakeling meestal wordt vereenzelvigd. Het gaat dan over een gestructureerd geheel van acties voor de begeleiding en (voor)opleiding van kwetsbare werkloze personen naar tewerkstelling. De discussie wordt uitgebreid naar tewerkstellingsmaatregelen in de sociale of reguliere economie voor die groep personen.

Tijdens de eerste vergaderingen zijn de debatten gericht op de band tussen de socioprofessionele inschakeling enerzijds en de bredere arbeidsmarktcontext en maatschappelijke context waarin kwetsbare werklozen en werknemers functioneren anderzijds. Volgens de deelnemers is aandacht voor die samenhang onontbeerlijk indien men eenzijdige en onvolledige analyses wil vermijden. Daarnaast vinden ze het nodig om dieper in te gaan op de beleidsinstrumenten van socioprofessionele inschakeling, in het bijzonder op de maatregelen voor de meest kwetsbare werkzoekenden. Vervolgens voert men een debat over een tewerkstellingsmaatregel die de laatste jaren vaak als een ideale formule wordt voorgesteld om 'moeilijk te plaatsen werklozen' opnieuw in te schakelen op de arbeidsmarkt, met name het dienstenchequestelsel.

Dit hoofdstuk is gewijd aan het dienstenchequestelsel. Die maatregel valt volgens de deelnemers niet los te koppelen van de arbeidsmarktcontext. Het eerste punt schetst die context. Het berust op vaststellingen, standpunten en concrete ervaringen die geformuleerd zijn in de loop van het overleg en die soms ook terug te vinden zijn in vorige tweejaarlijkse verslagen. Het tweede punt schetst de wetgevende en beleidsevolutie van het dienstenchequestelsel. In de daaropvolgende punten worden respectievelijk de volgende aspecten van het stelsel geanalyseerd:

- de kwaliteit van de dienstenchequejobs;
- het aantal effectief gecreëerde dienstenchequejobs;
- het voortbestaan van de dienstenchequejobs;
- een aantal bedenkingen over de bijdrage van het dienstenchequestelsel tot een meer sociale economie.

De conclusie bevat de belangrijkste vaststellingen en reikt een aantal beleidsvoorstellen aan.

Een aantal aspecten die een belangrijke invloed kunnen hebben op de bestaanszekerheid van de dienstenchequewerknemers of –gebruikers (bv. de overgang van Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen naar het dienstenchequestelsel, de kwaliteit van de dienstverlening...) komen hier niet of slechts zijdelings aan bod. Ook op de socioprofessionele inschakeling 'in enge zin' wordt niet diep ingegaan.

1. De verwevenheid van de socioprofessionele inschakeling en het arbeidsmarktbeleid

Het verband tussen het economische en het arbeidsmarktbeleid enerzijds en armoedesituaties anderzijds zijn verre van eenduidig, soms bijzonder complex. Ook de momenteel beschikbare wetenschappelijke data geven op alle vragen over dat verband niet altijd

¹ Zie achteraan dit hoofdstuk voor een lijst van de deelnemende organisaties aan het overleg over socioprofessionele inschakeling.

een afdoend antwoord. Niettemin wijzen de deelnemers, net als heel wat organisaties op het terrein, er al langere tijd op dat de keuzes in het arbeidsmarktbeleid de maatschappelijke situatie van kwetsbare werkenden en werkzoekenden er niet structureel doen op vooruitgaan. Eerder het tegendeel doet zich volgens hen voor.²

1.1. De activering van werklozen

Voor de deelnemers kan men een echt debat over socioprofessionele inschakeling niet voeren zonder een meer globale denkoefening te maken over het probleem van de werkloosheid, of ruimer nog de 'arbeidsreserve'.³ De oorzaak van de werkloosheid is niet terug te voeren op een simplistisch verhaal van een gebrek aan werkattitude of demotivatie van de werklozen zelf. De werkloosheid is in erg belangrijke mate het resultaat van collectieve processen. De deelnemers verwijzen op arbeidsmarktniveau nadrukkelijk naar de twee volgende factoren: een gebrek aan jobs en een gebrekkige kwaliteit van jobs (zie verder). Beleidskeuzes op andere domeinen (sociale zekerheid, huisvesting, gezondheid...) worden ook genoemd als factoren die een belangrijke rol kunnen spelen bij het optreden van werkloosheid.

Het huidige socioprofessionele inschakelingsbeleid (in de 'brede' betekenis van het woord) schuift de 'employability' (arbeidsinzetbaarheid) van laaggeschoolde werklozen en werknemers naar voren als hét antwoord op zijn of haar risico op werkloosheid. Instrumenten daarbij zijn individuele begeleiding en opleiding. Voor de deelnemers vormt die eenzijdige aanpak, in combinatie met een verscherpte controle op het zoekgedrag naar jobs van werklozen, een manier om de oorzaak van het niet hebben van een job (of van het hebben van een 'slechte' job) af te schuiven naar het individu zelf. De maatschappelijke verantwoordelijkheid van de overheid en de werkgevers blijft op die manier voor een groot stuk buiten schot. De sociale inschakelingsoperatoren die aan het overleg deelnemen, menen daarnaast dat de overheid hen hoe langer hoe meer onder druk zet om hun acties in te passen in de logica van dat activeringsbeleid. Dat is nadelig voor hun werking en hun relatie met de werklozen, die gestoeld zijn op vrijwilligheid en participatie.

Een deelnemer beschreef zijn bedenkingen over het verband tussen werkloosheid en socioprofessionele inschakeling als volgt:

"Het huidige discours van de responsabilisering van werkzoekenden verhult de zwakte van de staat. Een in wezen maatschappelijk probleem wordt ingeperkt tot een psychologische problematiek van individuen. (...) Als maatschappelijk werker is men genoodzaakt mee te stappen in die evolutie. In plaats van de vraag te kunnen stellen of de aangeboden hulp iets oplevert voor de toekomstplannen die mensen maken, dient men een persoon te helpen inschakelen in een job die een andere persoon verloren heeft. De socioprofessionele inschakeling is niets anders dan een beheer van de armoede en bestaansonzekerheid, alle goede bedoelingen van de maatschappelijk werkers ten spijt. De echte sleutels tot de oplossing van de problematiek bevinden zich op economisch vlak en zijn in handen van de politiek." (deelnemer uit een vakbond - vertaling uit het Frans)

Indien na afloop van het socioprofessionele inschakelingstraject de betrokkene geen uitzicht heeft op een kwaliteitsvolle job, is het risico groot dat hij of zij gedemotiveerd raakt. Dat vermindert de kansen op het welslagen van een nieuw 'inschakelingstraject'. Het maatschappelijke nut van zo'n traject hangt dus in grote mate af van de tewerkstellingsperspectieven. Daarnaast hangt volgens de deelnemers dat nut ook sterk af van de voorwaarden waaronder de betrokkene het traject dient te realiseren. In eerste instantie moet de begeleiding 'op maat' zijn, dit wil zeggen rekening houden met ieders situatie en behoeften. Ten tweede moet de werkzoekende zijn keuzevrijheid, zijn beslissingsautonomie en zijn wil gerespecteerd worden. Die vrijheid is essentieel, anders

² Die vaststelling komt ook naar voren in de bijdragen rond werk die in de verschillende tweejaarlijkse verslagen van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting zijn opgenomen: <http://www.armoedebestrijding.be/publicatiessteunpunt2jaarlijksverslag.htm>. Het volgende artikel, geschreven door het Steunpunt, biedt een synthese van aspecten over arbeid die in de schoot van de overleggroep arbeid en tewerkstelling zijn besproken: Termote H. (2006). Arbeid, een kwetsbaar sociaal goed in de strijd tegen armoede, *Over.Werk*, 4/2006: p. 163-180. http://www.armoedebestrijding.be/publicaties/arbeid_overwerk.pdf (05-11-2007).

³ De 'arbeidsreserve' omvat alle werklozen, ook zij die nu niet in de officiële statistieken zitten (zie http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_werkloosheid_voetnoot.htm#statistieken). Maar bijvoorbeeld ook de deeltijdse werknemers die op zoek zijn naar een voltijdse betrekking, maken er deel van uit. Zie in dit verband: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2003), *Een andere benadering van armoede-indicatoren, Onderzoek actie vorming*. Brussel: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 85- 112. <http://www.armoedebestrijding.be/publicatiessteunpuntindicatoren.htm> (05-11-2007).

*“hebben de mensen de indruk dat hun leven in hun plaats geleid wordt, dat hun daden er maar weinig toe doen en dat er maar weinig positieve opties zijn”.*⁴ Ten derde merken de deelnemers op dat voor bepaalde mensen het belangrijk is dat er eerst en vooral een oplossing wordt gevonden voor concrete sociale problemen die niets met tewerkstelling te maken hebben.

*“Iemand met problemen rond huisvesting, schulden, gezondheid, jeugdzorg... heeft soms niet de ruimte, de kracht of de solide basis die noodzakelijk is om te gaan werken. Indien men dan gedwongen wordt, is de kans op mislukking reëel (...). Vaak is het dan ook noodzakelijk dat daartoe eerst een aantal problemen in kaart worden gebracht, en zo mogelijk opgelost worden, zonder dat de directe druk ‘gaan werken of geschorst worden, dus totale miserie’ constant als een zwaard van Damocles boven hun hoofd hangt.”*⁵

Tijdens het overleg hebben een medewerker van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) en van de Forem (de Waalse tegenhanger) een overzicht gegeven van hun instrumenten om de begeleiding van werkzoekenden met meervoudige problemen te versterken.⁶ De VDAB-medewerkster ging onder meer in op de algemene methodiek van de trajectbegeleiding, op de basisprincipes van de VDAB-dienstverlening en op een aantal specifieke acties voor ‘kansengroepen’. De Forem-medewerkster stelde het ‘Dispositif intégré d’insertion socioprofessionnelle’ (DIISP - Geïntegreerd Stelsel inzake socioprofessionele inschakeling) voor.⁷ Dat stelsel verleent een wettelijk kader aan het integratieparcours dat in 1997 in het Waalse Gewest ingevoerd is. Sommige deelnemers hebben eveneens onderstreept dat de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW’s) zich steeds meer inspannen en kennis in huis hebben om trajecten op maat aan te bieden. Uit een enquête die het Vlaamse werklozencomité van het Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) onder zijn leden heeft gehouden, blijkt een relatieve tevredenheid over de kwaliteit van de door de VDAB aangeboden diensten.⁸

Heel wat werklozen vinden echter dat er niet genoeg rekening wordt gehouden met hun persoonlijke problemen. Het project ‘activering’ van het Vlaams Netwerk toont aan dat de meest achtergestelde werkzoekenden zich vanaf het eerste contact al gestigmatiseerd voelen door de VDAB en andere begeleidingsinstanties.

Een andere kwestie heeft betrekking op het verband tussen het door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) uitgevoerd federaal plan ter activering van het zoekgedrag van werklozen⁹ en de begeleiding door de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling. Heel wat verenigingen vrezen dat dat federaal plan de kwetsbaarheid van de zwakste werklozen doet toenemen. Op basis van de beschikbare kwantitatieve gegevens lijkt het momenteel onmogelijk de exacte impact van dit plan te evalueren. Maar de meeste signalen van het terrein geven aan dat de vrees gegrond is.¹⁰

Om een beter beeld te krijgen van de gevolgen van het ‘activeringsplan’, is er nood aan een verfijning van de kwantitatieve gegevens uit de bestaande databanken en aan een diepgaande kwantitatieve en een kwalitatieve evaluatie. In een dergelijke evaluatie dienen onder meer onderstaande kwesties aan bod te komen.

⁴ Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen. (2007). *Valkuilen, hefbomen en acties voor het zinvol en duurzaam activeren van mensen in armoede naar kwalitatieve tewerkstelling. Eindrapport van het project ‘Activering van mensen in armoede naar werk’*. Niet-gepubliceerd document, p. 18.

⁵ Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, op. cit., p. 17.

⁶ De documenten die hun presentaties begeleidden, zijn te raadplegen op: <http://www.armoedebestrijding.be/activiteitspi.htm> (05-11-2007).

⁷ Decreet van 1 april 2004 betreffende het geïntegreerde stelsel inzake socioprofessionele inschakeling, *Belgisch Staatsblad*, 1 juni 2004.

⁸ Vlaams ABVV in samenwerking met ABVV-werklozenwerking (2007). *Enquête “sluitende aanpak”: een ABVV - onderzoek naar de kwaliteit van de VDAB - dienstverlening aan werklozen*. Brussel: Vlaams ABVV.

⁹ Koninklijk besluit van 4 juli 2004 houdende de wijziging van de werkloosheidsreglementering ten aanzien van volledig werklozen die actief moeten zoeken naar werk, *Belgisch Staatsblad*, 9 juli 2004.

¹⁰ Zie Agence Alter (2007). Dossier spécial: Plan d’accompagnement des chômeurs, *Alter Echos* (228).

- De evolutie van het aantal sancties

Volgens een cijfermatige analyse van het Collectif Solidarité contre l'Exclusion ¹¹, krijgen de meest kwetsbaren steeds meer sancties - en van langere duur dan voor de inwerkingtreding van het plan - opgelegd. De ervaringen van andere deelnemers aan het overleg gaan in dezelfde richting. Berichten uit sommige OCMW's bevestigen dit eveneens.

- De onderhandelingsmarge tussen de werkzoekenden en de facilitatoren van de RVA

Volgens sommigen laat de inhoud van het contract geen enkele onderhandelingsmarge toe, wat de vraag doet rijzen naar de geldigheid van de term 'contract'. ¹² De beroepsmogelijkheden tegen de beslissingen van de RVA zijn enkel mogelijk in een vergevorderde fase van de begeleiding en zijn dus beperkt. Tot slot blijkt dat het resultaat van de gesprekken gunstiger is voor werkzoekenden die begeleid worden door een vakbondsafgevaardigde. Dat is positief voor zij die deze steun genieten, maar doet meteen de vraag rijzen naar de positie van zij die geen beroep kunnen doen op dergelijke begeleiding.

- De aard van de aangeboden jobs en de afstemming met het gezinsleven

Indien de aangeboden jobs ongunstige arbeidsomstandigheden met zich meebrengen, wordt dat door de RVA niet altijd beschouwd als geldig juridisch motief voor weigering, op grond van het begrip 'passende dienstbetrekking'. Hindernissen op gezinsvlak vormen in principe geen geldig beletsel, op grond van datzelfde begrip. Door 'passend werk' te weigeren, verklaart men zich onbeschikbaar voor de arbeidsmarkt. Het Antwerps Platform Generatiearmen geeft aan dat door de feitelijke onbeschikbaarheid van kinderopvang (als gevolg van een gebrekkig aanbod of een te hoge kost) het activeringsplan ertoe leidt dat meer en meer arme werkzoekenden 'onbeschikbaar' worden voor de arbeidsmarkt. Meer en meer personen zien zo hun werkloosheidsuitkering geschorst of dienen een vrijstelling omwille van familiale of sociale redenen aan te vragen (wat een drastische verlaging van hun uitkering als gevolg heeft). ¹³

- De gevolgen van het activeringsplan voor de begeleiding door de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdienst of door derden?

Sommige deelnemers vinden dat het plan op dit punt een positief effect kan hebben omdat het de gewestelijke diensten ertoe aanzet hun begeleidingsopdracht beter ter harte te nemen. De meesten menen echter dat het plan het wantrouwen van de begunstigten tegenover die diensten en tegenover derden die opleiding of begeleiding geven, aanwakkert. Het feit dat de werklozen vaak een contract dienen te ondertekenen met de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdienst waarbij de inhoud ervan overlappend kan zijn met het contract in het kader van het activeringsplan, werkt dat wantrouwen in de hand.

- De gevolgen van het activeringsplan voor de werkzoekenden die sancties krijgen

Juridisch gezien kunnen ze hun rechten doen gelden bij het OCMW, maar is dat in de praktijk altijd het geval? Zouden sommige OCMW's de door de RVA uitgesproken uitsluiting niet kunnen interpreteren als het niet voldoen aan de voorwaarden voor het recht op maatschappelijke integratie?

1.2. De kwaliteit van de jobs

Dat het hebben van betaald werk een cruciale dam vormt in de strijd tegen armoede en bestaansonzekerheid wordt zowel door de beleidsvoerders als het werkveld onderstreept. Het beleid baseert deze bewering onder andere op een vergelijking tussen het hoge armoederisicopercentage van werklozen (28%) in vergelijking met dat van werkenden (4%) (de 'werkende armen' of

¹¹ Ciccio, L. & Martens, Y. (2007). *Jaarverslag van de RVA: de zwaksten betalen de zwaarste prijs!*. <http://www.armoedebestrijding.be/activiteitenspi.htm> (05-11-2007). Vertaling van: Ciccio, L. & Martens, Y. (2007). Rapport annuel de l'ONEM : les plus faibles paient le prix le plus élevé !, *Journal du Collectif Solidarité contre l'exclusion (CSCE)*, avril-juin 2007, (58): p. 7-13. <http://www.luttepauvrete.be/travauxisp.htm> (05-11-2007).

¹² Bodart, M. (2006). L'activation du comportement de recherche d'emploi ou le contrôle de la disposition au travail du chômeur, in : Hubert, H-O (red.), *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat*. Bruxelles : La Charte, p. 25-48.

¹³ Antwerps Platform Generatiearmen in samenwerking met Stedelijke Armoedecel Antwerpen, ACV, ABVV en DSP. (2007). *Activering en kinderopvang. (Gelijke) toegang van mensen die in armoede leven tot arbeid en een inkomen. Voorbereidende nota tweede ronde tafel kinderopvang en activering. 23 oktober 2007*. Niet-gepubliceerd document.

'working poor').¹⁴ Deze vergelijking dient vaak als argument voor de bewering dat de activering naar de arbeidsmarkt de eerste prioriteit dient te zijn in de strijd tegen armoede. Maar door beide percentages tegen elkaar af te zetten, verhult men voor een stuk de problematiek van werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het aantal 'werkende armen' omvat in absolute termen een niet geringe groep. Ten tweede zijn de kenmerken van de groep werklozen verschillend van die van de groep werkenden. Om twee relevante verschillen te noemen: werkloze mensen zijn gemiddeld lager geschoold en minder gezond dan de groep werkende mensen. Wat gebeurt er bijgevolg als iemand uit de groep van de arme werklozen een job vindt: vervoegt hij de groep van de 'arme werkenden' of heeft hij een werkelijk en duurzaam perspectief om bij de 'niet-arme werkenden' te horen? Ten derde kan de indicator 'werkende armen' slechts gedeeltelijk informatie geven over de kwetsbare arbeidsmarktsituatie van individuele werknemers en houdt ze hoogstwaarschijnlijk een onderschatting van de realiteit.¹⁵

Dat alles is van belang aangezien heel wat organisaties de mening delen dat een job hoe langer hoe minder bescherming biedt tegen armoede en bestaanonzekerheid. Dat geldt volgens hen voor specifieke groepen personen (personen die werken tegen lage lonen, laaggeschoolden, alleenstaanden...) maar treft in toenemende mate ook personen die voorheen over een gunstig arbeidsstatuut beschikten. Oorzaak daarvan zou de negatieve evolutie op het vlak van de kwaliteit van de jobs zijn. Die zou in de eerste plaats de arbeidsvoorwaarden (lonen die de welvaartsevolutie niet volgen, dalende jobzekerheid, werkroosters die de combinatie met het gezinsleven bemoeilijken, gebrek aan vormingsmogelijkheden...) treffen. De deelnemers wensen in het bijzonder de aandacht te vestigen op de toename van tijdelijke arbeidscontracten. Zeker voor kwetsbare werknemers bieden die contracten al te zelden een 'springplank' naar jobs van onbepaalde duur. Dat standpunt druist in tegen een bewering die in beleidskringen vaak weerklinkt. In elk geval blijkt dat tijdelijke werknemers een 'risicogroep' vormen.¹⁶ Een andere belangrijke indicatie van het risicokarakter van deze groep is het percentage tijdelijke werknemers in België dat geconfronteerd wordt met een armoederisico (4,7%) in vergelijking met het aantal vaste werknemers (2%).¹⁷

1.3. De strijd tegen 'zwartwerk' en sociaal isolement

Om de socioprofessionele inschakeling en specifieke instrumenten zoals de dienstencheques te bevorderen, worden op politiek niveau geregeld hypothesen over kwetsbare groepen naar voren geschoven.

Eenzijds weet iedereen dat heel wat mensen met een laag inkomen één of ander 'overleefwerk' verrichten dat hen in staat stelt het hoofd te bieden aan onzekere omstandigheden. Die activiteiten gebeuren evenwel zonder de minste fysieke, materiële of juridische veiligheid. In die zin is de ontwikkeling op politiek niveau van verschillende pistes die toelaten bepaalde activiteiten van het informele en 'clandestiene' circuit over te brengen naar de officiële arbeidsmarkt bij voorbaat positief. De uitwerking van een juridisch kader voor de buurt- en nabijheidsdiensten is een stap in die richting. Die diensten hebben tot doel om zij die moeilijkheden ondervinden op de arbeidsmarkt een baan en een aangepaste begeleiding te bieden. Gelijktijdig streven ze ook andere doelstellingen na. Ze lenigen lokale of collectieve noden van personen waarop geen of enkel een ontoereikend antwoord bestaat. De voorgestelde diensten kunnen heel divers zijn (kinderopvang, thuishulp, klusjes, ontmoetingsmoment, wijkrestaurant,

¹⁴ Belgisch strategisch verslag inzake sociale bescherming en sociale inclusie. Nationaal Actieplan Sociale Insluiting. Indicatoren (2006). p. 36. http://www.socialsecurity.fgov.be/NL/nieuws_publicaties/publicaties/strat_lissabon/NAPIncl_nl.pdf (05-11-2007).

¹⁵ Dit heeft te maken met de definitie en de concrete uitwerking van deze indicator. Zie in dit verband: Peña-Casas, R. & Latta, M. (2004). *Working poor in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

¹⁶ Forrier, A. (2003). Tijdelijke arbeid, employability en training. *Over.Werk Tijdschrift van het Steunpunt WAV*, jaargang 13 (3), p. 184-187.

¹⁷ Belgisch strategisch verslag inzake sociale bescherming en sociale inclusie. Nationaal Actieplan Sociale Insluiting. Indicatoren. (2006). p. 78. http://www.socialsecurity.fgov.be/NL/nieuws_publicaties/publicaties/strat_lissabon/NAPIncl_nl.pdf (05-11-2007).

milieu...¹⁸ Meer algemeen zijn de deelnemers aan het overleg de mening toegedaan dat zwartwerk de legitimiteit en de leefbaarheid van de sociale zekerheid ondermijnt.

De strijd tegen zwartwerk is één van de voornaamste doelstellingen van het dienstenchequestelsel. Maar om de professionele inschakeling te realiseren, moet de voorgestelde job een echte meerwaarde en een veilig statuut bieden tegenover een situatie van werkloosheid of rechteloosheid (zwartwerk). Zoals verder in de tekst vermeld, kunnen de situaties van de dienstenchequewerknemers sterk verschillen naargelang het type werkgever. In de slechtste gevallen wordt de kwetsbaarheid van die categorieën niet verholpen, integendeel soms: een opeenvolging van contracten van bepaalde duur, een laag aantal uren dat slecht gespreid is...

Anderzijds benadrukken de beleidsvoerders geregeld dat 'niet-actieve' personen via een betaalde job uit hun isolement kunnen treden, opnieuw sociale relaties kunnen aanknopen en uiteindelijk de weg van de ontplooiing inslaan. Niet iedereen is het met die redenering eens. Ze moet op zijn minst genuanceerd worden. De verenigingen getuigen bijvoorbeeld dat heel wat werkzoekenden zich ook via andere wegen proberen sociaal 'in te schakelen' (bv. door vrijwilligerswerk te verrichten). De deelnemers gaven tijdens de verschillende debatten eerder te kennen dat 'sociale inschakeling' vooral een persoonsgebonden zaak is. En, behalve werk, omvat dat ook aspecten (gezin, sociale contacten, hobby's...) waar de 'professionele inschakeling' slechts gedeeltelijk invloed op heeft. Kunnen we bijgevolg niet concluderen dat in tegenstelling tot een bepaald steeds terugkerend discours professionele inschakeling en sociale inschakeling niet automatisch aan elkaar gekoppeld zijn? Met betrekking tot de dienstencheques gaan sommige deelnemers nog verder. Ze verwijten dat die band in dat stelsel vaak afwezig is: de werknemer heeft geen collectieve relaties op het werk, neemt niet deel aan het ondernemingsleven of aan de vakbondsactie, ziet zich geconfronteerd met verschillende gebruikers die hij allen min of meer vaag als 'werkgevers' beschouwt, voert slecht gewaardeerde taken uit, enzovoort. Deelnemers die de rechten van de werklozen verdedigen, vinden dat men de werklozen eenvoudigweg activeert, onder het voorwendsel sociale betrekkingen te 'verkopen'.

2. De wetgevende en beleidsevolutie van het stelsel

De dienstencheques werden in 2001 ingevoerd.¹⁹ Initiële bedoeling van het stelsel was dat het zou fungeren als mechanisme ter ondersteuning van buurt- en nabijheidsdiensten en van laaggeschoold werk, ter bestrijding van zwartwerk en ter bevordering van de sociale inschakelingseconomie. Het wou ook inspelen op een groeiende maatschappelijke behoefte om de combinatie tussen betaalde arbeid en huishoudelijke taken te verlichten. De wet vertrouwde de organisatie en de gedeeltelijke financiering van het stelsel toe aan de gewesten, maar de nationale tewerkstellingsconferentie van 2003 heeft ervoor geopteerd het stelsel vanaf januari 2004 federaal te beheren. De dienstencheques waren voorbehouden voor poetswerk, strijkwerk, boodschappen en vervoer van minder mobiele personen. Sinds 1 januari 2006 wordt aan vrouwelijke zelfstandigen die na hun bevallingsverlof het werk hervatten een 'moederschapshulp' toegekend onder de vorm van dienstencheques (momenteel zijn er dat 105). De gewesten hebben trouwens wel de bevoegdheid behouden om de lijst van toegelaten werkzaamheden voor hun grondgebied uit te breiden. Zo heeft Vlaanderen het stelsel verruimd naar kinderopvang. Wel is het op een specifieke doelgroep gericht en heeft

¹⁸ De buurt- en nabijheidsdiensten vormen één van de pijlers in de uitbouw van een meerwaardeneconomie, het perspectief dat de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten hebben vooropgesteld via de Wet van 10 mei 2006 houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 30 mei 2005 betreffende de meerwaardeneconomie (*Belgisch Staatsblad*, 5 juli 2006). Het Vlaamse Gewest heeft deze diensten structureel verankerd via het Decreet houdende de lokale diensteneconomie van 22 december 2006 (*Belgisch Staatsblad*, 23 februari 2007). In het Waalse Gewest werd op 14 december 2006 (*Belgisch Staatsblad*, 5 januari 2007) het decretaal kader betreffende de erkenning en de subsidiëring van de 'Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale' (I.D.E.S.S. - Initiatieven tot ontwikkeling van de werkgelegenheid in de sector van de buurtdiensten met een maatschappelijk doel) goedgekeurd. Het uitvoeringsbesluit van dat decreet volgde op 21 juni 2007 (*Belgisch Staatsblad*, 19 juli 2007). In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wordt de werking van de buurt- en nabijheidsdiensten geregeld via de Ordonnantie van 18 maart 2004 betreffende de erkenning en de financiering van de plaatselijke initiatieven voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de inschakelingsondernemingen (*Belgisch Staatsblad*, 30 maart 2004), gewijzigd op 3 mei 2007 (*Belgisch Staatsblad*, 22 mei 2007).

¹⁹ Wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen, *Belgisch Staatsblad*, 11 augustus 2001.

het als doel welomschreven behoeften te dekken.²⁰ In Brussel kunnen de dienstencheques vanaf 2003 al gebruikt worden om oudere, zieke of gehandicapte personen bij te staan bij hun huishoudelijke taken, hun verplaatsingen of hun vrije tijd.²¹ In Wallonië werd er geen decreetswijziging doorgevoerd. In juni 2007 heeft het Gewest wel geopteerd voor een nieuwe instrument, met name de 'Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale' (I.D.E.S.S. - Initiatieven tot ontwikkeling van de werkgelegenheid in de sector van de buurtdiensten met een maatschappelijk doel)²², naast dat van de dienstencheques. Het heeft eveneens als bedoeling de werkgelegenheid in de sector van de buurtdiensten met een sociaal doel aan te zwengelen. Het instrument verschilt op bepaalde vlakken echter aanzienlijk van de dienstencheques. Enerzijds heeft het betrekking op niet-terugkerende en niet in uren uit te drukken prestaties. Anderzijds hangt de prijs en de aard van de voorgestelde diensten af van de sociale toestand van de gebruiker. Zo kunnen OCMW's bijvoorbeeld hun doelpubliek activiteiten van sociaal vervoer, sociale wasserij en sociale winkel voorstellen, bovenop andere diensten 'die voor elk publiek openstaan'.²³

De met dienstencheques betaalde activiteiten worden uitgevoerd door een werknemer van een door de federale overheid erkend bedrijf. Hoewel een van de doelstellingen van het mechanisme was de sociale economie te ondersteunen, kunnen we niet anders dan vaststellen dat ook andere sectoren daar voordeel uit hebben gehaald: uitzendbedrijven, andere commerciële privébedrijven, inschakelingsbedrijven, vzw's, gemeenten, OCMW's, PWA's en natuurlijke personen (zelfstandigen) kunnen allemaal in aanmerking komen voor erkenning.²⁴ Federgon, de Federatie van (privé)partners voor werk²⁵, heeft een departement opgericht dat de uitzendbedrijven en de andere commerciële bedrijven wil verenigen die actief zijn op het vlak van dienstverlening aan personen.

Elke dienstencheque wordt deels door de federale staat en deels door de gebruiker gefinancierd, waarbij die laatste bovendien een forfaitaire belastingvermindering van 30% geniet op de dienstencheques die hij sinds 2004 gekocht heeft. De dienstencheques werden gelanceerd met een subsidie van 23,56 euro per uur. Bij de herfederalisering werd die subsidie echter teruggeschoefd naar 21 euro. Vanaf 1 januari 2007 heeft de federale regering haar bijdrage nogmaals verminderd, deze keer tot 20 euro per cheque. De gebruiker zelf betaalt 6,70 euro per cheque (en 4,69 euro na aftrek).²⁶

3. De dienstencheques in het licht van de jobkwaliteit

In de media maar ook vanuit beleidsmiddelen wordt vooral gewezen op het 'succes' van de dienstencheques in termen van jobcreatie (waarover later meer). Dit verplaatst de aandacht voor de kwaliteit van de geleverde arbeid in de dienstencheque-ondernemingen onterecht naar de achtergrond, was de reactie vanuit het overleg. Hun standpunten en reflecties, aangevuld met verwijzingen naar documenten van andere betrokken actoren, worden in dit punt benaderd vanuit een aantal dimensies van kwaliteit van de arbeid en vanuit een aantal dimensies die te verbinden zijn met de levenskwaliteit in het algemeen. Maar we baseren ons ook op de gegevens uit de evaluatie van het dienstenchequestelsel, voorzien door de wet van 20 juli 2001.²⁷ Tot

²⁰ Decreet van 7 mei 2004 houdende de toekenning van dienstencheques voor kinderopvang, *Belgisch Staatsblad*, 18 augustus 2004. De dienstencheques zijn specifiek bedoeld voor actieve éénondergezinzen met kinderen van 0 tot 3 jaar. Ze worden voornamelijk gebruikt om dringende en occasionele behoeften te dekken op vroege en late uren, wegens de professionele situatie van de ouder.

²¹ Besluit van 27 februari 2003 van de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de dienstencheques, *Belgisch Staatsblad*, 9 april 2003.

²² Besluit van de Waalse Regering tot uitvoering van het decreet van 14 december 2006 betreffende de erkenning en de subsidiëring van initiatieven tot ontwikkeling van de werkgelegenheid in de sector van de buurtdiensten met een sociaal doel, afgekort: 'I.D.E.S.S.', *Belgisch Staatsblad*, 19 juli 2007 (in navolging van: Decreet van 14 december 2006 betreffende de erkenning en de subsidiëring van initiatieven tot ontwikkeling van de werkgelegenheid in de sector van de buurtdiensten met een sociaal doel, afgekort: 'I.D.E.S.S.', *Belgisch Staatsblad*, 5 januari 2007).

²³ Voor een beschrijving van het stelsel, zie: http://www.alterechos.be/index.php?page=archiveList&content=article&list_p_num=0&lg=1&s_id=107&art_id=16866&display=item (05-11-2007).

²⁴ Zie bijlage 1 van dit hoofdstuk voor een typologie.

²⁵ <http://www.federgon.be>.

²⁶ Zie bijlage 2 van dit hoofdstuk voor een schematisch overzicht van de financieringswijze van de dienstencheques.

²⁷ Art. 10. Vanaf het jaar 2005 wordt aangaande het stelsel van de dienstencheques door de minister bevoegd voor de Werkgelegenheid een jaarlijks evaluatieverslag opgemaakt, uiterlijk in de maand maart. Dit evaluatieverslag wordt overgemaakt aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan de Ministerraad. Dit evaluatieverslag zal inzonderheid betrekking hebben op:

- het werkgelegenheidseffect van de maatregel;
- de globale bruto en netto kostprijs van de maatregel, met bijzondere aandacht voor de terugverdieneffecten onder meer inzake werkloosheidsuitkeringen;
- de specifieke bepalingen met betrekking tot de arbeidsovereenkomst dienstencheques.

vandaag heeft het bedrijf IDEA Consult al drie evaluatieverslagen van de regeling uitgebracht, voor de jaren 2004 tot 2006. In het Waals Gewest heeft de minister van Economie, Werkgelegenheid en Buitenlandse Handel het bedrijf Sonecom sprl in 2006 eveneens gevraagd een studie over het stelsel uit te voeren.²⁸ Die bestaat uit een kwantitatief en een kwalitatief gedeelte.

3.1. De jobzekerheid: kenmerken van het stelsel en neveneffecten

Jobzekerheid is essentieel. Het is een van de elementen die toelaat om niet van dag tot dag te leven en om levensprojecten te ondersteunen.

Wettelijk worden twee groepen dienstenchequewerknemers onderscheiden. 'Categorie A' (38,9% van de gevallen) omvat de personen die, bovenop hun activiteit, een aanvullende werkloosheidsvergoeding of leefloon genieten. Tijdens de eerste 6 maanden moeten ze ten minste 3 uur per dag werken. Opeenvolgende contracten van bepaalde duur zijn toegestaan. Vanaf de zevende maand moet de werkgever hen ten minste een halftijds contract van onbepaalde duur voorstellen. 'Categorie B' (61,1% van de gevallen) groepeerde de werknemers die geen werkloosheidsvergoeding of leefloon genieten. Er is geen minimale werkduur en er kunnen verschillende contracten van bepaalde duur worden voorgesteld. Vanaf de vierde maand moet de werkgever hen een contract van onbepaalde duur voorstellen, zonder verplichte minimale arbeidsduur per dag of per week.

Deze categorie B wordt in het bijzonder gekenmerkt door een grote bestaansonzekerheid. Sommige vakbondsvertegenwoordigers weerleggen het argument dat stelt dat de afwijking van de minimale duur van 3 uur per dag tegemoet zou komen aan de vraag van heel wat gebruikers: de meesten onder hen hebben helemaal niet de behoefte huishoudelijke taken te laten uitvoeren die minder dan 3 uur in beslag nemen.

Heel wat actoren vinden in elk geval dat dit stelsel de grote principes van de arbeidswetgeving onderuithaalt. Volgens deze wetgeving moet een kwaliteitsvolle baan worden uitgeoefend onder een contract van onbepaalde duur, met arbeidsprestaties van minimaal één derde van een voltijdse betrekking en drie uur per dag.²⁹ Een dergelijk laag aantal uren bemoeilijkt het tijdsbeheer en bestendigt of versterkt zelfs de kwetsbaarheid van de betrokken personen.

Volgens IDEA Consult zou de meerderheid van de ondervraagde dienstenchequewerknemers een deeltijdse prestatie wensen:

- 83,2% wil niets veranderen aan hun uurrooster;
- 9,4% zou meer willen werken, maar niet voltijds;
- 7,4% zou een voltijdse betrekking willen.

Deze conclusie lijkt op zijn minst voorbarig. Hetzelfde rapport beklemtoont immers dat 12,6% van de ondervraagde werknemers hun baan combineert met een andere 'betaalde job'. Bovendien werd de motivatie van de bevroegden niet geanalyseerd. Stellen, zoals sommigen doen, dat die deeltijd overeenstemt met een streven naar een betere levenskwaliteit is twijfelachtig. Omdat het gemiddelde bruto uurloon 9,28 euro bedraagt, blijft het inkomen van die werknemers zelfs in het beste geval bescheiden. Bovendien moet ook rekening worden gehouden met de zwaarte van bijvoorbeeld poets- of strijkwerk: die vrouwen hebben het moeilijk om dat werk met hun eigen huishouden te combineren (de meeste jobs worden immers door vrouwen ingevuld). We kunnen er ook van uitgaan dat een bepaald aantal werkneemsters tijd wenst over te houden voor de opvoeding van hun kinderen. Tot slot signaleren actoren op het terrein dat talrijke personen uit deze groep financiële moeilijkheden hebben en risico lopen op inbeslagnames: het loon uit de deeltijdse job beschermt hen hiertegen.

²⁸ Sonecom sprl. (2006). *Etude évaluative concernant l'emploi dans le cadre du dispositif "Titres-services" au sein des entreprises agréées en Région wallonne*. Te raadplegen op: http://marcourt.wallonie.be/apps/spip2_wolwin/article.php?id_article=609 (05-11-2007).

²⁹ Vie féminine. (2006). *Les titres-services: un statut plaqué or*, <http://viefeminine.no-ip.org/default.asp?ACT=5&content=268&id=99&mnu=99> (05-11-2007).

De deelnemers waarschuwen in elk geval voor de erg negatieve impact van die deeltijdse jobs op de toekomstige pensioenen van de betrokken werknemers. Nu al zijn er trouwens heel wat personen die over een onvoldoende hoog pensioenbedrag beschikken om aan hun noden tegemoet te komen.

Volgens de laatste studie van IDEA Consult³⁰ (databank RVA) kenmerkt de uitzendsector zich door een heel hoog aantal contracten van bepaalde duur (641.472 contracten van bepaalde duur voor 36.077 werknemers in 2006), terwijl in andere bedrijfssectoren het aantal contracten van onbepaalde duur min of meer samenvalt met het aantal werknemers dat in de loop van het jaar wordt tewerkgesteld. Er wordt gemiddeld 16 uur per week gepresteerd (de schijf 20-25 uur/week is de grootste (29,9% van de gevallen)). Tijdens de laatste evaluatie van IDEA Consult, gepubliceerd in mei 2007, heeft de minister van Werkgelegenheid erkend dat het uitermate hoog aantal contracten van bepaalde duur in de uitzendsector (per dag of per week) tot nadenken aanzet. Hij heeft het idee geopperd om de subsidie te koppelen aan het aantal aangeboden contracten van onbepaalde duur. Dat zou trouwens ook een financiële hulp kunnen betekenen voor een deel van de actoren die in financiële moeilijkheden verkeren (zie verder). Syndicale actoren menen dat het gebruik van het contract van bepaalde duur in de uitzendsector soms schandalig is. Ze beklemtonen dit door bijvoorbeeld te verwijzen naar dagcontracten van één uur.

Sommigen beklemtonen eveneens het feit dat de effecten van deze statuten het individuele kader ruimschoots overschrijden. De Mouvement Luttés-Solidarités-Travail (LST) hekelt eveneens de uitzonderingen van deze activeringsstelsels die tot deregulering leiden.³¹ LST geeft daarbij het voorbeeld van een traditioneel schoonmaakbedrijf dat ramen lapt, en dat dus niet in de sector van de dienstencheques werkt: schatting is dat dergelijk bedrijf zijn uurprestaties moet factureren aan 20 à 26 euro, exclusief BTW. Door gebruik te maken van dienstencheques kost diezelfde prestatie, rekening houdend met de fiscale aftrek, de gebruiker 4,69 euro. Deze concurrentievervalsing zet de arbeidsomstandigheden sterk onder druk en haalt deze uiteindelijk naar beneden.

3.2. Het loon als hefboom voor autonomie

Daarnet hadden we het over de rol van contracten van onbepaalde duur bij de opbouw van een stabiel inkomen. De hoogte van het loon zelf speelt uiteraard ook een rol bij deze opbouw.

Het laatste rapport van IDEA buigt zich over de eventuele voordelen die de erkende structuren bieden ten opzichte van de minimale voorwaarden waarin het bevoegd paritaire comité voorziet. Volgens deze analyse bieden de uitzendkantoren (85,7%) de meeste voordelen aan. De studie preciseert helaas echter niet waaruit die voordelen in die sector bestaan, terwijl ze wel werk-kledij, maaltijdcheques en bijkomende vakantiedagen aanhaalt voor de gemeenten en de OCMW's (respectievelijk 83,2% en 82,4% onder hen kent voordelen toe) en bijkomende vakantiedagen voor vzw's, waarvan 42,6% voordelen toekent.

Dit deel van de studie wijst enerzijds op een grote heterogeniteit, en roept anderzijds op tot een zekere voorzichtigheid. Het lijkt immers dat, zoals IDEA Consult stelt, sommige voordelen die verschillende structuren aanbieden helemaal niet 'aanvullend' zijn, maar wel verplicht in navolging van de wet of de collectieve overeenkomst binnen de specifieke paritaire comités. Het is dus extreem moeilijk een type structuur aan te wijzen die genereuzer zou zijn dan een andere. Bovendien zijn sommige voordelen moeilijk met elkaar vergelijkbaar (werkkledij en een hospitalisatieverzekering bijvoorbeeld). Sommige deelnemers vermelden bovendien dat bepaalde commerciële ondernemingen voordeliger arbeidsvoorwaarden aanbieden dan over het algemeen genomen sociale economie- en interim-ondernemingen.

³⁰ IDEA Consult. (2007). *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2006*, Eindverslag, Brussel.

³¹ Mouvement Luttés-Solidarités-Travail. (2007). *Reflecties over de tewerkstellingsstelsels die de werknemers in het algemeen en de armste werknemers in het bijzonder verzwakken. Bijdrage voor verschillende debatten over "Tewerkstelling, Arbeid en Armoede"*. Mei 2007 (voorlopige versie). Niet-gepubliceerd document. <http://www.armoedebestrijding.be/activiteitspi.htm> (05-11-2007).

3.3. De wettelijke bescherming van de dienstenchequejobs

De arbeidsomstandigheden van de werknemers worden met name bepaald door het paritair comité waaronder hun activiteiten-sector valt. In die context dient opgemerkt dat sinds 30 oktober 2006 (in de praktijk: sinds 1 januari 2007) het reglementaire kader strikter is geworden. Indien de werkgever een andere activiteit dan zijn dienstenchequeactiviteit uitoefent zal zijn voltallig personeel onder het voor die activiteit bevoegde paritair comité vallen. Indien die werkgever daarentegen enkel actief is op het vlak van dienstencheques, zal zijn personeel (met uitzondering van het administratief personeel) onder paritair comité 322.01 vallen (paritair subcomité voor de erkende ondernemingen die buurtwerken of -diensten leveren). Dit comité is eveneens van toepassing voor de interim-ondernemingen die een 'sui generis' (specifieke)- afdeling dienstencheques hebben opgericht.

Sommigen bekritiseren het uiterst nadelige karakter van dit paritair comité, zelfs als de politici antwoorden dat de ontwikkeling van een nieuw paritair comité tijd vergt. Het is de taak van de vakbonden om erop toe te zien dat dit paritair comité de in de al bestaande paritaire comités verworven rechten overneemt. Onlangs is er een collectieve arbeidsovereenkomst goedgekeurd die toelaat een vakbondsafvaardiging op te richten vanaf 20 werknemers.

Er wordt eveneens onderstreept dat de werkgevers in dit paritair comité momenteel enkel vertegenwoordigd worden door Federgon en de commerciële schoonmaakbedrijven: het zou goed zijn mocht de non-profit daar ook aanwezig zijn.

3.4. De ontplooiing doorheen het werk: het begrip 'tevredenheid'

In het voornoemde verslag bedraagt de tevredenheidsscore van de werknemers 7,2/10. Andere cijfers temperen dat getal echter. In zijn studie over het jaar 2005³² stelde IDEA Consult dat de dienstenchequebedrijven (en in het bijzonder de uitzendbedrijven) klaagden over een gebrekkig aanbod van geschikte werknemers. Ze wijst dat fenomeen voornamelijk toe aan een gebrekkige motivatie om te werken. Enerzijds is dat een subjectief oordeel. Anderzijds hangt die motivatie af van de geboden arbeidsvoorwaarden en van de wijze waarop de activering van werklozen verloopt (zie punt 1). Overigens halen zowel de studies van IDEA Consult als die van Sonecom sprl voor het Waals Gewest - zonder daar diep op in te gaan - kort een probleem van absentisme in deze sector aan. Uit het verslag 2006 van IDEA Consult blijkt dat het gemiddelde absentisme becijferd wordt op 9,4% van de totale arbeidstijd en varieert van 0 tot 30%. Ter vergelijking: het gemiddelde absentisme van vrouwelijk personeel in de privé-sector bedraagt 5,7% van de totale tijd, dat van arbeiders 7,2%.

Meer tegenstellingen en vragen dan zekerheden, dus...

3.5. Het beheer van het professionele risico

De studie van SONECOM vermeldt sommige gevallen – die wel een minderheid zouden uitmaken – waarin werkgevers op het inkomen van het personeel de kosten verhaalt van het feit dat de gebruiker niet voldoende of niet op tijd de cheques voor de verrichte prestaties hebben besteld.

Andere actoren op het terrein wijzen er op dat in bepaalde gemeenten personen die willen intreden in het systeem zich op lange wachtlijsten bevinden, dit terwijl werkgevers hun beklag maken over een te gebrekkig aanbod. Die personen worden aangemoedigd om zelf werk te vinden (in de praktijk betekent dit 'het huishouden doen'). De gebruikers zijn dan normaal gezien kennissen die willen helpen maar zich niet noodzakelijk in een betere situatie bevinden. Dit kan precies moeilijkheden uitlokken bij de bestelling van dienstencheques en uitlopen op situaties zoals daarnet beschreven.

³² IDEA Consult. (2006). *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en –banen 2005*, Eindverslag. Brussel.

Overigens stippen deelnemers aan dat in sommige gevallen – die opnieuw de minderheid zouden vormen – sprake is van een terugkeer naar een eeuwenoud systeem van ‘betaling per stuk’ wanneer de werknemer geconfronteerd wordt met een gebruiker die afwezig is. Uit de evaluatie van IDEA Consult 2005 blijkt inderdaad dat in 5,2% van deze gevallen de werknemer niet kan werken en niet betaald wordt door de werkgever (daarnaast is 4,0% verplicht om verlof te nemen en wordt 4,3% tijdelijk werkloos). Deze vaststelling sluit aan bij de vergelijking die hieronder gemaakt wordt met de ontwikkeling van een nieuw soort huishoudpersoneel.

Dergelijke gevallen van extreme responsabilisering van bestaansonzekere personen zijn ontoelaatbaar voor de deelnemers.

3.6. De materiële en symbolische inhoud van de dienstenchequejobs

Voor sommige verenigingen vormt het stelsel van de dienstencheques een achteruitgang op het vlak van de inhoudelijke kwaliteit van jobs: *“De dienstencheques passen dus in de context van een flagrante kwaliteitsverarming van het werk en van de statuten, maar ook in de traditie van misprijzen voor professionele vrouwelijke arbeid. De vrouwen die op die manier tewerkgesteld worden, lijken opnieuw het statuut van huisbediende te krijgen, net als vroeger betaald met ‘dienstgeld’. De zwaarte van het werk, die wordt totaal niet erkend”*.³³ Keren we dan terug, zoals sommigen laken, naar de ‘tijd van de huisbedienden’? In 1988 al bekritiseerde de Fransman André Gorz³⁴ stelsels die onderbetaalde banen scheppen in plaats van sociale diensten te ontwikkelen: *“De ontwikkeling van persoonlijke diensten is dus slechts mogelijk in een context van groeiende sociale ongelijkheid, waar een deel van de bevolking beslag legt op de goedbetaalde activiteiten en een ander deel in de rol van huisbediende duwt”*.

Deelnemers aan het debat wijzen erop dat de situatie evenwel niet altijd zwart-wit is: dienstencheques vallen niet terug te voeren tot uitbuiting van de ‘armen’ door de ‘rijken’. Het is vooral de middenklasse die van het systeem gebruik maakt. De dienstencheques komen feitelijk tegemoet aan een reële sociale behoefte, die voortvloeit uit de toegenomen druk en uit de stress die het werk met zich meebrengt. In de loop van de jongste decennia is de gemiddelde arbeidsduur per gezin immers aanzienlijk gestegen (deels door een toegenomen participatie van de vrouwen); tegelijkertijd ging dit gepaard met een onophoudelijk groeiende productiviteit. De vraag is via welke types banen en financieringen aan die sociale behoeften tegemoet wordt gekomen.

Daarnaast vielen er heel wat afkeurende reacties te noteren op de overheids campagnes die het dienstenchequestelsel promoten. Er wordt zo een beeld geschetst van een gemakkelijker en aangename leven, dankzij het feit dat anderen ondankbare huishoudelijke taken op zich nemen.

De werkzaamheden zijn onbetwistbaar zwaar van aard. De situatie van de werknemers die de strijk doen, wordt aangehaald tijdens het overleg. Is het materiaal voldoende ergonomisch om op middellange termijn pijn in de armen te vermijden? Een ander aspect dat vermeldt wordt door verenigingen zijn de vuile werkplekken van bepaalde schoonmaakateliers. Gaat het hier niet over kwalitatieve basisvoorwaarden die eveneens onderzoek en evaluatie vereisen?

Tijdens één van de vergaderingen zette de buurtdienst Buurtservice vzw Antwerpen uiteen hoe ze, door gebruik te maken van de dienstencheques, meerwaarde pogen te creëren voor zowel gebruikers als werknemers. Ze wezen er zelf op dat bepaalde ongunstige aspecten die inherent zijn aan het dienstenchequestelsel en in dit hoofdstuk naar boven komen, die meerwaarde soms beknotten. Buurtservice vzw biedt huishulp aan buurtbewoners. Dit gebeurt in samenwerking met en ter aanvulling van reguliere thuiszorgdiensten en andere erkende dienstencheque-ondernemingen. Ze geeft voorrang aan kwetsbare klanten met een dringende hulpvraag die nergens anders terecht kunnen (bv. omdat het buiten het aanbod van de thuiszorg valt qua taakinhoud,

³³ Vie Féminine, op.cit.

³⁴ Gorz A. (1988). *Métamorphoses du travail. Quête du sens*. Paris: Galilée.

omdat ze op een wachtlijst staan bij een reguliere dienst, een vraag hebben met een onregelmatig patroon... en heeft blijvend oog voor de veranderende noden binnen de buurt en tracht daar flexibel op in te spelen. Hun werknemers komen uit de 'kansen-groepen' en worden halftijds tewerkgesteld met een contract van onbepaalde duur.

Vorming (zowel individueel als collectief), participatie (op basis van een wekelijks teamoverleg) en groeikansen vormen hierbij essentiële pijlers.³⁵

3.7. De vormingsmogelijkheden op de werkplek

Het 'Opleidingsfonds Dienstencheques', dat eind 2006 is opgericht, zal een deel van de kosten betalen die de erkende instellingen spenderen aan de opleiding van hun personeel.³⁶ Zo werd er een bedrag van 3,7 miljoen euro vrijgemaakt en is er voorzien in een maximale terugbetaling op grond van het aandeel die de onderneming in het globale dienstenchequeland heeft (haar marktaandeel, als het ware). Het Vlaams Overleg Sociale Economie (VOSEC) bekritiseert deze verdeelwijze, die totaal geen rekening houdt met de kwaliteit van de opleidingen. Enkel de opleidingen die verband houden met de door de werknemer uitgevoerde functie komen in aanmerking.³⁷ De deelnemers menen dat de aard van de vormingen niet enkel beperkt is tot het strikt noodzakelijke, maar dat ze ook weinig ontplooiing biedt voor de bestaansonzekere personen: volgens hen zou men ook persoonlijkheidsgerichte vormingen moeten ontwikkelen.

4. De dienstencheques in termen van jobcreatie

Bij het begin van de legislatuur (2004) werd een kwantitatieve werkgelegenheidsdoelstelling van 25.000 werknemers naar voren geschoven: in 2006 werden er 61.759 werknemers tewerkgesteld. Eind december van datzelfde jaar werkten nog 41.598 werknemers onder dergelijke arbeidsovereenkomst (67,8% daarvan in Vlaanderen, 24,1% in Wallonië en 8,1% in Brussel). Die gewestelijke verschillen vallen met name te verklaren door het feit dat er in Vlaanderen veel vroeger promotie is gevoerd rond de dienstencheques. Wallonië, en tot slot ook Brussel, zijn daar pas later mee begonnen. De verschillen zijn dus aan het afnemen. Trouwens, de economisch gunstigere situatie in Vlaanderen veronderstelt eveneens een groter aantal potentiële gebruikers.

Sommigen, met name in vakbondskringen³⁸, beklemtonen dat het stelsel een nieuwe categorie van loontrekkenden heeft doen ontstaan die anders wellicht geen toegang (meer) gehad zouden hebben tot de arbeidswereld, met name door hen uit het zwartwerk te halen. Of het dienstenchequestelsel een effectieve bijdrage levert aan de strijd tegen het zwartwerk, wordt door sommigen evenwel betwist.³⁹ Hetzelfde geluid bij de Universiteit des Femmes⁴⁰: tegenover een volume zwartwerk dat 20% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) zou bedragen, heeft de regering zich toegespitst op een miniem segment, dat van de poetsvrouwen.

In zijn in 2007 gepubliceerde studie stelt IDEA Consult dat 47,7% van de ondervraagde dienstenchequewerknemers voorheen werkzoekend was, terwijl 38,1% een betaalde baan had, 10,4% niet actief was en 3,9% onderwijs of een opleiding volgde. De ex-werkzoekenden hadden een gemiddelde werkloosheidsduur van 3 jaar en 7 maanden, wat de auteurs ertoe aanzet te onderstrepen dat het stelsel wel degelijk kan fungeren als hefboom om een kansarm publiek opnieuw in het arbeidscircuit in te scha-

³⁵ U vindt een presentatie van de werking van Buurtservice vzw Antwerpen op: <http://www.armoedebestrijding.be/activiteitenspi.htm> (05-11-2007).

³⁶ Koninklijk besluit van 7 juni 2007 betreffende het opleidingsfonds dienstencheques, *Belgisch Staatsblad*, 11 juli 2007.

³⁷ Art. 2 "(...) Worden inzonderheid beschouwd als verband houdend met de uitgeoefende functie: vorming gericht op attitude, op omgaan met klanten, op ergonomie, op vlak van efficiënt organiseren, op de veiligheid en hygiëne en op het gebruik van Nederlands/Frans/Duits op de werkvloer".

³⁸ Buysens, E. (2006). Titres-services: une bonne idée dévoyée, *Journal du Collectif Solidarité contre l'Exclusion*, november-december 2006, (56): p. 18-20.

³⁹ Zo verklaarde Jozef Pacolet, onderzoeker aan het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA) dat dienstencheques nauwelijks helpen in de strijd tegen het zwartwerk: X, Dienstencheques stoppen zwartwerk niet, *De Morgen*, 12 mei 2007.

⁴⁰ Peemans-Pouillet, H. (2005). Titres-services: quand le gouvernement fait le ménage, analyse nr. 34/2005, *Université des Femmes*, december 2005: p. 4.

kelen. Daarentegen rept de evaluatie met geen woord over de 38,1% die voorheen een bezoldigde baan had (waarvan 23,7% als loontrekkende). Roept dit tweede percentage geen sociale vragen op? Het is onontbeerlijk om te weten te komen hoe een zo hoog percentage uit die groep personen terechtgekomen zijn in dit mechanisme van socioprofessionele inschakeling.

De meerderheid van de deelnemers aan het debat is het er trouwens globaal over eens dat het zogenaamde 'dode gewicht'-effect (in dit geval betekent dit: de creatie van jobs via het mechanisme van de dienstencheques, terwijl die er anders hoe dan ook gekomen waren) vermeden werd. Wel worden er volgens sommigen bepaalde substitutie-effecten vastgesteld. Zo mogen in Wallonië bijvoorbeeld, huishoudhelpsters bepaalde taken (zoals de strijkwasdiensten) vervullen die traditioneel waren voorbehouden aan gezinshelpsters. Die laatsten zijn beter opgeleid, maar ook duurder. En voor hun diensten kan men geen fiscale aftrek in rekening brengen. Op die wijze dreigt ook een sluipende verdringing op te treden van jobs uitgevoerd door non-profit of publieke gezinshulpdiensten en dreigt de aandacht voor een kwaliteitsvolle dienstverlening verloren te gaan.⁴¹

5. Het voortbestaan van de dienstenchequejobs

Het 'duurzame' karakter van de dienstenchequejobs hangt sterk af van de manier waarop de overheid het stelsel in de loop van de komende jaren zal financieren. De Afdelingen OCMW van de Verenigingen van Steden en Gemeenten geven aan dat de subsidie van 21 euro al niet volstaat om de indexering, de anciënniteit en de omkadering van het personeel te dekken.⁴² Volgens hen zal er met 20 euro al na 2 jaar een tekort zijn. Om dat te vermijden zouden er jobs moeten worden gecreëerd van bepaalde duur, 'schietstoelen' dus, een onzekerheidslogica die de OCMW's aan de kaak stellen. Deze vrees lijkt gegrond als we de audit mogen geloven die op vraag van de Federale Overheidsdienst (FOD) Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg is uitgevoerd en in juli 2007 gepubliceerd werd⁴³: 22,5% van de erkende instellingen verkeert al in een wankel financiële situatie (ook al haalt het verslag het gebrekkig beheer van bepaalde structuren als verklaring aan). Het plaatje ziet er evenwel anders uit naargelang er al dan niet rekening wordt gehouden met tewerkstellingsmaatregelen; door die te cumuleren konden heel wat jobs gecreëerd worden (SINE, ACTIVA, ...).⁴⁴ De inschakelingsbedrijven overleven werkelijk dankzij die subsidies. Ook de OCMW's en de gemeenten zitten in een oncomfortabele positie. In 2008, zijnde 4 jaar na de allereerste indienstneming, zullen die maatregelen voor het eerst aflopen. Wat zal er gebeuren als er zich geen oplossing aandient? Een beurtrol voor de werknemers? Er worden ook restrictieve maatregelen geopperd zoals een vermindering van de omkadering, van de verplaatsingskosten, van de afschaffing van opleidingen, enzovoort. Vooral in het Vlaamse Gewest bestaat de vrees op jobverlies, namelijk in de kleine sociale economiebedrijven. Die bezetten een klein aandeel van de dienstenchequemarkt in vergelijking met de andere gewesten. De kans dat die bedrijven uit de markt worden geprijsd door de grotere (privé-)bedrijven en dat dus een privatisering van het stelsel ontstaat, is daar groter. Een deelnemer aan het overleg opperde voor het uitwerken van een specifiek wetgevend kader voor de kleine sociale economiebedrijven, als mogelijke piste om die tendens tegen te gaan.

VOSEC heeft de verschillende pistes samengevat⁴⁵ die regelmatig naar voren worden geschoven:

- de algemene kostprijs verhogen;
- de kostprijs enkel voor de gebruiker verhogen;
- de kostprijs differentiëren naargelang het profiel van de gebruiker;
- het inkomen van de werknemer verlagen;

⁴¹ Die twee risico's werden aangehaald in de presentatie van buurtdienst Buurtservice vzw en de Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des opérateurs d'économie sociale d'insertion asbl (Febisp).

⁴² Verenigingen van steden en gemeenten, Afdeling OCMW's. (2006). *Dienstencheques, sociale inschakeling of schietstoel? De regering moet kiezen!* Persbericht. Brussel: 26 oktober 2006.

⁴³ FOD Werkgelegenheid, Werk en Sociaal Overleg en PriceWaterhouseCoopers. (2007). *Financiële audit van de dienstencheques voor banen en buurtdiensten*. Juli 2007.

⁴⁴ Vermer, M-C., Nassaut, S., Nyssens, M. (2007). *Le titre-service, un état de la situation, Regards Economiques*, IRES, april 2007 (50).

⁴⁵ VOSSEC. (2006). Het dienstencheque debat, *Perspectief (1)*: p. 11.

- de fiscale aftrek aanpassen, of zelfs afschaffen (momenteel 30% voor iedereen);
- de fiscale aftrek differentiëren op grond van het belastbare inkomen van de gebruikers;
- een combinatie van diverse maatregelen. . .

Naar aanleiding van de vaststellingen in de audit heeft de minister van Werkgelegenheid eveneens gesuggereerd de subsidiëring te moduleren op basis van de opleidingsinspanningen die de verschillende structuren leveren, wat de inschakelingsbedrijven, de gemeenten en de OCMW's ten goede zou moeten komen.

6. De dienstencheques in het licht van het streven naar een sociale economie

Toen het ontworpen werd, streefde het mechanisme van de dienstencheques duidelijk sociale doelstellingen na. Het ging er niet louter om 'de mensen aan het werk te stellen'. Wel was de bedoeling het lot te verbeteren van de groep personen die kwetsbaar zijn en/of over geen wettelijk professioneel statuut beschikken, en de sociale economie te bevorderen. Over de vraag wat sociale economie nu precies is, kan men tot in het oneindige debatteren, maar dat is niet het onderwerp van deze discussie. De getuigenissen en analyses tonen aan dat we ons ervoor moeten hoeden bedrijven al te snel in een vakje te stoppen. Sommige, die tot de zogenaamde reguliere economie behoren, nemen een sociale verantwoordelijkheid op (kwalitatieve opleidingen, extralegale voordelen. . .) terwijl het label 'sociale economie' dat dan weer officieel aan bepaalde structuren is toegekend tot verrassende vaststellingen leidt wanneer de arbeidsomstandigheden nauwer bekeken worden.

Wat er ook van zij, de wil om de sociale inschakelingseconomie aan te moedigen is, volgens sommige analyses, *"er niet in geslaagd zich op te dringen, tegenover de machtige lobby van de uitzendkantoren"*.⁴⁶ Volgens IDEA Consult werkt 57% van de personen in commerciële privébedrijven, 35,3% in niet- commerciële privébedrijven en 7,6% in overheidsbedrijven.

Mocht de evolutie van de werknemer naar meer welzijn en meer bestaanszekerheid daar niet onder lijden, zouden we het misschien bij die vaststelling kunnen laten. Dat is evenwel niet het geval. Zo – we hebben het hierboven al aangehaald – zijn er oneindig veel meer contracten van bepaalde duur in de uitzendsector. Daarnaast gaan bepaalde eisen van Federgon (zie hierboven) in de richting van een toegenomen flexibiliteit⁴⁷ (vermelden we de vraag om de activiteiten die met een dienstencheque kunnen worden aangekocht uit te breiden of om werknemers die bovenop hun dienstenchequebaan een werkloosheidsuitkering of een vergoeding van het OCMW genieten niet langer een halftijds contract te moeten bieden).

Dat roept nieuwe vragen op over de term 'inschakeling'. De rol van de sociale inschakelingseconomie, die als voornaamste doel heeft 'springplankjobs' naar de reguliere economie te creëren, vervaagt; hoe moeten we in die context tegen de dienstenchequebanen aankijken? Kunnen we ze blijven beschouwen als hefboomen voor hertewerkstelling met betere perspectieven op de reguliere arbeidsmarkt, of worden ze uiteindelijk banen 'tout court'? Die vraag is zeker relevant omdat de beoogde opleidingen puur utilitair van aard zijn.

Gelijktijdig rijzen er stemmen op tegen de uitbreiding van dit sterk gesubsidieerde stelsel waarbij de staat een deel van de diensten aan de bevolking, die per definitie voor iedereen toegankelijk zijn, overhevelt naar een markt die als zodanig een solvabiliteit van de gebruikers veronderstelt. Bovendien komt het fiscale voordeel enkel de belastbare inkomens ten goede, met andere woorden zij die er financieel al goed voorstaan. De meeste deelnemers aan het overleg lijken de mening toegedaan dat het activiteitenveld van de maatregel zich beter had beperkt tot de publieke sector en die van de sociale economie. Op die manier had men garanties gekregen over het feit dat de financiële opbrengsten van de – aanzienlijke - overheidssubsidies waren tegemoetgekomen aan maatschappelijke noden.

⁴⁶ Buysens, E., op.cit., p. 18.

⁴⁷ Les entreprises commerciales actives dans les titres-services se fédèrent sous l'aile de Federgon, *Alter Echos* (202).

7. Besluit en aanbevelingen

Het dienstenchequestelsel is ingevoerd om duurzame tewerkstellingsperspectieven te bieden aan kwetsbare personen die in het onzekere werkloosheids- of 'zwarte' tewerkstellingscircuit waren beland. Tegelijk bieden ze een antwoord op legitieme behoeften waaraan door de diensteneconomie tot nog toe onvoldoende is aan tegemoetgekomen. Hoewel de deelnemers aan het overleg benadrukken dat een job voor heel wat mensen de beste bescherming tegen armoede en bestaansonzekerheid biedt, wensen ze een aantal punten van kritiek te uiten op de wijze waarop het dienstenchequestelsel die verschillende doelstellingen probeert te behalen:

- Ze herinneren eraan dat een job voor kwetsbare personen bescherming biedt tegen armoede en bestaansonzekerheid op voorwaarde dat het om een **kwaliteitsvolle job** gaat. Welnu, de dienstenchequejobs beantwoorden volgens hen lang niet altijd aan die voorwaarde. Op het vlak van de regelgeving in de contractduur en de arbeidstijd, hebben de ondernemingen de mogelijkheid om af te wijken van de normen in wettelijke arbeidsstatuten en op de mogelijkheid tot het aanbieden van opeenvolgende contracten van bepaalde duur. Op basis van de officiële evaluatie en diverse praktijkvoorbeelden stellen de deelnemers vast dat een belangrijk deel van de ondernemingen die mogelijkheden benutten. Andere aspecten die in het licht van de kwaliteit van de arbeid vaak problematisch zijn, zijn de loonhoogte (dat geldt vooral voor werknemers die onder het voor de dienstencheques speciaal opgerichte paritair comité 322.01 vallen) en de fysieke en mentale belasting voor de werknemers (bv. door een gebrek aan ergonomisch materiaal). Bijzonder problematisch zijn de gevallen waar de - soms al erg bestaansonzekere - werknemers zelf professionele risico's moeten dragen terwijl die normaal ten laste zijn van de werkgever. Het gaat bijvoorbeeld om de gevallen waar de werknemers door de onderneming aangezet worden om zelf op zoek te gaan naar potentiële gebruikers van dienstencheques. Volgens de deelnemers dreigt de financieringswijze van de ondernemingen die gebruik maken van het stelsel de algemene kwaliteit van de dienstenchequejobs te verslechteren (zie verder). Sommigen menen dat die neerwaartse druk op de jobkwaliteit ook ontstaat als gevolg van de tendens om al in dienst zijnde werknemers onder te brengen in het paritair comité 322.01, waar ongunstiger arbeidsvoorwaarden gelden in vergelijking met de paritaire comités waar ze voordien onder vielen.
- Het tijdelijke karakter van werkervaringsmaatregelen als de dienstencheques wordt vaak gerechtvaardigd door te wijzen op de **doorstromingsmogelijkheden** die ze bieden **naar jobs in de reguliere economie**. Maar bekeken van op het terrein, is het nodig die stelling sterk te nuanceren: personen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie hebben meer kans opgesloten te raken in een carrousel waar kortstondige jobs en activeringsstatuten zich afwisselen met periodes van werkloosheid of inactiviteit. Indien de tewerkstellingsmaatregelen voorzien in kwaliteitsvolle vorming op de werkvloer, verhoogt dat de kansen om uit die carrousel te raken zonder echter daar een garantie op te bieden. In dat opzicht voldoen de dienstencheques volgens de deelnemers niet: door de wijze waarop de middelen van het 'Opleidingsfonds Dienstencheques' worden toegekend, houdt men geen rekening met de kwaliteit van de opleidingen.
- Sommige deelnemers zijn ongerust over de gevallen waarbij taken die voordien door daartoe opgeleide werknemers in publieke thuiszorgdiensten werden uitgevoerd, nu door niet-opgeleide dienstenchequewerknemers in die diensten wordt uitgevoerd. Indien die tendens bevestigd wordt, roept dit heel wat vragen op: leidt dat niet tot een commercialisering en op termijn tot een privatisering van die dienstverlening met nadelige gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening, in het bijzonder ten aanzien van de meest kwetsbare personen?
- Zowel **de overheidssubsidies voor de ondernemingen** als **voor de gebruiker** vormen bron van kritiek. De vermindering van de overheidssubsidie naar 20 euro per cheque dreigt op korte termijn de verbetering van de loonvoorwaarden, en bij uitbreiding van de gehele arbeidsvoorwaarden bij de sociale inschakelingsondernemingen en de OCMW's in het gedrang te brengen. Op middellange termijn, eens tewerkstellingssubsidies als SINE en ACTIVA aflopen, riskeren heel wat dienstenchequewerknemers zo hun job te verliezen. Iets wat de genoemde ondernemingen en publieke diensten quasi volledig uit de

‘dienstenchequemarkt’ kan weren. De deelnemers menen dat zo iets nadelig zou zijn in het licht van het streven naar een duurzame socioprofessionele inschakeling: precies de sociale inschakelingsondernemingen doen de meeste pogingen om die doelstelling te bereiken. Daarom leeft bij vele betrokken actoren op het terrein een vraag naar een financiering van de ondernemingen op basis van de welzijnseffecten die ze realiseren voor de werknemers en gebruikers. De deelnemers wijzen er trouwens op dat een debat daarover niet kan uitblijven, gezien de enorm hoge - volgens sommigen buitensporige - overheids-subsidies die het stelsel ontvangt.

- Er werd ook meermaals verwezen naar het feit dat het stelsel een onrechtvaardigheid inbouwt tussen financieel bemiddelde en financieel kwetsbare potentiële gebruikers. Indien hun inkomen te laag is, kunnen die laatsten geen beroep doen op het fiscale voordeel.
- De overgrote meerderheid van de dienstenchequewerknemers zijn vrouwen. De aard van de activiteiten, gekoppeld aan de geboden arbeidsvoorwaarden en de prijs die de gebruiker betaalt voor de diensten, passen volgens sommigen in een traditie van onderwaardering van vrouwelijke arbeid. Anderen gaan niet zo ver mee in dat standpunt, maar vinden een genderanalyse wel relevant.

Tijdens het overleg werd ook verwezen naar een aantal **goede praktijken** van ondernemingen. Of de dienstencheques een werkelijke positieve bijdrage leveren aan iemands beroeps- of levenstraject, hangt namelijk af van de wijze waarop de onderneming de tewerkstelling en de randvoorwaarden zoals kinderopvang, mobiliteit... in de praktijk invult. Een voorstelling uit de werking van Buurtservice vzw Antwerpen, die zowel meerwaarde willen creëren voor kwetsbare werknemers als gebruikers, toonde dat aan.

Niettemin bestaat er een ruime instemming onder de deelnemers rond de stelling dat de positieve praktijken er al te vaak komen ‘ondanks’ de regelgeving van het stelsel. Van daar dat zij menen dat **enkel ingrijpende wijzigingen aan de reglementering van de dienstencheques een duurzaam instrument van socioprofessionele inschakeling kunnen maken**. Ziehier een aantal voorstellen uit het overleg die kunnen bijdragen aan een debat over die wijzigingen:

- Nagaan hoe de kwaliteit van de dienstenchequejobs kan verbeterd worden. Dat veronderstelt onder andere een debat over de regelgeving op het vlak van de contractduur en de arbeidstijd, zodat het stelsel op dat vlak opnieuw aansluit bij de ‘normale’ arbeidsstatuten. Voorts is een debat wenselijk over een koppeling van overheidssubsidies aan het aanbieden van contracten van onbepaalde duur, aan omkadering en aan opleidingsinspanningen. Een reflectie over het aanbod van kwalificerende opleidingen is ook op zijn plaats.
- Voeren van een debat over een sociaal rechtvaardige financiering van het dienstenchequestelsel. Hierbij dient men te rekening houden met de maatschappelijke terugverdieneffecten die de ondernemingen effectief realiseren maar ook met het aanzienlijke overheidsbudget dat naar het stelsel vloeit. Men dient ook na te gaan hoe men het ‘Mattheüs-effect’ kan bestrijden.
- Voeren van een debat over de publieke financieringsbron, en de wijze van financiering, van ‘nieuwe’ maatschappelijke noden.
- Op zoek gaan naar instrumenten die ‘nieuwe’ maatschappelijke noden preventief kunnen beantwoorden. Dat noodzaakt een debat over de wenselijkheid van de maatregelen die de arbeidstijd verder laten ‘flexibiliseren’ en bron kunnen zijn van toenemende arbeidsstress.
- Uitvoeren van een meer gedetailleerde en uitgebreide rapportering en analyse in het jaarlijkse evaluatierapport. Vragen als het verloop van het parcours van de dienstenchequewerknemers, de effectieve bijdrage van het stelsel in de strijd tegen het zwartwerk, het optreden van eventuele perverse effecten (‘dode gewicht’-effect en substitutie-effect) en de kwaliteit van de dienstverlening verdienen een diepgaande analyse.

Maar, zoals al enkele keren aangegeven in dit hoofdstuk, zelfs fundamentele verbeteringen aan het stelsel zullen er niet toe leiden dat alle dienstenchequewerknemers op korte of langere tijd over duurzame tewerkstellingsperspectieven beschikken. Daartoe zijn structurele maatregelen nodig die zorgen voor een evenwichtiger activeringsbeleid en voor een algemene verbetering van de

jobkwaliteit. En vanzelfsprekend dienen die vergezeld te gaan met maatregelen in andere maatschappelijke domeinen. Bij het uitblijven van dergelijke maatregelen, dreigen de levensomstandigheden van de betrokken werknemers en werklozen er volgens de deelnemers eerder op achteruit te gaan. Iets wat ook de legitimiteit van elke organisatie of dienst die socioprofessionele inschakelingsacties als een echte hefboom wil gebruiken in de strijd tegen armoede, zou ondermijnen.

Tekst gedeeltelijk vertaald uit het Frans

Hebben deelgenomen aan het overleg:

ABVV Brussel

ABVV Studiedienst

ACV Voeding en Diensten

ACV Studiedienst

ACV - Vlaamse Werkzoekendenwerking

ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde

Brussels Platform Armoede

Buurtservice vzw Antwerpen

Collectif solidarité contre l'exclusion

Comité de citoyens sans emploi - Ixelles

Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des opérateurs d'économie sociale d'insertion asbl (FeBISP)

Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijk werkers

Fédération CSC Charleroi-Esem-Thuin

Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS (Féwasc)

FGTB Liège-Huy-Waremme - Travailleurs sans emploi

Flora Netwerk voor vorming en werkcreatie met vrouwen

Le FOREM

Interfédération des Entreprises de Formation par le Travail (EFT) et des Organismes d'Insertion socioprofessionnelle (OISP)

Le Trusquin asbl

Luttes Solidarités Travail (LST)

Observatoire Social Européen

Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel

Tracé Brussel vzw

Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VSGB)- Afdeling OCMW



Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG) - Projectcel werkwinkels

Vlaams Overleg Sociale Economie (VOSEC)

Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen

vzw Warm Hart-Houthalen (in de loop van het overleg nam Dynamo Limburg hun plaats in)

Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)

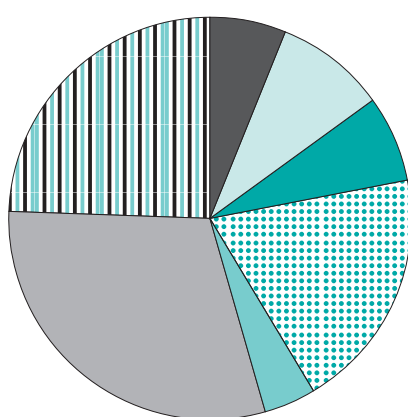
Werkgroep van OCMW-maatschappelijk werkers van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

We willen ook Werner Van Heetvelde en Joost Engelaar (ABVV Algemene Centrale) bedanken voor hun bijdrage.

Bijlage 1: Typologie van de dienstenchequeverstrekkers⁴⁸

Categorie	Definitie	Aantal verstrekkers
Sociale inschakelings-economie	verstrekkers die behoren tot de privésector zonder winstoogmerk en die, bovenop hun dienstencheque-erkenning, eveneens een erkenning hebben die gekoppeld is aan hun inschakelingsopdracht ten behoeve van kansarme werknemers	111
Openbare inschakelingseconomie	afdelingen 'sui generis' van 'openbare' verstrekkers (zoals een OCMW, een 'mission locale', een gemeente...) of van verstrekkers waarvan duidelijk is dat ze heel dicht aanleunen bij de plaatselijke overheid (paragemeentelijke vzw, PWA...)	342
Verenigingen voor hulp aan personen	verstrekkers die behoren tot de privésector zonder winstoogmerk en die een erkenning hebben voor hulp aan personen, voornamelijk 'erkende diensten voor gezins- en bejaardenhulp'	157
Overheidsinitiatief voor hulp aan personen	verstrekkers die behoren tot de overheidssector en die een erkenning hebben voor hulp aan personen, voornamelijk 'erkende diensten voor gezins- en bejaardenhulp'	77
Uitzendsector	operatoren van de privésector met winstoogmerk die actief zijn in de uitzendsector	528
Privésector met winstoogmerk, met uitzondering van de uitzendsector	operatoren van de privésector met winstoogmerk, met uitzondering van deze met sociaal oogmerk	427
Andere initiatieven op het vlak van sociale economie	verstrekkers uit de privésector zonder winstoogmerk waarvan de opdracht, of het nu gaat om hulp aan personen, inschakeling van laaggeschoolde werknemers of andere, moeilijk geïdentificeerd kan worden op basis van de beschikbare informatie	120
Totaal		1762

Overzicht dienstenchequeverstrekkers

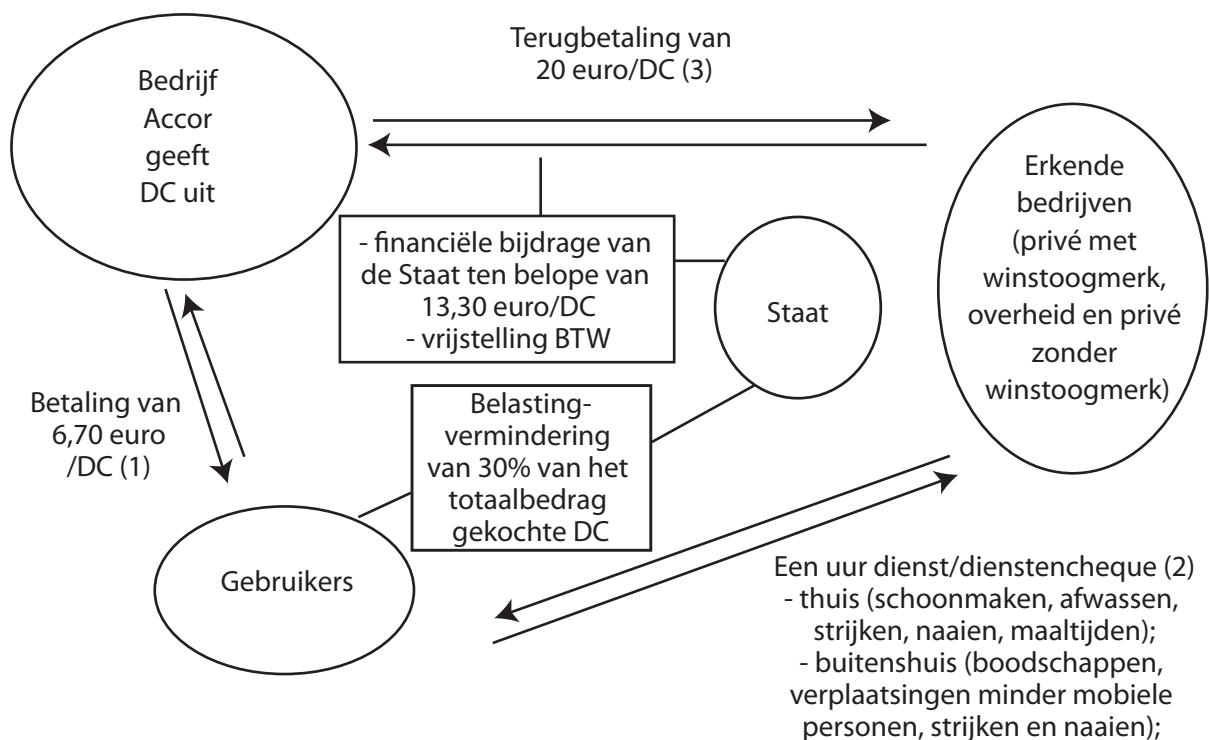


- Sociale inschakelings-economie
- Verenigingen voor hulp aan personen
- Andere initiatieven op het vlak van sociale economie
- Openbare inschakelingseconomie
- Overheidsinitiatieven voor hulp aan personen
- Uitzendsector
- Privésector met winstoogmerk (met uitzonder. vd uitzendsector)

Bron: RVA-gegevens op 30/06/2006

⁴⁸ Deze typologie is opgenomen in het syntheserapport dat overhandigd is aan de begeleidingscommissie van 31/05/07 in het lopend onderzoek van het 'Centre d'Economie Sociale' (CES) en het 'Centre de recherche pour la solidarité et l'innovation sociale' (CERISIS) : 'Économie sociale et libéralisation des services : le cas des services de proximité'. Dit onderzoek gebeurt op vraag van de POD Wetenschapsbeleid.

Bijlage 2: De 'dienstencheque': werkingsschema van de maatregel⁴⁹



⁴⁹ Dit schema is opgenomen in de powerpointpresentatie die overhandigd is aan de begeleidingscommissie van 14/06/06 in het lopend onderzoek van CES en CERISIS 'Économie sociale et libéralisation des services : le cas des services de proximité'.

3. Permanent wonen op toeristische terreinen

INLEIDING

1. EEN SITUATIE DIE MOEILIK IS OM TE BEGRIJPEN

- 1.1. Definities
- 1.2. Permanent wonen in campings in het Algemeen Verslag over de Armoede
- 1.3. Beleidsevolutie
- 1.4. Enkele cijfers

2. DIALOOG OVER PERMANENT WONEN OP CAMPINGS

- 2.1. Statistieken en de menselijke realiteit
- 2.2. Paradoxen en vooroordelen
- 2.3. Het recht op een degelijke woning : een mager basisrecht
- 2.4. Het veroveren van het recht op wonen
 - 2.4.1. *Persoonlijke ambities en verrijkende menselijke contacten*
 - 2.4.2. *Een creatieve energie*

3. ALTERNATIEVE PILOOTPROJECTEN

- 3.1. Zemst : gedeeltelijke nieuwe bestemming van een recreatiezone
- 3.2. Brugelette : gebouwen op mensenmaat in een groene zone
- 3.3. Vlaams-Brabant: ruimtelijke visievorming rond permanent wonen op campings en in weekendverblijven
- 3.4. Aywaille: duurzame ontwikkeling als doelstelling

4. AANBEVELINGEN

De reflectie over het permanent wonen op toeristische terreinen is gestart in 2004 op vraag van verschillende organisaties die werken met de bewoners. Het aanvankelijke doel was een bijdrage te leveren aan een nota, gepubliceerd in het kader van het 10-jarig bestaan van het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA). Maar door de verschillende opdrachten die toen en in de daaropvolgende maanden aan het Steunpunt werden toevertrouwd, kon dit niet gerealiseerd worden.

In 2004 zijn er overlegbijeenkomsten georganiseerd met de actoren die op het terrein actief zijn. Op het einde van dit proces werden vertegenwoordigers van het beleidsniveau uitgenodigd om hun reacties te geven op de ontwerp tekst, verdere toelichting te verschaffen en te debatteren.

Zoals hierboven uitgelegd werd het overlegproces vervolgens onderbroken tot 2006. Op dat moment besloot het Steunpunt het thema terug op te nemen. De tekst werd verstuurd naar de administraties van het Waalse en het Vlaamse Gewest om eventuele veranderingen inzake wetten of reglementen te kunnen opnemen. Vervolgens werd een overlegbijeenkomst georganiseerd met dezelfde organisaties als in 2004 om evoluties in de dagdagelijkse realiteit na te gaan en de nodige delen van de tekst aan te passen.

De tekst die volgt is dus het resultaat van dit overleg in 2 fasen. Hij is opgedeeld in 3 delen. Eerst staan we stil bij de complexiteit van de situatie: deze maakt het onderwerp uit van verschillende beleidsinitiatieven en inventarisaties in Wallonië en Vlaanderen, en het is moeilijk juiste cijfers te geven. In tweede instantie roept permanent wonen in toeristische infrastructuur – een woonvorm die is ontstaan parallel met de groeiende wooncrisis – ook waarden en een sociale kritiek op die begrippen als ‘de woning’ en ‘het samenleven’ ter discussie stellen. Daarom worden in het hoofdstuk, voorafgaand aan de politieke aanbevelingen, de pilootprojecten van alternatief wonen beschreven die door deelnemers aan het overleg zijn aangebracht.

1. Een situatie die moeilijk is om te begrijpen

1.1. Definities

Permanent wonen op toeristische terreinen maakt onderwerp uit van het gewestelijk beleid. De concepten komen niet noodzakelijk overeen in de verschillende gewesten. In Vlaanderen beoogt men met de ontwikkelde acties de campingterreinen die onderworpen zijn aan een vergunning, terwijl in Wallonië, wanneer men – bij wijze van bondigheid – de term ‘camping’ gebruikt, het gevoerde beleid zich richt op verschillende realiteiten: campings, residentiële weekendverblijven, vakantie dorpen, straten met het karakter van tweede verblijf¹, verschillende noodverblijfplaatsen.

1.2. Permanent wonen in campings in het Algemeen Verslag over de Armoede

Waarom verwijzen naar beschouwingen uit een publicatie van meer dan 10 jaar geleden? In feite betreuren een aantal organisaties, waaronder enkele die indertijd betrokken waren bij de opmaak van het AVA, de manier waarop het fenomeen erin beschreven staat. Sommigen zijn van mening dat de besluiten met betrekking tot het onwaardige karakter van deze woonvorm als rechtvaardiging hebben gediend voor de eerste beleidsaanpak die als bedoeling had zo vlug mogelijk een eind te maken aan het permanent wonen op campings.

¹ Hiermee bedoelen we een straat of een deel van een straat waar geen traditionele woningen staan maar wel caravans of chalets die aanvankelijk dienden als tweede verblijf maar daarna plaatsen van permanente bewoning zijn geworden.

In het AVA lezen we het volgende: *“De camping is voor veel arme mensen de laatste uitwijkplaats. Ze hebben geen andere keuze meer. Uit de getuigenissen blijkt dat mensen op de camping terecht komen omwille van een crisissituatie in hun leven (echtscheiding, uitzetting uit hun woning, uitzichtloze schulden, faillissement, ontslag uit een instelling...)”*²

Ondanks genuanceerde aanbevelingen komt men toch tot de volgende conclusie: *“voor de verenigingen waar de armsten het woord nemen, zijn campings – waar mensen gedwongen worden er te leven omdat ze geen andere keuze meer hebben – mensonwaardig en moeten op termijn afgebouwd worden en vervangen worden door een echt volwaardig wonen. Elke woonvorm, hoe voorlopig of tijdelijk ook, dient menswaardig te zijn.”*³

1.3. Beleidsrevolutie

Het permanent verblijf op toeristische terreinen is hoofdzakelijk een gewestelijke bevoegdheid, ook al worden sommige aspecten door de federale regering geregeld.⁴

In 1993 heeft Vlaanderen, louter vanuit een toeristische optiek, een campingdecreet goedgekeurd.⁵ Dit is erop gericht de ‘openlucht recreatieve verblijven’ hun oorspronkelijke bestemming, namelijk het toerisme, terug te geven en hun kwaliteit te verbeteren. De uitbaters kregen tot 31 december 1999 de tijd om zich naar de nieuwe regelgeving te schikken en permanente bewoning te verbieden. Dit leidde tot enkele dramatische sociale situaties die op hun beurt de aanleiding vormden voor de oprichting van de Interdisciplinaire Technische Werkgroep Campings (I.T.W.C.) in maart 1998. Dit regionale organisme werd met de coördinatie en harmonisering van de maatregelen van de verschillende beleidsverantwoordelijken belast en moest ook duurzame en structurele oplossingen voor de bewoners zoeken. In deze groep zetelen vertegenwoordigers van de betrokken Vlaamse kabinetten, de Vlaamse huisvestingsmaatschappij, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG), de provincies en het opbouwwerk. In 1999 werd door een decreetswijziging een permanent verblijf tot 31 december 2005 mogelijk, onder bepaalde voorwaarden en voor zover de betrokken gemeenten bij het gewest een actieplan hadden ingediend dat werd goedgekeurd. Deze deadline bleek niet haalbaar en op 5 mei 2004 werd een decreet goedgekeurd door het Vlaams Parlement dat het decreet van 1993 wijzigde. Hierin werd het volgende bepaald: *“het hebben van de hoofdverblijfplaats op een terrein voor openlucht recreatieve verblijven wordt, ook na 31 december 2005, toegestaan voor personen die er al sinds 1 januari 2001 hun hoofdverblijfplaats hebben, en dit totdat hen een passende woning wordt aangeboden.”*⁶

Op dit moment betreuren de organisaties die in Vlaanderen op het terrein werken een politieke desinteresse voor de thematiek en een situatie die (opnieuw) in alle richtingen dreigt te gaan: mensen zijn doorgeslagen met zich in te schrijven vanaf 2001, enkele huishoudens die geacht werden te vertrekken blijven omdat sociale huisvesting te duur voor hen is, op verschillende plaatsen zijn nieuwe instromersesignaleerd, enzovoort.

In 1996 besliste de Waalse Regering, overtuigd van het mensonwaardige karakter van deze woonvorm, om campings en recreatiedomeinen opnieuw hun toeristische bestemming te geven en een interministeriële werkgroep op te richten om het probleem binnen een termijn van 5 jaar aan te pakken.⁷ Deze doelstelling bleek echter irrealistisch. Er werden een aantal pilootprojecten ondersteund, enkele ontmoetingen met burgers georganiseerd, en samen met de Koning Boudewijnstichting werd in 1999 een administratieve inventaris opgesteld (gecoördineerd door de Franstalige vzw ‘Habitat et Participation’). De Waalse Regering heeft

² Koning Boudewijnstichting, ATD-Vierde Wereld België, & Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten – Afdeling Maatschappelijk Welzijn. (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*. Brussel, p. 228-229.

³ AVA, p. 232.

⁴ Zo herdefinieert de programmawet van 24 december 2002 (*Belgisch Staatsblad* van 31 december 2002) het begrip woning in haar artikel 377: *“Een woning is een roerend of onroerend goed of een gedeelte ervan dat bestemd is als hoofdverblijfplaats van de huurder.”*

⁵ Decreet van 3 maart 1993 houdende het statuut van de terreinen voor openlucht recreatieve verblijven campingdecreet, *Belgisch Staatsblad*, 28 april 1993.

⁶ Decreet van 7 mei 2004 tot wijziging van het decreet van 3 maart 1993 houdende het statuut van de terreinen voor openlucht recreatieve verblijven, *Belgisch Staatsblad*, 30 juni 2004.

⁷ Déclaration complémentaire de politique régionale, 1995. Communiqué de la Cellule d'Intégration Sociale du Gouvernement wallon, 11 december 1996.

* Meerjarenactieplan betreffende het permanent wonen in toeristische voorzieningen.

daarop besloten een gewestelijk plan uit te werken. Er volgde een serie gedecentraliseerde voorlichtings- en overlegondes met alle betrokken actoren, waarna op 13 november 2002 de Waalse regering het 'Plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques' * (het zogenaamde 'Plan HP') goedkeurde.⁸

Dit plan wordt gecoördineerd door de 'Direction Interdépartementale de l'Integration Sociale' (DIIS) van het Ministerie van het Waalse Gewest, en is gebaseerd op overleg en op het akkoord van de gemeenten en de permanente bewoners. Het 'Plan HP' bestaat uit 2 fasen:

Fase 1 die begin 2003 van start ging, beoogt de reïntegratie van de bewoners van campings en andere voorzieningen die in overstromingsgebieden liggen.

Fase 2 die werd uitgevoerd in januari 2005, heeft betrekking op andere voorzieningen buiten overstromingsgebieden. Het gaat om heel verschillende situaties en de doelstellingen verschillen in functie van de resultaten van het overleg dat de gemeenten hebben opgestart over de toestand van de voorzieningen. Meerdere opties waren mogelijk, in deze volgorde:

- behoud van de recreatieve bestemming van het domein en geleidelijke herhuisvesting van de betrokken bewoners buiten het domein;
- wijziging van de bestemming van het terrein, niet langer voor recreatie, noch voor bewoning, met als logisch gevolg eveneens de geleidelijke herhuisvesting elders van de betrokken bewoners;
- reconversie van het domein tot woonzone met een herinrichting conform de verschillende normen.

1.4. Enkele cijfers

De statistieken in de 2 gewesten zijn niet vergelijkbaar omdat Wallonië en Vlaanderen, zoals uitgelegd in het deel betreffende 'definities', niet dezelfde structuren aanhouden.

In Vlaanderen schatte de overheid het aantal permanente campingbewoners die op een camping met exploitatievergunning verbleven in 1998 op 4.274. Volgens de laatste cijfers van Toerisme Vlaanderen zouden er, eind 2005, nog 1573 personen gedomicilieerd zijn, waarvan 390 na 2001. Enkele jaren geleden werd het aantal feitelijke bewoners voor alle zones geschat op minstens 5000. Momenteel is het onmogelijk om het juiste aantal te kennen.

In Wallonië werden in de inventaris die in 1999 werd opgesteld op vraag van de Waalse Regering en de Koning Boudewijnstichting 8.514 betrokken personen geregistreerd, verspreid over in totaal 100 gemeenten. Er wordt evenwel unaniem toegegeven dat het reële cijfer de 10.000 benadert. De meest recente cijfers hebben betrekking op de 34 gemeenten die het sterkst te maken hadden met de problematiek en die instapten in het 'Plan HP': 7.896 permanente bewoners op 31 januari 2004, 7.734 op 31 december 2005.

De mensen werkzaam op het terrein onderstrepen de moeilijkheid om exacte cijfers te bekomen, gezien de verschillende factoren die de statistieken kunnen beïnvloeden: terreinbewoners die elders zijn gedomicilieerd, terreinen waar geen exploitatievergunning voor nodig is, huisvesting in alleenstaande caravans, fictieve domiciliëringen. . .

⁸ Zie http://cohesionsociale.wallonie.be/spip/rubrique.php3?id_rubrique=19 (26-10-2007).

2. Dialoog over permanent wonen op campings

2.1. Statistieken en de menselijke realiteit

Tal van verenigingen die strijden tegen armoede hekelen het feit dat de thematiek van de permanente bewoning slechts in termen van statistieken wordt behandeld, in het bijzonder door de media. De dalende (officiële) cijfers kunnen de indruk wekken dat het probleem zich oplost maar is dit wel echt het geval? En over welk 'probleem' gaat het?

Het vertrek uit de campings heeft ongetwijfeld tot gevolg dat sommige zones hun oorspronkelijke toeristische bestemming terugkrijgen, in overeenstemming met het plan van ruimtelijke ordening. Maar wat zijn de nieuwe levensomstandigheden van diegenen die vrijwillig of verplicht hun woonplaats hebben verlaten? Wat is er van hen geworden? Hebben ze hun woonomstandigheden zien verbeteren? Hebben ze deze onder controle, meer bepaald vanuit financieel oogpunt? Kregen ze financiële steun van de overheid voor hun herhuisvesting?

Men kan niet anders dan vaststellen dat een globaal kwalitatief overzicht van dit type huisvesting sterk ontbreekt.

In 2002 heeft een werkgroep van het Provinciaal Instituut voor de Samenlevingsopbouw (PRISO)⁹ een studie uitgevoerd¹⁰ over de nieuwe levensomstandigheden van ex-permanente bewoners. De enquêteurs wilden 306 gezinnen bereiken die 12 campings in de provincie Antwerpen hadden verlaten tussen januari 1998 en mei 2002. Dit bleek uitermate moeilijk. Eerste opmerkelijke vaststelling: het spoor van 1 ex-campingbewoner op 5 was volledig zoek. De andere conclusies getuigen in het bijzonder van een gebrek aan begeleiding van de personen en/of hun gebrek aan kennis van de ondersteuningsmogelijkheden (voornamelijk op financieel vlak) bij hun herhuisvesting.

In Wallonië moeten de OCMW's in het kader van het 'Plan HP' zorgen voor de sociale begeleiding van de personen die een nieuwe woning toegewezen kregen of nog wachten op herhuisvesting. Zij krijgen daar trouwens een vergoeding voor van het gewest. Het is dus aan deze lokale partner om dit te organiseren, met een grote verscheidenheid waartoe dit kan leiden. In Ourthe-Amblève, bijvoorbeeld, laten enkele OCMW's permanente bewoners die opnieuw gehuisvest worden in dezelfde gemeente, een begeleidingsovereenkomst tekenen. Voor hen die in een andere zone worden ondergebracht, is de begeleiding moeilijker. In deze gevallen stuurt een lokale partnerorganisatie het OCMW van de gemeente van aankomst een brief waarin de aandacht wordt gevestigd op de situatie van de ex-bewoner.

In enkele gemeenten zorgt het plaatselijk steunpunt, de 'Antenne sociale', voor de sociale begeleiding. Tenslotte krijgen ook de 'Agences immobilières sociales' (AIS)* een gewestelijke toelage voor de begeleiding van bewoners die opnieuw gehuisvest werden in een van de woningen onder hun beheer.

De gewesten hebben globaal genomen nog geen werk gemaakt van het verzamelen van kwalitatieve gegevens, op basis waarvan men zou kunnen evalueren in welke mate de ex-bewoners van hun recht op een betere woning hebben kunnen gebruik maken dank zij het gevoerde beleid. In Wallonië komt dit aspect aan bod in de evaluatie van het 'Plan HP' voor 2005-2006. Deze evaluatie is evenwel in eerste instantie gewijd aan de acties van de gemeenten en hun partners met het oog op herhuisvesting. Het Waalse Gewest plant in 2008 een bevraging van de betrokkenen over de kwaliteit van de herhuisvesting en de tevredenheid van de doelgroep. Onder coördinatie van de 'Cellule d'apui au Plan Habitat Permanent' (APIC) is een testfase van het onderzoek gestart bij ongeveer 70 huishoudens van bewoners die geherhuisvest zijn, afkomstig van de gemeente Aywaille.

⁹ Sindsdien werd PRISO omgedoopt tot 'Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie'.

¹⁰ PRISO-Antwerpen vzw. (2003). *Campingwonen, meer dan een marginaal probleem. Een zoektocht naar ex-campingbewoners*. Antwerpen: PRISO.

* Sociale verhuurkantoren in Wallonië.

2.2. Paradoxen en vooroordelen

Uit het overleg blijkt dat deze thematiek veel ingewikkelder is dan hij lijkt. Het spreekt voor zich dat men geen standpunt 'voor' of 'tegen' permanent wonen op een camping moet innemen. De vraag stelt zich niet in deze termen want ze raakt aan verschillende materiële maar vooral ook menselijke aspecten. Werken aan de toepassing van het recht op een degelijke woonst voor iedereen sluit slecht aan bij een specifiek beleid. De vele vormen die permanent wonen op een camping kan aannemen doet nochtans nadenken over begrippen als 'norm' of 'marginaliteit' in termen van een degelijke woonst. Hierbij dient men er evenwel over te waken dat er geen 'menselijke waardigheid' op twee snelheden wordt aanvaard. Het is een moeilijke oefening.

Natuurlijk springen sommige zaken in het oog. Niet over drinkbaar water beschikken in een camping, met grote problemen worstelen rond energievoorziening of verwarming, in een gevaarlijke overstromingszone wonen, of in een caravan in zeer slechte of zelfs onbewoonbare staat. . . Het zijn allemaal zaken die deel uitmaken van de dagelijkse realiteit van sommige bewoners. Niemand zou er ook maar aan denken om dit type verblijf goed te keuren en zich bij een dergelijke erbarmelijke woningkwaliteit neer te leggen.

*"Je geeft hier ook veel geld uit aan allerlei ziekten. De ziekten die je hier krijgt, zijn het gevolg van de levensomstandigheden. Als je in een gewone woning ziek wordt, weet de dokter meestal onmiddellijk wat je hebt. Hier zegt de dokter altijd: "Ik ga je eens bloed afnemen om te zien wat je mankeert". Het zijn goede dokters, ze zijn zelfs meer gespecialiseerd, maar de ziekten zijn anders: koorts, rugpijn, hartklachten, de luchtwegen. Je sukelt hier voortdurend met je gezondheid."*¹¹

Het permanent verblijf kan nochtans ook betrekking hebben op een ander soort realiteit. Denken we bijvoorbeeld aan de aankoop van een caravan of een kleine chalet in een verblijfpark die men inricht tot een aangename woonst, in de open natuur, te midden van een sociaal netwerk. Of de weigering om 'te worden opgesloten' in de stedelijke sociale woonblokken die men associeert met een gebrek aan open ruimte voor de kinderen, met eenzaamheid, met de grauweheid van het beton, met het verbod op het houden van huisdieren, enzovoort.

*"Deze woningen, ook al zijn ze niet groot, zijn zeer knus en gezellig. Ze zijn meestal aangenamer om in te wonen dan de sociale woningen. Eenieder heeft inderdaad zijn strookje groen dat hij kan aanleggen zoals hij wil. In de lente zien we al onze bloemperken bloeien en bij de eerste zonnestralen hangt er een aangename barbecuegeur in de lucht terwijl onze kinderen de speelplaatsen innemen."*¹²

Kan men in dit geval ontegensprekelijk en systematisch verklaren dat de woonomstandigheden mensonwaardig zijn? Ten opzichte van welke norm? En vooral: welk alternatief heeft men? Jammer genoeg kwamen dergelijke vragen maar weinig aan bod in de media, die makkelijk vervallen in negatieve communicatie over de permanente bewoning.

*"En nochtans wonen een twintigtal families hier het hele jaar door, sommigen in een krot. Martinrive is veranderd in een van deze 'getto's' aan het water, of 'bidonvillages' *, zoals sommigen ze noemen. De lagere kosten van het leven in een woonwagen, en de wil om in de marginaliteit te leven, soms beide, dwingen de armsten, de uitgeslotenen, de marginalen, ertoe om op een dergelijke plek te wonen."*¹³

Het is van weinig belang te weten of de betreffende camping zich al dan niet in een verloederde staat bevond. Hetgeen frappeert in het citaat is de extreme stigmatisering van de bewoners en de opvatting dat de maatschappij ergens voldoende huisvestingsmogelijkheden zou bieden zodat mensen er niet voor zouden moeten 'kiezen' om in zulke mensonterende omstandigheden te

¹¹ Getuigenis van dhr. Maes, in: Beweging van Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen vzw. (1992). *Tegen dat de kleinste naar het eerste leerjaar gaat . . . - Verplicht leven in een camping*. Gent: BMLIK vzw, p. 21.

¹² Getuigenis en artikel van Marie-Claire Warmier (2004). L'habitat permanent et camping : une autre façon de vivre, *Collectif Solidarité contre l'Exclusion*, n° 42, p. 22.

* 'Dorpskrottenwijken'.

¹³ Lambert E. (2003). Les naufragés de Martinrive, *Le Soir*, 23 september 2003.

leven. Hierbij dienen we een bedenking te herhalen (geformuleerd door een groep van maatschappelijke werkers tijdens een initiatief van de Koning Boudewijnstichting) waarin bepaalde attitudes en privé-praktijken ten aanzien van armen worden aangeklaagd, *“die schommelen tussen repressie of toewijding, tussen steun of medelijden . . .”*¹⁴

Algemeen beschouwd rapporteren de terreinwerkers dat de visie op een permanent campingverblijf wordt gekenmerkt door vele vooroordelen, een simplistische en oppervlakkige analyse van de werkelijkheid en tenslotte, cultureel bepaalde opvattingen over wat al dan niet een ‘normale’ woning is. In 1992 al getuigde een bewoonster van een camping: *“In de kliniek vroeg één van de verpleegsters: “vanwaar ben je?”. Ik zei: “Van de camping”. “Ha!” zei ze. Ik hoorde haar buiten aan de deur zeggen: “Nog een zigeuner, een Bohemer”. Ook in de winkel bekijken ze je alsof je in vodden rondloopt. Ze bekijken je als een mindere.”*¹⁵

De uitwisselingen die plaatsvonden binnen de overleggroep hebben de complexiteit van het thema aan het licht gebracht, en eveneens de onafgewerkte discussie over de juridische veiligheid van de bewoners, de sociale begeleiding die aan hen wordt geboden die de camping verlaten, de toekomst van degenen die zich in een ‘stenen’ woning herhuisvesten, enzovoort.

De overleggroep heeft verzocht om de eindtekst op te bouwen rond 2 belangrijke aspecten:

- het gebrek aan betaalbare, degelijke woningen;
- de aanwezigheid van individuele en collectieve energie in deze woonvorm, en de waarden die deze woonvorm typeren.

2.3. Het recht op een degelijke woning : een mager basisrecht

De toename van het permanent verblijf in de oorspronkelijk voorziene recreatiezones ging in iedere geval hand in hand met een steeds groter wordende crisis in de huisvestingssector. Deze crisis krijgt vandaag de allures van een ‘sociale kanker’. Caravans en chalets als hoofdverblijf zijn dus geen recent fenomeen, maar deze realiteit bleef lange tijd *“een sociaal niet-geïdentificeerd onderwerp”*¹⁶ zoals sommigen het noemen.

De tweejaarlijkse Verslagen van 2003 en 2005¹⁷ van het Steunpunt hebben de gebreken van de huurmarkt ruimschoots behandeld en vestigden de aandacht op de moeilijkheid voor een steeds groeiend aantal gezinnen om een woning te vinden.

Verschillende problemen kenmerken de crisis in de huisvestingssector:

- Het niet geregulariseerd zijn van de huurprijzen op de privé-markt, met als logisch gevolg de constante verhoging van deze huurprijzen.

In een studie van 2004¹⁸, die terloops ook wijst op het feit dat de huurprijzen slechts op 5,5% worden gewogen in de index van de consumptieprijzen, wordt de prijsstijging geanalyseerd op basis van de gegevens uit de ‘Panel Studie van Belgische Huishoudens’ (PSBH)¹⁹. Deze studie komt tot het besluit dat voor de periode 1996/2001 de huurprijzen gemiddeld met 10,6% zijn gestegen. Merk op dat de stijging het hoogst is voor de sociale woningen (+ 19,8%) en, voor wat betreft de privé-markt, voor de kleinere woningen (tot 14,5%).

¹⁴ Collectif de travailleurs sociaux ‘Aristophane’. (1996). La mise en place d’une politique du logement par les communes en faveur des défavorisés: du rêve à la réalité, in: Koning Boudewijnstichting, *L’Habitat prolongé en camping et en parc résidentiel en Région wallonne, Exposés de la journée d’information du 12 décembre 1996*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.

¹⁵ Getuigenis van mevr. Vandenborre, in: *Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen* vzw, op.cit., p. 25.

¹⁶ Praille, D. (2002). Un projet de construction participative d’un habitat groupé en milieu rural de Wallonie, in: Ministère de la Région wallonne, *Le logement: outil de cohésion sociale, Actes du Colloque européen des 24 et 25 septembre 2001*. Namur: DGATLP.

David Praille is actief bij de vzw Solidarités Nouvelles.

¹⁷ Beschikbaar op <http://www.armoedebestrijding.be>.

¹⁸ Defeyt, P. (2004). *L’indice des prix et la comptabilité nationale sous-estiment la hausse des loyers*. Institut de Développement Durable. <http://users.skynet.be/idd/documents/divers/IDD001.pdf> (05-11-2007).

¹⁹ Zie <http://www.psbh.be>.

Met andere woorden worden, alle categorieën in acht genomen, voornamelijk personen in een moeilijke situatie getroffen door de huurprijsstijgingen. Zo verlaagt hun reeds minieme koopkracht nog verder.

- Het ontoereikend zijn van sommige inkomens waardoor men geen menswaardig leven kan leiden.
- Het tekort aan sociale woningen.

Meerdere tienduizenden personen staan op de wachtlijsten van de 3 Gewesten: 30.219 gezinnen²⁰ in Brussel (1 à 6 jaar wachttijd), 48.224 gezinnen²¹ in het Waalse Gewest (6 jaar wachttijd), 76.726 gezinnen²² in het Vlaamse Gewest (716 dagen wachttijd). Bovendien hebben veel sociale woningen een opknapbeurt nodig. In Wallonië wordt een deel van het woningpark dat in heel slechte staat verkeert, afgebroken. Zullen er voldoende nieuwe woningen gecreëerd worden om deze afbraak te compenseren? Deze vraag roept felle ongerustheid op bij de verenigingen. De achterstand is van die aard dat men terecht vreest dat er altijd sociale woningen tekort zullen zijn voor alle kandidaten en voor hen die er aanspraak op zouden kunnen maken maar hiervan afzien.

Men moet vaststellen dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, waar de wooncrisis bijzonder ernstig is, ook betrokken is bij de problematiek van permanent wonen op campings. Vele Brusselaars ontvluchten inderdaad de stedelijke omgeving - waar ze geen degelijke woning vinden - en opteren voor een camping of een recreatiedomein. Hier speelt het probleem van een steeds sterker wordende verdringing: zwakke bevolkingsgroepen worden steeds verder weg verdrongen, eerst vanuit het stadscentrum naar de buitenwijken, vervolgens vanuit de buitenwijken naar het platteland.

Bovenop de crisis die eigen is aan het recht op een degelijke woning, zorgt de sociale bestaansonzekerheid voor een directe bedreiging van de huisvesting van gezinnen wanneer er zich een persoonlijk drama voordoet: *“Er zijn in onze huidige maatschappij niet veel ontsnappingsmogelijkheden voor mensen die omwille van (financiële) problemen op eigen kracht een nieuwe weg willen inslaan. Wat rest er aan mogelijkheden wanneer je een berg van schulden hebt opgebouwd en er toch weer zelf bovenop wil komen, het liefst zonder het mes op de keel? Waar moet je heen wanneer vrienden en familie je de rug toekeren? Wat zijn snelle woon-oplossingen voor mensen wiens zaak failliet gegaan is? Na jaren in een verloederde stadsbuurt te hebben gewoond, hebben velen hun boeltje gepakt en de meest voor de hand liggende oplossing genomen, het buitenverblijf. Al deze vormen van zelfredzaamheid typeren dé campingbewoner meer dan eender welk cijfermateriaal. Het zijn vaak plantrekkers die op een camping terechtkomen, mensen die zich niet laten inpakken door een (nood-) lot.”*²³

Dezelfde vaststelling wordt gedaan door de vereniging 'Mouvement Luttes Solidarités Travail' (LST) voor wat de armoede en de bestaansonzekerheid betreft: *“Voor sommigen is dit type woning een eerste stap die hen verder helpt na op straat te zijn beland; ofwel is het de laatste stap vooraleer op straat te belanden. Wat zal er gebeuren wanneer we deze etappe afschaffen?”*²⁴

2.4. Het veroveren van het recht op wonen

De mythe van een rudimentaire classificatie van de permanente bewoners (die hen grosso modo verdeelt in enerzijds marginalen en economische schipbreukelingen, en anderzijds in alternatievelingen) beantwoordt niet langer aan een realiteit. Elk rechttoe rechtaan beleid blijkt dus niet adequaat wanneer men hiermee alle bewoners het recht op een degelijke woning wil laten uitoefenen.

²⁰ Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij.

²¹ Société wallonne du logement, 2007.

²² Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, 2007.

²³ Matthieu, E., Waelbers, I. (2005). Campingwonen: marginale woonvorm of wooncultuur?, in: De Decker, P., Goossens, L. & Pannecoucke, I., *Wonen aan de onderkant*. Antwerpen: Garant, p. 217-246.

²⁴ Mouvement LST. (2003). Revendications des Associations, *La Main dans la Main*, n° 210, p. 5.

De werkelijkheid van permanent wonen op campings is enorm gediversifieerd, zelfs al is de rode draad in al deze vormen van wonen een *'gedwongen levenskeuze'*.²⁵ Men roeit met de riemen die men heeft. Men 'kiest' in de zin dat men actieve stappen onderneemt in termen van verovering of herovering van zijn recht op wonen. Maar de beperkte financiële middelen maken het niet mogelijk om dit recht volgens de gangbare normen uit te oefenen. Deze normen kunnen sociaal van aard zijn (wat wordt door de maatschappij als een degelijke woning beschouwd?) dan wel technisch-wettelijke (bewoonbaarheid, hygiëne enzovoort).

Deze dynamiek van herovering van het recht op wonen overstijgt het kader van 'een woning' op zich. Tenslotte, zoals vele terreinwerkers beklemtonen, eens men zich neerlegt bij de beperktheden, krijgen aspecten zoals het voldoen aan andere persoonlijke ambities en het ontdekken van bevredigende waarden in de menselijke omgang onder bewoners meer belang. Dat zijn, naast financiële overwegingen, ook redenen waarom bepaalde bewoners deze levensstijl wensen te behouden.

2.4.1. Persoonlijke ambities en verrijkende menselijke contacten

De verenigingen die met de permanente bewoners werken, zien duidelijk een combinatie van persoonlijke behoeften die ze via deze vorm van wonen kunnen invullen: *"De caravan wordt soms het enige bezit, een oriëntatiepunt waardoor men van ergens kan zijn, iets dat men beheerst, vanwaar men zich heeft 'opgewerkt', dat hun leven heeft gered, niet enkel fysiek maar soms ook moreel, waardoor ze weer 'burger' geworden zijn in de administratieve betekenis."*²⁶

Teken des tijds? Vandaag de dag krijgen samenwoonprojecten meer en meer aandacht. Dergelijke projecten kunnen verschillende vormen aannemen maar hebben als gemeenschappelijk kenmerk de aanwezigheid van zowel gemeenschappelijke als privé-ruimtes. Ze steunen op de samenhang en de participatie van de potentiële bewoners, zowel inzake inrichting als wat het opstellen van de huisregels voor het samenleven betreft. Men mag stellen dat de levenswijze van permanente campingbewoners in feite een vorm van samenwonen is, maar dan op het platteland.

De vzw 'Habitat et Participation' heeft een gids²⁷ samengesteld die de *"behoeften die niet (volledig) (op gepaste wijze) door de sociale actie worden gedekt"* tracht in kaart te brengen en waarvan de lijst²⁸ werd opgesteld door de gesprekspartners tijdens een ontmoetingsdag over samenwonen. Al ging deze reflectie niet over het thema permanent wonen op de campingterreinen, toch zijn de overeenkomsten tussen de geïnventariseerde behoeften en de getuigenissen van talrijke bewoners treffend wanneer ze het hebben over de waarden die ze gevonden hebben in deze levenswijze.

Er werden vier soorten van behoeften geïnventariseerd. Twee ervan zijn belangrijk in de optiek van dit thema.

- a. Persoonlijke behoeften (psychologische behoeften, behoeften met betrekking tot zelfontplooiing, relationele behoeften, en de behoefte om het eigen leven weer in handen te nemen)

Enkele voorbeelden:

- Behoeftte aan contact, aan echte relaties, aan sociale contacten, aan een hulpnetwerk, de behoefte om gekend en erkend te worden door de anderen, de behoefte om echt gehoord te worden, de behoefte aan spontane solidariteit, de behoefte aan een plek waar men kan uiten wie men is en wat men kan.

²⁵ Stassen, J-F. (1999). Les fonctions subjectives du logement face à l'épreuve de l'exclusion, in: *Actes du colloque: Du logement en marge ... au logement alternatif*, PAC Ourthe-Meuse, s.l., p. 56.

²⁶ Mahy, C. (2004). Pauvreté et milieu rural: le camping pour résoudre l'impossibilité de se loger. *Guérets d'Ardenne*, n°1 / 4, p. 21. Christine Mahy is directrice van de vzw 'Le Miroir vagabond' die heeft meegewerkt aan het overleg.

²⁷ Habitat et Participation asbl. (2004). *Guide de l'habitat groupé pour des personnes en précarité sociale*. <http://www.habitat-groupe.be/IMG/pdf/GUIDE.pdf> (05-11-2007).

²⁸ Habitat et participation asbl, op.cit., p. 20-22.

“Het is een dorp in een dorp. We zijn precies een grote familie. Ik heb geen auto, maar er is wel altijd iemand die mij naar de winkel brengt of me gewoon zijn auto leent. En als er iemand in het ziekenhuis ligt, dan zetten we een collectebusje in de kantine. Ik heb veel te danken aan de mensen hier. Als ik over de schreef ga, dan brengen ze mij weer op het rechte pad.”²⁹

- De nood om zijn individuele en collectieve behoeften te kunnen uiten, de behoefte aan een levenskwaliteit die niet noodzakelijk bestaat uit het individueel wonen (denk bijvoorbeeld aan alleenstaanden).

“Ik kwam toe. De wagen zat vol. Alles moest worden afgeladen, alles geïnstalleerd. We waren nauwelijks uitgestapt en begonnen of de mensen kwamen van alle kanten toegestroomd om te helpen. In een half uurtje tijd was alles uitgeladen en op zijn plaats gezet. Onze campingburen hadden een thermos met koffie klaargemaakt. We hebben ervan gedronken en samen gepraat. En zo is het altijd.”³⁰

De levenskwaliteit van een woning dicht bij de natuur komt zeer sterk naar voor tijdens het overleg. Dit is hetzelfde soort verlangen als dat van de meer gegoede klassen om zich op het platteland te vestigen. Is dit minder gerechtvaardigd omdat de betrokkenen economisch zwakker zijn? Sommigen hebben geen zin om zich in sociale woningen te installeren omdat ze deze zien als ‘duiventillen’.

- Behoeftte aan een houvast om weerstand te kunnen bieden (opnieuw leren vechten met geldige argumenten).
De vereniging ‘LST’ verspreidt in dit verband de ‘Courrier des Domaines’³¹. Deze publicatie die met en door permanente bewoners zelf wordt gerealiseerd, is erop gericht hen in een netwerk onder te brengen, hen te verenigen en ervaringen en belevenissen te laten delen.
Vele verenigingen en permanente bewoners benadrukken het feit dat ze de campings zien als plaatsen met een sociale houvast om weerstand te kunnen bieden aan armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en om op te komen voor het behoud van de persoonlijke waardigheid.

b. Een betaalbare woning die nieuwe horizonten kan openen

De kostprijs van een goede woning werd reeds uitgebreid besproken in het vorige deel. Toch is het belangrijk hier aan toe te voegen dat het betrekken van een betaalbare woning de enige manier kan zijn om, in de mate van het mogelijke, een menswaardig leven te leiden. Dit geldt bijvoorbeeld voor gepensioneerden die hun vakantieplek waar ze hun hele leven heen gingen omvormen tot permanente verblijfplaats, om zo, met een klein pensioen, op economisch vlak ‘goed te leven’: een wagen te blijven houden, af en toe op restaurant gaan...³²

“Wat betekenen de woorden democratie, vrijheid, levenskeuze vandaag? De verplichting om in kamers of in een sociale duiventil van 20 verdiepingen te wonen tegen prijzen die zelfs voor ons te hoog zijn? De verplichting om huizen te huren die de helft van ons inkomen opslorpen en waarvoor men nog besparingen moet doen om ze in te richten? De huisdokter, volwaardige kleding of voeding moeten missen om buitensporige huishuur te betalen?”³³

Bij de laagste inkomens besteedt men niet zelden meer dan de helft van het inkomen aan de woning.

2.4.2. Een creatieve energie

Tijdens het overleg werd beklemtoond dat het verwerven van het recht op wonen bij de permanente bewoners vaak gepaard ging met bijzonder creatieve inspanningen om zich deze levenswijze eigen te maken. Denken we bijvoorbeeld aan eigen constructies,

²⁹ Getuigenis van Jan, in: Mattias Bruynooghe (2004). Het is een dorp in een dorp, *De Standaard*, 22.01.2004.

³⁰ Stassen, J-F., op.cit., p. 53.

³¹ Zie www.mouvement-lst.org.

³² Mahy, C., op.cit., p. 20.

³³ Brief van Pierre Moors, in: *Actes du colloque: du logement en marge... au logement alternatif*, op.cit. p. 15.

een inrichting van de woonst volgens de noden maar ook met oog voor verfraaiing... Spitsvondigheid en creativiteit overbruggen het gebrek aan middelen: *“Deze personen hebben blijk gegeven van een opmerkelijke zelfredzaamheid door actoren te worden in plaats van loutere gebruikers van hun woning.”*³⁴

Men realiseert zich dat voor bepaalde personen die pijnlijke beproevingen hebben doorstaan, deze ‘reconstructie’ van een woning in feite de afspiegeling is van de eigen ‘reconstructie’, van het opnieuw opbouwen van de eigen persoon: het herwinnen van een identiteit, van een zelfbeeld, van capaciteiten en van het eigen kunnen, van sociale banden. In een samenleving, die het verwerven van eigendom hoog in het vaandel draagt, is deze levenswijze voor een bepaalde categorie van mensen bovendien de enige manier om dit doel te bereiken.

Een aantal verenigingen vindt dat het beleid de dynamische gedrevenheid van de permanente bewoners niet naar waarde schat en hen slechts ziet als personen die noodgedwongen of dringend ‘moeten worden bijgestaan’. Nochtans dragen de bewoners ontegensprekelijk bij tot het huisvestingsbeleid dat voor hen bestemd is. De moeite en persoonlijke inzet waarvan zij vaak blijk geven wanneer zij zich op een camping komen vestigen, moeten in projecten worden omgezet waarbij ze, onder welke vorm dan ook, nauw worden betrokken. Tenslotte kunnen we de vraag stellen of deze bewoners de maatschappij niet hebben verrast door het ‘sociaal actief wonen’ uit te vinden, en dit in functie van de schaarse middelen waarover ze beschikten. Een woning in overeenstemming met de menselijke waardigheid kan moeilijk worden ‘opgedrongen’: de gepastheid van de woning omvat ook immateriële en menselijke elementen. De verenigingen klagen de bestaande praktijk van gedwongen ontruiming aan. Het feit dat decennia lang het permanent wonen werd verborgen en dat deze personen deze keuze noodgedwongen hebben gemaakt, maakt een ontruiming *manu militari* totaal onaanvaardbaar.

3. Alternatieve pilootprojecten

Tijdens het overleg werden vier projecten van alternatief wonen door een aantal van hun initiatiefnemers voorgesteld.

3.1. Zemst : gedeeltelijke nieuwe bestemming van een recreatiezone

Het gebied rond de zandgroeves in Zemst (tussen Vilvoorde en Mechelen) is steeds een plek geweest voor recreatie. In de loop der jaren is deze locatie geëvolueerd van een recreatieve zone tot een verblijfplaats voor kansarme mensen.

Twee ontwikkelingen liggen aan de basis van het project: enerzijds is de gemeente Zemst één van de eerste die een gemeentelijk structuurplan heeft opgemaakt (in 1990), anderzijds is er het campingdecreet dat permanent wonen op campings verbodt. Het is in deze context dat de toenmalige Vlaamse minister van Ruimtelijke Ordening aan de gemeente Zemst vroeg om een pilootproject te ontwikkelen. Hij bedacht in functie hiervan een nieuw type bestemming, met name ‘wonen met een recreatief karakter’. De voorschriften voor deze nieuwe bestemming betroffen: een mix van recreatie en permanent wonen, percelen van maximum 3 are, een maximum vloeroppervlakte van 60m², een nokhoogte van 5 m.

Het betreffende terrein bestaat uit:

- de ‘Felix Cottage Club’, in privé-eigendom en
- het verlaten terrein ‘Solarium’, eigendom verworven door de gemeente.

Beide waren voordien terreinen voor recreatief verblijf, die dus nu via de maatregel van de minister omgevormd zijn tot ‘woonzones met een recreatief karakter’.

³⁴ Praille, D., op.cit., p. 13.

De gemeente stelde een studiebureau aan, en zorgde van bij aanvang voor een breed overleg opgestart. De bewoners werden in dit overleg betrokken, daarbij ondersteund door het Regionaal Instituut voor de Samenlevingsopbouw (RISO) van Vlaams Brabant. RISO Vlaams Brabant ging telkens na wat de vragen van de bewoners waren en fungeerde als hun woordvoerder in de stuurgroep.

Het terrein voorziet in een combinatie van enerzijds plaatsen voor permanente bewoning en anderzijds plaatsen (rond het centrale plein) voor recreatieve verblijven. De twee entiteiten (Felix Cottage Club en Solarium) worden verbonden door een sas; er is ook een speelplein en een cafetaria. De Felix Cottage Club zal 90 woningen tellen en Solarium 33.

De permanente bewoners van deze campings krijgen voorrang bij de huisjes op Solarium (het aantal van 33 huisjes stemt overeen met het aantal geïnteresseerde mensen). De huidige bewoners op het terrein Felix Cottage Club zien hun situatie geregulariseerd. Intussen zijn wel een aantal families verhuisd, soms opnieuw gehuisvest door het OCMW. Ook zij blijven hun voorrangspositie behouden.

Er staken verschillende moeilijkheden de kop op, namelijk:

- het heeft lang geduurd vooraleer de sociale huisvestingsmaatschappij subsidies heeft verkregen voor dit pilootproject, met een grote onzekerheid bij de bewoners als gevolg;
- men heeft lang moeten wachten op de bouwvergunningen voor de aanleg van de nutsvoorzieningen (water...).

Op de Felix Cottage Club zullen de bewoners eigenaar zijn van hun huisjes (maar niet van hun perceel grond, hetgeen altijd een risico inhoudt, zoals ook door verscheidene verenigingen wordt opgemerkt). Op het Solarium terrein zullen sommige woningen verhuurd worden. De terreinwerkers merken op dat het voor de bewoners emotioneel toch een groot verschil uitmaakt eigenaar of huurder zijn: indien mogelijk, biedt de eerste optie toch een veiliger en waardevoller statuut.

Enkele sociale actoren nuanceerden het project reeds in 2004. Ze plaatsten enkele kanttekeningen:

- de voorziene huurprijzen in dit project, dat wordt beheerd door een sociale huisvestingsmaatschappij, zouden niet toegankelijk zijn voor de laagste inkomens;
- het klassieke beheer van een sociale huisvestingsmaatschappij impliceert een aantal aspecten die soms ingaan op wat traditioneel gezien door de permanente bewoners wordt geapprecieerd: meer administratie, meer sociale controle, een verbod op sommige praktijken (zoals bijvoorbeeld het opslaan van goederen onder een afdak om ze op de markt te verkopen), een strikte beperking van het aantal huisdieren, hogere energiekosten omwille van een installatie die aan de normen voldoet maar tevens ook weegt op het schaars blijvende budget...

In 2007 stelt men vast dat de bewoners van deze zones niet noodzakelijk diegenen zijn die er vroeger al woonden: de prijzen zijn gestegen en trekken uiteindelijk de meer gegoede klassen aan.

3.2. *Brugelette : gebouwen op mensenmaat in een groene zone*

Het project van Brugelette heeft zowel in de publieke als in de privé-sector actoren gemobiliseerd (de gemeente, het OCMW, de sociale woningmaatschappij, de vzw Solidarités Nouvelles, enzovoort) met als doel om samen met de bewoners te zoeken naar mogelijkheden voor herhuisvesting. Hierbij ging een bijzondere aandacht naar de waarden die reeds eerder werden beschreven (solidariteit, creativiteit...). Het gemeentebestuur beschikte over een bouwperceel dichtbij de oorspronkelijke camping. Er werd gedurende vele jaren vergaderd. Bij deze vergaderingen werden de bewoners betrokken (ze konden vragen stellen, architecten ontmoeten, enzovoort). Het was een absolute vereiste dat de beoogde woningen in ieder opzicht *hun* woningen zouden worden. Zes sociale woningen konden in een nieuwe stijl worden gebouwd. Het Waalse Gewest heeft het project gesubsidieerd met 500.000 euro.

Het uitgangspunt was de bewoners zelf hun woningen in hout te laten bouwen en tegelijkertijd een opleiding te laten volgen. Dit idee heeft men echter moeten laten varen omdat het in praktijk moeilijk uitvoerbaar bleek. Voor de bouw van de woningen moesten heel wat hinderpalen worden overwonnen: het scepticisme van de bewoners, de noodzaak om beleidsmakers te overtuigen van 'het sociale' als men een alternatieve sociale woning aanvaardt, enzovoort. Het heeft alles samen twee en half jaar tijd gekost, maar vandaag kan het als voorbeeld worden gesteld.

Zowel in Vlaanderen als in Wallonië vonden de terreinwerkers het van cruciaal belang om de bewoners bij de inrichting van hun nieuwe woonzone te betrekken. In de 2 beschreven cases heeft men rekening gehouden met de wens van de bewoners om in een kwaliteitsvolle omgeving te wonen.

3.3. *Vlaams-Brabant: ruimtelijke visievorming rond permanent wonen op campings en in weekendverblijven*

Om een oplossing te bieden aan de campingproblematiek in de regio Kampenhout-Boortmeerbeek (provincie Vlaams-Brabant) werd anno 2004 gestart met een studie ruimtelijke visievorming.

De doelstelling van het project was te komen tot oplossingen die gericht zijn op de woonneed van de permanente campingbewoners. Deze doelgroep was steeds het referentiepunt tijdens de reflectie. Het project moest beantwoorden aan volgende doelstellingen en aandachtspunten:

- De aangereikte oplossingen mochten niet voorbijschieten aan het doel om de woonneed van een specifieke groep op een juridisch en ruimtelijk aanvaardbare manier te reguleren;
- De aangereikte oplossingen moesten rekening houden met de haalbaarheid wat betreft investeringen van de bewoners en de eigenaars/uitbaters;
- De aangereikte oplossingen dienden – ook op vlak van ruimtelijke ordening – te leiden tot een concrete realisatie en mochten niet (louter) afhankelijk zijn van de willekeur van de private eigenaar of beheerder;
- Bij de uitwerking moest rekening gehouden worden met de bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, het Ruimtelijk Structuurplan Vlaams-Brabant en de gemeentelijke structuurplannen.

Een belangrijk aandachtspunt was het inclusief karakter van het beleid. Ruimtelijke ordening zal eerder de juiste (juridische) condities creëren eerder dan een volledige oplossing te bieden. Daarnaast zijn andere maatregelen nodig op de terreinen die omgevormd worden tot woonzone. Dit is onder meer het behouden van de typische woonkwaliteit op campings, waarvoor de doelgroep bewust kiest. Bij de omvorming naar (recreatief) woongebied is het immers de bedoeling om te voorkomen dat deze groep bewoners wordt verdrongen naar nog grijzere woonsituaties. Belangrijke aandacht zal dus moeten gaan naar de beheersvorm van het terrein, enkel via die weg kan vermeden worden dat prijzen ongeoorloofd stijgen of dat campings vervagen naar een traditionele verkaveling.

Er werden regelmatig overlegvergaderingen georganiseerd tijdens de studiefase. Hierop werden de 'voorlopige' beoordelingen van het terrein getoetst. Bij deze vergaderingen waren vertegenwoordigers van de betrokken gemeenten en OCMW's aanwezig, evenals opbouwwerkers (als verdedigers van de belangen en wensen van de campingbewoners), en de provinciale en Vlaamse verantwoordelijken van de diensten Huisvesting en Ruimtelijke Ordening.

De studie had vooral tot doel om een methodologie te ontwikkelen die moest leiden naar een gebiedsgerichte oplossing. De oplossingen verschillen dan ook van camping tot camping. De studie had niet tot doel om te komen tot een globaal oplossingskader dat zonder meer op alle campings in Vlaanderen kan toegepast worden. Van niet te onderschatten waarde was het feit dat een beleidsinstantie deze groep en hun woonvorm heeft erkend en dat dit project via het opbouwwerk, op een participatieve manier, werd gerealiseerd.

Er zal vanuit verschillende beleidsdomeinen (Woonbeleid, Toerisme, Ruimtelijke Ordening . . .) en tussen verschillende overheden en private partners (Vlaamse Gewest, provincie, gemeente, OCMW, eigenaar, beheerder, sociale huisvestingsmaatschappij (SHM), sociale verhuurkantoren (SVK) . . .) verder moeten samengewerkt worden wenst men tot een duurzame oplossing te komen. Om deze samenwerking voldoende beleidsmatige draagkracht te geven is er voor gekozen om de nodige afspraken in een draaiboek op te nemen waarbij alle partijen hun engagement (en dus niet enkel hun intentie) vastleggen. Dit zal verder uitgewerkt worden in verschillende werkgroepen waarin duidelijke en concrete afspraken zullen worden gemaakt en engagementen opgenomen.

3.4. Aywaille: duurzame ontwikkeling als doelstelling

In Ourthe-Ambève is in september 2006 er een alternatief woonproject van start gegaan. Dit project wordt ondersteund door het Waalse Gewest, de provincie Luik (via een subsidie), de gemeenten van Ourthe- Ambève (in het bijzonder de gemeente Aywaille die het terrein ter beschikking stelt), het 'Fonds du logement wallon' (dat zijn technische expertise inbrengt), de organisaties van het terrein (overleg en 'sociale antennes') et de 'Cellule APIC' (die de coherentie van het project met het 'Plan HP' bewaakt).

Het doel is om een woonproject op te zetten dat tegemoet komt aan de verwachtingen van de bewoners en dat overdraagbaar en kostenbesparend op vlak van concept en gebruik is (keuze van verschillende milieuvriendelijke en energiebesparende technieken). Het project is participatief in die zin dat 15 huishoudens van de doelgroep deelnemen aan alle stappen van de realisatie van het project. Bezoeken en uitleg van experts worden afgewisseld met werkvergaderingen. Beide voeden de uitwisseling tussen de deelnemers en helpen bij het nemen van goede beslissingen.

Het project laat, in overeenstemming met de verwachtingen van de deelnemers, het houden van dieren toe. De woningen zullen voorzien zijn van wandkasten zodat de aanschaf van eigen meubilair door de bewoner zo min mogelijk nodig zal zijn.

Een project zoals dat in Brugelette veronderstelt heel wat tijd en inzet. De plannen zouden klaar moeten zijn tegen de herfst van 2008. Vervolgens zal de constructiefase starten.

4. Aanbevelingen

4.1. Dringende herziening van het sociale huisvestingsbeleid

Al lijkt deze aanbeveling een evidentie, toch blijft het een aanbeveling waar we sterk moeten op aandringen.

Al in 1994 heeft het AVA de situatie scherp aan de kaak gesteld:

*"... degenen die in marginale woonsituaties verdrongen worden, zonder dak boven het hoofd, degenen die slecht behuisd zijn, die uit hun huis gezet werden, ... in de eerste plaats slachtoffers zijn van de zwakheid waarvan de overheid blijkt geeft. Een overheid die ervoor moet zorgen dat er een omkadering komt van de huurwoningenmarkt, van de huurprijzen, enz... wat een noodzakelijke stap is om de woonzekerheid te verzekeren van degegen die armoede en onzekerheid kennen."*³⁵

*"Het bestaan van het zogeheten 'grijs-zwart of marginaal woon-circuit' is het gevolg van het slecht functioneren en de ontoereikendheid van de huisvestingsmarkt; zowel de private huurwoningenmarkt als sociale huisvesting. In feite worden mensen en gezinnen uit deze beide normale woonvormen gestoten. Als zij nergens terecht kunnen, wil dit zeggen dat de samenleving én de overheid zelf dit grijs-zwart circuit creëert."*³⁶

³⁵ AVA, p. 214.

³⁶ AVA, p. 215.

Zijn deze vaststellingen niet nog steeds actueel? De talrijke voorstellen die hierover in de tweejaarlijkse Verslagen van 2003 en 2005 van het Steunpunt zijn opgenomen, blijven nog steeds geldig.

4.2. Openheid van het huisvestingsbeleid voor alternatieve woonvormen

De pilootprojecten werden hierboven niet voorgesteld om aan te tonen dat ze dé oplossing zouden bieden voor de problematiek van het permanent wonen op een camping. Ze leveren wel stof tot nadenken en tot mogelijke acties.

Ze vormen de aanleiding tot een pleidooi voor een gediversifieerd beleid, dat sociale innovatie stimuleert en de 'eenheidsgeachte' vermijdt (anders gezegd: de dringende noodzaak tot uitroeiing van elke vorm van buiten wonen). De idee of het cliché dat zegt dat alle permanente bewoners in mensonwaardige omstandigheden leven en dringend zouden moeten worden geëvacueerd (voornamelijk naar sociale woningen, om hen zo toegang te geven tot een degelijke woning) stemt niet overeen met de realiteit, noch met de verlangens van vele van de bewoners. Voorts beschikt geen enkel gewest over de middelen voor een dergelijk beleid. Zowel in Vlaanderen als in Wallonië erkennen verenigingen en actoren op het terrein inderdaad met het nodige realisme dat een aantal campings en verblijfsparken echt problematisch zijn en profileren ze zich niet als verdedigers van het 'om het even wat om het even waar'. Er dient ook vermeld dat ongetwijfeld niet alle permanente bewoners in deze zones willen blijven.

De deelnemers aan het overleg pleiten unaniem voor de ontwikkeling van een 'sociaal buiten wonen', dat verschillende vormen kan aannemen. Men zou de positieve elementen van het wonen op een camping moeten bewaren of stimuleren: betaalbare, kwaliteitsvolle woningen, een diversiteit aan woonvormen... Tijdens het overleg werd aangedrongen op een sociaal beheer van dergelijke woningen. Deze woningen mogen niet aan de wetten van vraag en aanbod worden onderworpen, gezien het gevaar dat de gebreken van de 'klassieke' woningmarkt zich opnieuw zouden voordoen.

Dergelijke openheid voor vernieuwing vraagt eveneens een grotere soepelheid en creativiteit op vlak van urbanisme en ruimtelijke ordening. Verschillende actoren vragen zich af waarom men de zones steeds exclusief zou moeten afbakenen tot woonzone, óf recreatiezone. Een goed doordachte en omkaderde mengvorm, is zeer goed denkbaar.

4.3. Een reële deelname van de permanente bewoners verzekeren bij hun (her)huisvestingsoplossingen, rekening houdend met de positieve inspanningen die ze aan de dag hebben gelegd

In Vlaanderen is de wil om deze participatie te ondersteunen niet in de wetgeving opgenomen, enkel in bepaalde pilootprojecten (zoals hierboven beschreven).

In Wallonië wordt in de teksten met betrekking tot het 'Plan HP' de noodzaak onderstreept om enerzijds bepaalde levenskeuzes te respecteren, en om anderzijds diegenen te helpen die zich op een waardige manier willen herhuisvesten. De samenhang tussen bewoners wordt voorgesteld als een bepalend criterium. Het welslagen van het 'Plan HP' steunt echter op de betrokkenheid van de verschillende actoren: in ieder geval het gewest, maar ook de gemeenten, de lokale partners, de uitbaters en de bewoners. Als er één radertje in de dynamiek stukt, wordt het hele proces in gevaar gebracht. Zo rapporteren verschillende verenigingen op het terrein een heel diverse realiteit, die sterk kan afwijken van de aanvankelijke bedoelingen van het gewest. Wanneer we ons beperken tot het luik van informatie en overleg:

- talrijke vergaderingen zijn informatie- en geen overlegvergaderingen;
- in bepaalde gemeenten is de gesprekspartner door de burgemeester unilateraal verkozen en niet noodzakelijk diegene die het best de belangen van de armen vertegenwoordigt;

- op sommige plaatsen weten de permanente bewoners niet wie op gemeentelijk niveau verantwoordelijk is voor het 'Plan HP', terwijl deze persoon wordt geacht met hen in dialoog te gaan;
- er wordt soms overleg gevraagd terwijl belangrijke beslissingen, zoals een onvoorwaardelijke sluiting van een terrein van permanente bewoning, reeds werden genomen.

In dergelijke gevallen leven de bewoners permanent in de angst om van vandaag op morgen te moeten vertrekken.

Het strekt dus ongetwijfeld tot aanbeveling om de 'goede praktijken' te valoriseren en te promoten zodat ze ook elders kunnen worden toegepast. In Wallonië worden regelmatig vergaderingen georganiseerd tussen de overlegverantwoordelijken van de gemeenten die deelnemen aan het 'Plan HP', waar er gelegenheid is voor ervaringsuitwisseling over deze goede praktijkvoorbeelden.

4.4. Middelen van de lokale overheid verhogen, gezien de specifieke omstandigheden, meer bepaald voor de sociale en financiële begeleiding

In Vlaanderen heeft het Vlaams Overleg Bewonersbelangen (VOB) in 2004 via het kabinet van de minister van Huisvesting de aanwerving van 3 personen bekomen. Deze personen werden ingezet ter ondersteuning en begeleiding van de permanente bewoners (juridische informatie, oriëntering naar oplossingen voor herhuisvesting, enzovoort). Deze financiering werd echter niet verlengd.

In Wallonië is in de samenwerkingsovereenkomst die wordt ondertekend door de gemeenten die toetreden tot het 'Plan HP', vastgelegd dat: *"Afgezien van het werk dat eventueel wordt geleverd door de 'Antennes Sociales', de sociale steunpunten, moet de gemeente of een van haar aangeduide partners waken over de sociale begeleiding van de permanente bewoners die opnieuw worden of werden gehuisvest."* Normaal gezien moet het OCMW voor deze begeleiding instaan. Het ontvangt hiervoor trouwens een toelage van het gewest. Hetzelfde geldt voor de SVK's, ten aanzien van de permanente bewoners die een nieuwe woning toegewezen kregen, die onder hun beheer valt. Toch blijven een aantal leemtes bestaan in deze sociale begeleiding:

- bepaalde OCMW's staan niet in voor de begeleiding na de herhuisvesting en niet alle gemeenten beschikken over een 'sociale antenne' die in staat is deze te verzekeren;
- de bewoners die opnieuw zijn gehuisvest zonder installatiepremie worden in het algemeen niet opgevolgd of menen soms ten onterechte dat ze geen opvolging nodig hebben;
- de bewoners die opnieuw zijn gehuisvest buiten de gemeente van herkomst, soms ver weg, worden zelden begeleid. De begeleiding wordt in deze gevallen soms ook doorgegeven aan een lokale dienst zonder dat er wordt nagegaan of de opvolging werkelijk verzekerd is.

4.5. Kwalitatieve evaluatie van de herhuisvesting

Ondanks de moeilijkheden die het PRISO heeft ervaren bij het hierboven vernoemde onderzoek, vragen vele actoren om dringend een kwalitatief onderzoek te starten over de situatie van de bewoners die opnieuw zijn gehuisvest (verbetering van hun woonomstandigheden, maar ook van hun leven in het algemeen). Voor het vervolg lijkt het nuttig om te vragen een systeem op punt te stellen voor een meer systematische opvolging ('monitoring') van al deze bewoners. Dit zou een regelmatige evaluatie van de uitgevoerde maatregelen met betrekking tot herhuisvesting mogelijk maken.

In het Waalse Gewest kwam er in 2004 een eerste evaluatie van het 'Plan HP' (Fase 1), als resultaat van een gezamenlijke aanpak. De evaluatie gebeurde op basis van de analyse van de antwoorden op een vragenlijst die naar de deelnemende gemeenten, de

sociale steunpunten, de sociale verhuurkantoren, de partners in het 'Plan HP'³⁷ en de betrokken administraties³⁸ werd gestuurd. Deze evaluatie richtte zich hoofdzakelijk op de kwaliteit van de uitvoering van het 'Plan HP', en dit zowel procesmatig als wat betreft de concreet ondernomen acties. Doordat er onvoldoende afstand werd genomen, was het evenwel slechts mogelijk een eerste aanzet te geven voor de evaluatie van de impact van het Plan op de betrokken bevolkingsgroep. Dit zal dan ook voorwerp uitmaken van de volgende evaluatie.

Voor de periode 2005-2006 wilde de Waalse Regering bij de evaluatie van Fase 1 en Fase 2 de impact van het 'Plan HP' onderzoeken op vlak van een verbeterde levenskwaliteit en duurzaamheid van de geboden oplossingen. Voor deze evaluatie werd de onderzoeksmethode, die door de Raad Van Europa werd gehanteerd voor het onderzoek naar de indicatoren van sociale cohesie, aangepast aan het 'Plan HP' met de hulp van het 'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique' (IWEPS). Deze evaluatie die zich richt op de initiatieven die zijn gevoerd om de herhuisvesting van bewoners te ondersteunen is participatief bedoeld, zowel op lokaal als op regionaal vlak. Een voorstelling van de resultaten is voorzien voor de derde trimester van 2007. Voor de kwalitatieve evaluatie van de herhuisvestingen, gezien vanuit de invalshoek van de doelgroep, zal er in 2008 een tevredenheidsenquête van de geherhuisveste personen gestart worden. Het zou goed zijn na te gaan of de resultaten een adequaat antwoord bieden op de verwachtingen van op het terrein.

Tekst vertaald uit het Frans

³⁷ 'Fonds du Logement des familles nombreuses de wallonie' (FLW), 'Société Wallonne du Logement' (SWL), FOREM, 'Fondation Rurale de Wallonie' (FRW), en de organisatie 'Réalisation, Téléformation, Animation' (RTA) ...

³⁸ 'Direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine' (DGATLP), 'Commissariat Général au Tourisme' (CGT), 'Numéro vert et Centres d'information et d'accueil du Ministère de la Région wallonne' ...

Hebben deelgenomen aan het overleg:

Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen (BMLIK)

Cellule APIC

Droit au logement différent

Le Miroir Vagabond

Mouvement Luttes Solidarités Travail (LST)

Regionaal Instituut voor Samenlevingsopbouw Vlaams Brabant (RISO)

Samenlevingsopbouw Antwerpen

Solidarités Nouvelles Wallonie

Ville de Philippeville – Antenne sociale

Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen

Vlaams Overleg Bewonersbelangen

We willen ook volgende mensen danken voor hun herlezing, hun opmerkingen en/of hun bijdragen:

Mevr. Carine Jansen, Directrice van de 'Direction Interdépartementale de l'Intégration Sociale' (DIIS), Waalse Gewest;
Dhr. Ronald van Paassen, Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO), Woonbeleid, Vlaamse Gewest;
Dhr. Bob Van Steenberghe, schepen van Financiën, Verzekeringen, Ruimtelijke Ordening, Voetwegen te Zemst in 2004.

4. Garanderen van de effectieve toegang tot energie

INLEIDING

1. DE LIBERALISERING VAN DE GAS- EN DE ELEKTRICITEITSMARKTEN

- 1.1. De problemen waarmee men geconfronteerd wordt
 - 1.1.1. *Het gebrek aan duidelijkheid*
 - 1.1.2. *De wisselvalligheid van de facturen*
 - 1.1.3. *Agressieve verkooptechnieken*
 - 1.1.4. *Onvoldoende dienstverlening van de leveranciers*
 - 1.1.5. *Het veronderstelde bestaan van zwarte lijsten*
- 1.2. De antwoorden van de overheden
 - 1.2.1. *Een lang verwachte bemiddelingsdienst*
 - 1.2.2. *Een akkoord ter bescherming van de consumenten*
 - 1.2.3. *Initiatieven van de gewesten*
- 1.3. Eerste evaluatie

2. DE GAS- EN ELEKTRICITEITSMARKTEN: FEDERALE EN GEWESTELIJKE SOCIALE MAATREGELEN

- 2.1. De federale sociale maatregelen
 - 2.1.1. *Het sociaal tarief*
- 2.2. De gewestelijke sociale maatregelen
 - 2.2.1. *Het statuut van 'beschermde klant'*
 - 2.2.2. *De budgetmeter*
 - 2.2.3. *De gegarandeerde minimumlevering via de stroombegrenzer*
 - 2.2.4. *En wat met betrekking tot gas ?*
 - 2.2.5. *De beslissingsinstantie inzake afsluiting van gas en elektriciteit*
 - 2.2.6. *De winterperiode waarin onderbreking verboden is*

3. DE STOOKOLIEMARKT

- 3.1. Het sociaal stookoliefonds
- 3.2. Betaling in termijnen

4. DE ROL VAN DE OCMW'S

5. FACTUREN DIE BETAALBAARDER ZIJN ?

- 5.1. Het verbeteren van de energiestaat van de woning
 - 5.1.1. *Aangepaste steunmaatregelen*
 - 5.1.2. *De eigenaars betrekken*
 - 5.1.3. *De voorbeeldwaarde van sociale woningen*

5.2. Welke acties betreffende de prijzen ?

5.2.1. *De BTW-tarieven in vraag gesteld*

5.2.2. *Een solidaire en progressieve tarifiering*

5.2.3. *De aankoopcollectieven*

5.2.4. *Gedurfde financiële maatregelen*

6. DE AUTONOMIE BEVORDEREN: DE NOOD AAN EEN STRUCTURELE VISIE

6.1. Eerder een hulpverlenende dan een sanctionerende aanpak

6.2. Voorrang geven aan duurzame keuzes

6.3. Voor een recht op energie

7. AANBEVELINGEN



Reeds in de jaren '80 maakte een aantal maatschappelijk werkers en verenigingen zich zorgen over het stijgende aantal gas- en elektriciteitsafsluitingen. Sinds de liberalisering in 2003 van de gas- en de elektriciteitsmarkten in het Vlaamse Gewest, werden verenigingen waar armen het woord nemen en organisaties die actief zijn in de strijd tegen armoede gealarmeerd door het stijgende aantal gezinnen dat werd geconfronteerd met problemen om toegang tot energie te krijgen. Daarom zetten ze zich in voor een effectief recht op energie. Sommigen van deze verenigingen hebben in 2005 aan het Steunpunt gevraagd om zich over dit dringend probleem te buigen. Zij hoopten op deze manier het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te kunnen laten gebruikmaken van de Vlaamse ervaringen en een positieve invloed uit te oefenen op het wetgevende werk dat bezig was in deze twee gewesten, waar de gas- en elektriciteitsmarkten tot dan nog niet geliberaliseerd waren. In opvolging van hun vraag heeft het Steunpunt een overleggroep opgericht die sinds juni 2006 acht keer is samengekomen. Een vijftiental partners uit de verschillende gewesten – verenigingen waar armen het woord nemen, sociale organisaties en milieuverenigingen – behoren tot deze overleggroep.

Een groot deel van dit hoofdstuk heeft betrekking op de gas- en de elektriciteitsmarkten.¹ De liberalisering en de aan deze context aangepaste sociale maatregelen die door de verschillende gewesten zijn aangenomen, hebben er een brandend actueel onderwerp van gemaakt. Toch hebben we ook de toegang tot energie in een ruimer perspectief willen benaderen, door er punten in op te nemen zoals de steunmaatregelen van de federale overheid, de rol van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW), en de stookoliemarkt die zelf ook explosieve prijsstijgingen meemaakt. De manier om toegang tot energie te garanderen, stond eveneens centraal in gesprekken over de energieprijzen en over energiebesparende investeringen.

De tekst, en dan vooral het deel dat dieper ingaat op de problemen die de liberalisering met zich meebrengt, wordt geregeld geïllustreerd aan de hand van getuigenissen uit de drie gewesten.²

Op vraag van verschillende deelnemers zal het overleg zich in de toekomst uitbreiden met het thema van water, dat in verschillende opzichten dicht bij de energieproblematiek staat en tot heel wat bezorgdheid leidt.

1. De liberalisering van de gas- en de elektriciteitsmarkten

De Europese Unie heeft aan haar lidstaten opgelegd om ten laatste tegen 1 juli 2007 hun gas- en elektriciteitsmarkten te liberaliseren. Van de vier activiteiten die verondersteld worden tot deze markten te behoren (de productie, het transport, de distributie en de levering aan de eindklanten), hebben er slechts twee te maken met de openstelling voor concurrentie, namelijk de productie en de levering. Gezien de quasi-monopoliesituatie die kenmerkend is voor de productie (of de import), betreft de liberalisering in de praktijk vooral de levering aan de eindklanten. Dit is een bevoegdheid van de gewesten. In België heeft het Vlaamse Gewest zijn gas- en elektriciteitsmarkten reeds sinds 1 juli 2003 geliberaliseerd. Het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest hebben hun markten op 1 januari 2007 geliberaliseerd.

De liberalisering gaat gepaard met een radicale verandering van denken. Vóór de liberalisering waren de gezinnen geabonneerd bij één en dezelfde maatschappij. Uitgezonderd bij wanbetaling hadden ze de garantie dat er altijd energie aan hen werd geleverd. De liberalisering introduceerde een contractuele denkwijze: de gezinnen die hun standaardleverancier verlaten of een meter op hun naam openen, moeten een contractuele verbintenis aangaan met een welbepaalde leverancier. Wie 'contract' zegt, zegt niet alleen 'keuze' maar verwijst meteen ook naar de mogelijkheid om een contract op te zeggen, te verbreken. Deze manier van

¹ De tekst die hierna volgt werd goedgekeurd door de deelnemers aan de laatste overlegbijeenkomst die plaatsvond op 9 oktober 2007. Mogelijke evoluties die zich hierna hebben voorgedaan, zijn dan ook niet opgenomen in deze bijdrage.

² Gezien de opdracht van het Steunpunt erin bestaat problematische situaties aan te duiden en aanbevelingen op te stellen, en niet een of andere specifieke actor aan te klagen, is geen enkele naam van een onderneming in de getuigenissen opgenomen.

handelen moet dan ook worden geregeld en gecontroleerd, want ze zet de minder rendabele klanten, namelijk klanten die een te groot financieel risico vormen of die te weinig verbruiken, in een zwakke positie. De Europese Unie heeft rekening gehouden met dit risico en ze heeft aan de lidstaten (en dus ook aan de gewesten bij ons) de minimale sociale openbaredienstverplichtingen opgelegd.³

Maar ondanks het feit dat de liberalisering de gewesten heeft aangezet tot een herziening van hun sociale maatregelen die afsluitingen van gas en elektriciteit moeten voorkomen, heeft ze ook geleid tot een hele reeks problemen die dramatische gevolgen kunnen hebben voor gezinnen die in bestaansonzekerheid verkeren.

In 2006 heeft de Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de FOD Economie, Middenstand en Energie ongeveer 2800 klachten genoteerd betreffende de liberalisering van de gas- en de elektriciteitsmarkten. De klachten gingen vooral over facturatieproblemen, agressieve verkooptechnieken van leveranciers en een gebrek aan duidelijkheid van contracten. Tussen 1 januari en begin juni 2007 bedroeg dit aantal ongeveer 3000.⁴ Dit hoge cijfer geeft een indicatie van de problemen die veroorzaakt worden door de liberalisering en bevestigt de noodzaak om zo vlug mogelijk een dienst op te richten die gespecialiseerd is in de behandeling van klachten, die momenteel nog ontbreekt.

De meeste van de aangebrachte problemen zijn niet specifiek voor mensen die in armoede leven. Maar ze kunnen wel veel dramatischere gevolgen voor hen hebben. Bovendien zijn mensen die in armoede leven dikwijls veel kwetsbaarder en veel gevoeliger voor bepaalde veranderingen of twijfelachtige handelspraktijken. Zo getuigen de deelnemers aan het overleg 'energie' over een aantal zwakke elementen of disfuncties van de liberalisering.

1.1. De problemen waarmee men geconfronteerd wordt

Vanaf 2005 heeft de federale minister bevoegd voor de bescherming van consumenten zich gebogen over de problemen en geprobeerd de perverse effecten van de liberalisering te kanaliseren door een akkoord te sluiten met de leveranciers. De gewesten – rekening houdende met de grenzen van hun bevoegdheden – doen ook inspanningen door initiatieven te nemen op het vlak van informatie rond hun wetgeving. De realiteit van het terrein toont echter dat dit werk moet verder gezet en verdiept worden om een doeltreffend antwoord te formuleren op de problemen die door de liberalisering worden veroorzaakt.

1.1.1. Het gebrek aan duidelijkheid

Kenmerkend voor de liberalisering van de energiemarkt is de grote verwarring die in het bijzonder werd veroorzaakt door de veranderingen en het toenemend aantal van de marktspelers, de nieuwe stappen die men moet zetten (het kiezen van een leverancier, procedures bij verhuizing), problemen bij het doorgeven van gegevens tussen de nieuwe marktspelers, een gebrek aan standaardisering van de informatie die de leveranciers doorgeven en de veranderingen aan de wetgeving inzake sociale maatregelen.

Het Sociaal Verhuurkantoor (SVK) Noord-Luxemburg, dat een aantal 'gedeelde' elektriciteitsmeters beheert, werd al verschillende keren geconfronteerd met leveranciers die de huurders ten onrechte contracten lieten ondertekenen, terwijl de meters helemaal niet op naam van die huurders stonden. In drie verschillende gevallen hebben de leveranciers de overstap gevraagd én verkregen.

³ Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting heeft een overzicht gemaakt van de sociale en ecologische maatregelen die zijn genomen door de Federale Staat en de gewesten, in het bijzonder in het kader van de liberalisering van de gas- en elektriciteitsmarkten. Dit overzicht kan geraadpleegd worden op de website van het Steunpunt: <http://www.armoedebestrijding.be>.

⁴ Deze niet-officiële cijfers zijn ons beschikbaar gesteld door de Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de FOD Economie, Middenstand en Energie.

Bijgevolg kwamen de facturen niet langer toe bij het SVK, maar bij de huurders. De verschillende contacten die het SVK met de leveranciers gelegd heeft om de geldigheid van de overstap te betwisten, hebben tot niets geleid, alle aangetekende zendingen en klachten bij de Algemene Directie Controle en Bemiddeling ten spijt. (getuigenis van een deelnemer aan het overleg)

a. De informatie over de liberalisering en de sociale maatregelen

Enkele maanden na de overstap naar de vrijgemaakte markt in het Waalse en het Brusselse Gewest, en meerdere jaren na deze overgang in het Vlaamse Gewest, voelen heel wat gezinnen zich helemaal niet betrokken bij deze verandering, of zijn ze zich er niet van bewust of begrijpen ze deze niet. Daarom is het belangrijk de mensen te blijven informeren in een duidelijke taal en via aangepaste kanalen zodat die informatie voor iedereen toegankelijk is. Bovendien worden mensen die in armoede leven vaak geconfronteerd met een andere realiteit: namelijk die van een budgetmeter en/of een stroombegrenzer. Hierdoor hebben deze mensen bijvoorbeeld specifieke zorgen over de werking van de budgetmeter, het tarief dat op hen van toepassing is en de (ver)plaatsingskosten van een dergelijke meter of stroombegrenzer, in het bijzonder bij een verhuis. Daarnaast stellen ze zich ook vragen over hun mogelijkheden om een nieuwe leverancier te kiezen wanneer ze bijvoorbeeld gebruik maken van één van deze systemen of wanneer ze schulden hebben bij een vorige leverancier (of bij de distributiemaatschappij uit de periode vóór de liberalisering), of nog, bij de aansluitingskosten na een afsluiting.⁵ Het is heel moeilijk om informatie over deze specifieke zaken te krijgen. Bovendien zijn de campagnes daarover schaars en onduidelijk.

In deze context lijkt de vorming van maatschappelijk werkers die in de energiesector gespecialiseerd zijn, van fundamenteel belang. Het is inderdaad essentieel dat mensen die in een bestaansonzekere situatie verkeren, personen kunnen vinden die in staat zijn om hen duidelijk uit te leggen wat de veranderingen die door de liberalisering zijn ingevoerd, precies inhouden, en die hen een antwoord kunnen geven op hun vragen over sociale maatregelen of over de keuze van een leverancier. Gezien de complexiteit van de materie is het belangrijk om samenwerking en de oprichting van tweedelijnsdiensten te ondersteunen. Sociale werkers kunnen dan op deze diensten beroep doen in het geval ze vragen hebben of geconfronteerd worden met problemen.

Daarnaast zouden – in functie van meer duidelijkheid – de tarieven die de distributienetbeheerders (DNB) hanteren voor werken die particulieren toegang moeten geven tot het netwerk, omkaderd dienen te worden door de gewesten of door de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG). De tarieven zouden ook verspreid moeten worden.

*De distributienetbeheerder kwam een budgetmeter plaatsen bij X, uit Aalst. De techniker plaatste de meter en gaf niets van uitleg. "Het werd weekend en ineens was er geen elektriciteit meer. Ik belde het nummer dat op de budgetmeter stond. Er kwam iemand van de DNB. Omdat er geen technisch defect was kostte het ons 69 euro. Ik had gewoon geen uitleg gekregen. Ik wist niet dat ik moest gaan opladen."*⁶

b. Prijzen, contracten en facturen

De deelnemers aan dit overleg hekelen het gebrek aan duidelijkheid in de informatie die de leveranciers geven via hun verkopers, hun websites en hun reclamecampagnes.

In de eerste plaats maken de schommeling van de prijzen, hun eventuele indexering en de verschillende elementen voor de prijsbepaling (kostprijs van de energie, transport, distributie, taksen en bijdragen), het extra ingewikkeld om inzicht te krijgen in de prijzen en in de facturen. Ze maken het ook heel moeilijk om goed te vergelijken en te controleren. De reclamecampagnes maken

⁵ Een distributienetbeheerder in Vlaanderen vraagt tot 836 euro voor een aansluiting na een afsluiting.

⁶ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw.(2006). *Bundeling ervaringen energieproblemen*. Niet-gepubliceerd document. p. 25.

handig gebruik van deze verwarring. Zo gelden de aangekondigde kortingen slechts voor dat deel van het tarief dat afhangt van de leveranciers en niet voor de totale prijs. Dit lijkt logisch voor de leveranciers, maar niet voor de klanten. Bovendien geven de tarieffiches van de leveranciers zelden de totale prijs per kWh (wat ze nochtans duidelijker zou maken).

In de tweede plaats bieden de leveranciers vaak verschillende contracttypes aan: met vaste kosten of met variabele kosten, namelijk waarvan de prijs wordt geïndexeerd tijdens de duur van het contract. De informatie is niet altijd duidelijk als het over de prijsformule gaat. Meer nog, ze wordt weinig duidelijk vermeld op de fiche zelf. Het verschil tussen vaste en variabele tarieven is nochtans een belangrijke nieuwigheid die door de liberalisering werd ingevoerd. Het zou dus zeker van pas komen om ze duidelijk uit te leggen. Precies dit gebrek aan duidelijkheid betreffende de prijzen en de contractformules kan de oorzaak zijn van zware ontgoochelingen op het moment dat men zijn facturen ontvangt.

Ten slotte zijn de brieven en de documenten die bij de facturen worden gevoegd, meerbepaald in het kader van procedures bij achterstallige betalingen, meestal opgesteld in een taal die niet bepaald duidelijk of uitnodigend is. Ook hier kan het gebrek aan duidelijkheid heel problematische gevolgen hebben wanneer sommige klanten niet goed begrijpen wat er hen te wachten staat of wat er van hen wordt verwacht.

1.1.2. De wisselvalligheid van de facturen

De deelnemers aan het overleg vermelden tal van facturatieproblemen: slecht ingeschatte voorschotten, facturen die maandenlang op zich laten wachten, facturen die onregelmatig bij klanten aankomen of tweemaal ter betaling worden aangeboden, klanten ontvangen facturen van meerdere leveranciers voor dezelfde periode, en fouten in de facturatie zelf. Een bepaald aantal van deze problemen wordt veroorzaakt door administratieve fouten bij de overdracht van de gegevens op het moment dat men van leverancier verandert. Toch gaat het hier niet alleen om een zogenaamde kinderziekte van de liberalisering omdat deze situaties zich nog altijd voordoen in het Vlaamse Gewest, en dat terwijl men daar toch al een aantal jaren ervaring achter de rug heeft. Volgens de Algemene Directie Controle en Bemiddeling gaat 90 % van de klachten die ze krijgt over facturatieproblemen.

De meeste van deze problemen zijn niet ongevaarlijk, aangezien ze de opeenstapeling van schulden in de hand werken. Een dergelijke fout kan een gezin waarvoor elke euro telt, helemaal onderuit halen.

De heer R. uit Antwerpen schakelde over naar een andere leverancier en moest 7 maanden wachten op de eerste factuur! De leverancier zei dat het kwam omdat de computers nog niet in orde waren.⁷

De heer M. uit Bergen ondertekent een elektriciteitscontract bij een leverancier. Hij deelt zijn nieuwe leverancier alle gegevens mee waarover hij beschikt. Wetende dat hij bij zijn vorige leverancier maandelijks ongeveer 90 euro moest betalen, en hem een vermindering van ongeveer 30% werd voorgehouden, stelt hij met verbazing vast dat zijn eerste factuur nauwelijks 8 euro bedraagt. Hij schrijft verschillende keren naar de leverancier met de vraag zijn maandelijkse facturen aan te passen, evenwel zonder succes. Op het einde van het jaar, na opname van de meterstand, krijgt hij een factuur van om en bij de 500 euro in de bus. (getuigenis van een deelnemer aan het overleg)

1.1.3. Agressieve verkooptechnieken

Vertegenwoordigers van leveranciers hebben de opdracht om contracten te verkopen. Om hierin te slagen, aarzelen ze soms zelfs niet om mensen te misleiden of slecht te informeren over de gevolgen van hun keuze. Sommige mensen gaan op die manier een verbintenis aan zonder het zelfs te beseffen en zonder dat ze dit willen of erom hebben gevraagd. Hierdoor worden sommige

⁷ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw. (2006), op.cit., p. 14.

mensen met meerdere contracten opgescheept en op die manier worden ze verplicht om schadevergoedingen te betalen. Om van leverancier te veranderen, moeten ze soms hoge bedragen betalen: de eindfactuur van de vorige leverancier waarin administratieve kosten voor de contractopzegging verrekend zijn; daarbij komt dan nog de factuur van de nieuwe leverancier en de voorschotten die hij als waarborg kan vragen. Laaggeschoolde mensen en anderstalige personen zijn des te gemakkelijker het slachtoffer van deze niet altijd eerlijke praktijken.

Mevrouw C. uit West-Henegouwen woont in een sociale woning. Ze krijgt in 2007 bezoek van iemand die zich aanmeldt “voor het gas en de elektriciteit” ... Mevr. C. denkt dat er een technisch probleem is en laat de betrokken persoon binnen. Bleek dat het om een verkoper van een leverancier ging. Mevr. C. heeft hem vervolgens verzocht haar woning te verlaten. (getuigenis van een deelnemer aan het overleg)

In het een warenhuis in Mol deelt een leverancier krasbiljetten uit om contracten te verkopen. De verkopers staan in de winkel zelf. Ze zijn zeer agressief en blijven de mensen volgen. Het zijn zelfstandige verkopers.⁸

Een bepaalde leverancier vraagt soms tot 500 euro als waarborg, om een huishouden dat is afgesloten geweest opnieuw energie te leveren. Dit gebeurt ook als men vermoedt dat men te maken heeft met een slechte betaler.⁹

1.1.4. Onvoldoende dienstverlening van de leveranciers

Klanten die met vragen of met klachten zitten, worden geconfronteerd met een heel onvolmaakte klantendienst.

Enerzijds verlopen tegenwoordig de meeste contacten met de leveranciers per telefoon. Leveranciers hebben meestal geen kantoren die toegankelijk zijn voor het publiek, met uitzondering dan van de leveranciers die hun maatschappelijke zetel in België hebben. Hierdoor is het mogelijk dat een klant die een geschil wil regelen, verplicht is om daarvoor heel België te doorkruisen. Hij zal dan ook vaker de voorkeur geven aan de telefoon of een brief of, als hij daarover beschikt, een fax of e-mail. Maar uit getuigenissen blijkt dat de klantendiensten van bepaalde leveranciers niet altijd de moeite doen om de naar hen gestuurde brieven te beantwoorden. Aan de kant van de leveranciers worden de telefonische oproepen via een callcenter verwerkt. De klant krijgt dus niet de kans om zich te wenden tot een bediende die zich bezig houdt met zijn dossier. Daardoor is het onmogelijk om het dossier op lange termijn te volgen. De klanten krijgen verschillende en soms tegenstrijdige antwoorden wanneer ze enkele keren na elkaar naar een klantendienst bellen. Ten slotte lijken de bedienden van deze callcenters vooral voorbereid te zijn om te antwoorden op eerder algemene vragen dan op specifieke vragen in verband met probleemdossiers.

Een dergelijke aanpak kost de klanten vaak niet alleen geld (telefoon-, post- of vervoerskosten), bovendien beletten deze administratieve fouten dat bepaalde geschillen snel worden opgelost. Hierdoor ontstaat een schuldenlast of verergert deze. Maar soms zijn klanten op geen enkele manier verantwoordelijk voor de problemen waarvoor ze hun leverancier proberen te contacteren, in het bijzonder wanneer het gaat om de eerder vermelde facturatieproblemen.

Ten slotte hekelen de deelnemers van dit overleg het gebrek aan goede wil van een aantal van hun gesprekspartners wanneer ze hen aanspreken in verband met betalingsproblemen.

⁸ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw.(2006), op.cit., p. 7.

⁹ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw.(2006), op.cit., p. 10.

1.1.5. Het veronderstelde bestaan van zwarte lijsten

Hoewel zwarte lijsten door de wet verboden zijn, circuleert er in de praktijk toch informatie over de klanten. In het Vlaamse Gewest eigenen leveranciers zich zo het recht toe bepaalde klanten te weigeren wegens de risico's die ze met zich meebrengen; of nog, en dit gebeurt in de drie gewesten, verplichten ze die klanten tot het betalen van heel hoge waarborgen.¹⁰

De heer en mevrouw V. uit de provincie Henegouwen zijn verwikkeld in een procedure van collectieve schuldenregeling en hebben een budgetmeter. In januari 2007 dienen ze een aanvraag in bij een leverancier, omdat ze dachten te kunnen genieten van het aantrekkelijk tarief dat de verkoper hen in Carrefour had voorgesteld. Helaas konden ze, om 'technische' redenen, geen klant worden bij deze leverancier. Dat is althans de motivering die de leverancier daarvoor gaf... (getuigenis van een deelnemer aan het overleg)

1.2. De antwoorden van de overheden

Voor deze problemen van de liberalisering – of het nu kinderziekten zijn of niet – vragen de deelnemers aan dit overleg een consequent antwoord van de overheden. Zij zijn de enigen die orde kunnen brengen in de relatieve kakofonie die er momenteel heerst in de geliberaliseerde gas- en elektriciteitsmarkten. Tot nu toe lijken de gegeven antwoorden nog altijd onvoldoende.

1.2.1. Een lang verwachte bemiddelingsdienst

Reeds in 1999 werd er door de wet inzake de organisatie van de elektriciteitsmarkt een bemiddelingsdienst voor energiezaken aangekondigd. Na acht jaar, tal van veranderingen en de liberalisering van de gas- en de elektriciteitsmarkten in de drie gewesten, is een wetsontwerp dat deze dienst volgens andere modaliteiten creëert, in februari voorbij de laatste kaap van de stemming door de Kamer geraakt.¹¹ De deelnemers aan het overleg juichen toe dat er een akkoord is bereikt tussen de gewesten en de federale overheden, zodat burgers zich kunnen wenden tot één loket dat alle klachten kan behandelen die onder de federale en de gewestelijke bevoegdheden vallen. Desondanks betreuren ze dat er te weinig druk is om deze dienst effectief in werking te laten treden, terwijl het aantal klachten dat tegenwoordig bij de Algemene Directie Controle en Bemiddeling wordt ingediend duidelijk aantoonst hoe dringend deze dienst nodig is. Ze vragen dan ook dat de besluiten die nodig zijn voor het effectief in werking treden van deze dienst, zo snel mogelijk worden aangenomen. Het is totaal onaanvaardbaar dat deze dienst er niet is, terwijl de volledige Belgische gas- en elektriciteitsmarkten tegenwoordig geliberaliseerd zijn, en dat zelfs al meer dan vier jaar in het Vlaamse Gewest.

*Volgens het OCMW van Laakdal leidt de vrijmaking van de energiemarkt "tot een hoop problemen. Elke week krijgen we nieuwe dossiers binnen. Waar blijft de ombudsdienst? Waar moeten mensen naar toe met hun klachten? Eén ding is zeker : in plaats van een stap vooruit is de liberalisering een stap achteruit!"*¹²

1.2.2. Een akkoord ter bescherming van de consumenten

Onder de vorige regering heeft de minister van Consumentenzaken met de gas- en elektriciteitsleveranciers een akkoord gesloten om een omkadering te geven voor transparantie van de tarieven, de verkooptechnieken, de overstap van een leverancier naar een

¹⁰ In het Vlaamse Gewest kan een leverancier weigeren een klant te bedienen. Dat wordt verondersteld niet het geval te zijn in het Brusselse en in het Waalse Gewest, waar de leveranciers verplicht zijn hun diensten aan te bieden aan wie daarom vraagt, met uitzondering van die klanten die hun schulden tegenover hen niet voldaan hebben. Ze kunnen daarentegen wel hoge financiële waarborgen vragen. In de praktijk worden sommige klanten echter feitelijk geweigerd. Ze weten vaak niet dat dit niet mag, weten niet waar ze klacht kunnen indienen of hebben geen schriftelijk bewijs van die weigering.

¹¹ Wet van 16 maart 2007 tot wijziging van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige en andere producten door middel van leidingen en van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, Belgisch Staatsblad, 26 maart 2007.

¹² Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw. (2006), op.cit., p. 26.

andere (meer bepaald het bedrag van de schadevergoeding bij opzeg) en de verwerking van klachten. Dit akkoord werd ondertekend in 2005 en werd geherformuleerd met strengere bepalingen in maart 2006. De deelnemers aan het overleg stellen vast dat dit akkoord niet genoeg effect heeft gehad. Ze wensen daarom dat de maatregelen die dit akkoord voorziet, zouden worden geplaatst in een daadwerkelijk verplichtend juridisch kader.

1.2.3. *Initiatieven van de gewesten*

Strikt genomen zijn de gewesten niet bevoegd voor consumentenzaken. Omdat ze echter zelf hun eigen gas- en elektriciteitsmarkten organiseren, beschikken ze toch over een aantal actiemiddelen. Zo bepalen ze de elementen die verplicht op een factuur moeten worden vermeld. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest hebben de autoriteiten beslist om aan de leveranciers een minimale contractduur van drie jaar op te leggen om aan de klanten een bepaalde veiligheid te bieden.

Bovendien zijn de gewesten verantwoordelijk voor het verstrekken van informatie over de liberalisering van hun gas- en elektriciteitsmarkten en over de sociale maatregelen die ze invoeren. Zo financieren de gewesten informatieve projecten die in het bijzonder bestemd zijn voor mensen die in bestaansonzekerheid verkeren of voor hulpverleners die met deze mensen werken. Deze goede initiatieven moeten de nodige middelen krijgen om te kunnen beantwoorden aan de behoeften en de verwachtingen van het terrein.

1.3. *Eerste evaluatie*

De liberalisering heeft zeker een positieve weerslag voor bepaalde klanten en voor bepaalde spelers van de markt. Toch heeft ze nog lang niet voor iedereen geleid tot de prijsvermindering die dankzij de invoering van de concurrentie was verwacht. De afschaffing van de perequatie¹³ is er gedeeltelijk verantwoordelijk voor, samen met het feit dat er op productieniveau omzeggens geen concurrentie bestaat. Het kiezen van een leverancier die niet altijd het meest gepast is of een bijna onbestaande keuze zoals in Brussel, vormen hiervoor eveneens een verklaring.

Om zo interessant mogelijke prijzen te verkrijgen en om zich van hun plaats op de markt te verzekeren, proberen de leveranciers hun onkosten maximaal te beperken. De consumenten zijn hiervan de dupe omdat ze zich dan moeten wenden tot klantendiensten die meestal te wensen overlaten. Door de nieuwe logica van de markt zijn vooral de zwakke consumenten kwetsbaarder gemaakt. De commerciële leveranciers hebben inderdaad openbaredienstverplichtingen, maar ze hebben een andere opdracht en een andere logica van handelen dan een overheidsdienst. Ze tonen zich minder bereid dan de vroegere distributiemaatschappijen om regelingen voor de betalingen van achterstallen te vinden. Ze starten veel sneller de procedures die ingeval van niet-betaling zijn voorzien.

Niemand twijfelt eraan dat de liberalisering de gas- en de elektriciteitsmarkten ingewikkelder heeft gemaakt.

Men zou de liberalisering op een kritische manier moeten evalueren, met het oog op de doelstellingen die ze verondersteld is na te streven. Vertegenwoordigers van alle actoren, waaronder in het bijzonder de klanten die in bestaansonzekerheid leven, zouden op een degelijke manier betrokken moeten worden bij deze evaluatie.

¹³ Deze perequatie is een verdeling van de distributiekosten onder alle consumenten, ongeacht waar hun woning staat. Vandaag betaalt een inwoner van Aarlen veel hogere distributiekosten dan een inwoner van Waver.

2. De gas- en elektriciteitsmarkten: federale en gewestelijke sociale maatregelen

2.1. De federale sociale maatregelen

2.1.1. Het sociaal tarief

Een sociaal tarief voor gas en elektriciteit wordt toegekend aan de begunstigden van bepaalde sociale uitkeringen. Tot vandaag moeten de betrokken personen, willen ze van dat sociaal tarief kunnen genieten, hun leverancier elk jaar een attest bezorgen. Daardoor doen vele huishoudens geen beroep op hun recht. Uit een enquête van het project 'Energie en armoede' van Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie blijkt inderdaad dat 40% van de rechthebbenden op het sociaal tarief daar in de praktijk geen toegang toe heeft, omdat ze daar ofwel niet van op de hoogte zijn (49%), ofwel niet weten hoe ze hun aanvraag moeten indienen (16%).¹⁴

Sinds de liberalisering van de Vlaamse gas- en elektriciteitsmarkt was het sociaal tarief bovendien een duur tarief geworden in vergelijking met vele andere tariefvoorstellen op de markt. De berekeningswijze was immers niet aangepast aan de context van de liberalisering.

Om die twee redenen pleiten de deelnemers aan het overleg al van bij het begin voor een automatische toekenning en een nieuwe berekeningswijze van het sociaal tarief, opdat dit tarief het laagste van de markt wordt. Ze zijn dan ook verheugd dat tijdens het begrotingsconclaaf van Leuven van 16, 17 en 18 maart 2007 de regering aangekondigd heeft beide maatregelen te realiseren. Ze blijven evenwel waakzaam tot deze daadwerkelijk ten uitvoer zijn gebracht. Op 30 maart 2007 werden twee ministeriële besluiten goedgekeurd die de berekeningswijze van het sociaal tarief voor gas en elektriciteit vastleggen.¹⁵ De automatische toepassing van die sociale maxumprijzen is vastgelegd in de programmawet van 27 april 2007.¹⁶

Toch blijft er kritiek klinken ten aanzien van het sociaal tarief: enkel mensen met bepaalde uitkeringen kunnen er aanspraak op maken, terwijl talrijke andere huishoudens met een gelijkaardig inkomen, en geconfronteerd met dezelfde moeilijkheden om hun facturen te betalen, uitgesloten zijn van het sociaal tarief. Zo heeft volgens bovenvermeld onderzoek van het project 'Energie en Armoede' bijvoorbeeld 64% van de personen die een betalingsplan hebben voor hun achterstallen voor gas en elektriciteit geen recht op het sociaal tarief; slechts 12% heeft daar recht op en maakt daar ook effectief gebruik van.¹⁷ Ten aanzien van deze situatie vragen de deelnemers aan het overleg dat de toekenningsvoorwaarden voor het sociaal tarief zouden worden herzien op een manier dat de situatie van de reële behoeften van de mensen in rekening worden gebracht, eerder dan hun sociaal statuut. Deze staat van behoefte zou kunnen worden vastgesteld via een sociale enquête die het OCMW afneemt, maar ook aan de hand van criteria die rekening houden met enerzijds de inkomsten waarover het gezin beschikt, en anderzijds de gezinssamenstelling en de staat van de woning.

*"Ik heb het ontvangen attest voor sociaal tarief nooit binnengebracht. Ik verstond niet waarvoor het diende. Ik kan moeilijk lezen."*¹⁸

¹⁴ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw. (2007). *Bevraging sociaal tarief – beschermde klant energie*. Niet-gepubliceerd document, p. 18-19.

¹⁵ Ministerieel besluit van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maxumprijzen voor de levering van aardgas aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie, *Belgisch Staatsblad*, 19 juni 2007. Ministerieel besluit van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maxumprijzen voor de levering van elektriciteit aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie, *Belgisch Staatsblad*, 6 juli 2007.

¹⁶ Programmawet van 27 april 2007, *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2007.

¹⁷ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw. (2007), op.cit., p. 36.

¹⁸ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw. (2007), op.cit., p. 14.

2.2. De gewestelijke sociale maatregelen

Sinds de jaren '80 en nog meer de laatste tijd, hebben de gewesten in het kader van de liberalisering van de gas- en de elektriciteitsmarkten een aantal mechanismen en procedures ingevoerd die moeten voorkomen dat er gas- en elektriciteitsafsluitingen uitgevoerd worden. De maatregelen zijn in elk gewest op specifieke wijze georganiseerd, met toch enkele gemeenschappelijke punten. De belangrijkste mechanismen die de consumenten moeten beschermen, zijn de budgetmeter, de stroombegrenzer, de beslissingsinstantie inzake afsluiting, het statuut van 'beschermd klant' en de winterperiode waarin onderbrekingen niet toegelaten zijn.

2.2.1. Het statuut van 'beschermd klant'

De drie gewesten hebben het statuut van 'beschermd klant' aangenomen. Op enkele punten na zijn de criteria hiervoor in elk gewest dezelfde. Dit statuut geldt voor de mensen die het sociaal tarief genieten, het is uitgebreid naar gezinnen die in een schuldbemiddeling of in een collectieve schuldenregeling zitten bij een erkende instelling en die dit kunnen bewijzen. Het statuut geeft recht op een reeks voordelen in vergelijking met andere klanten die betalingsmoeilijkheden hebben. In het Vlaamse en het Waalse Gewest, die allebei verwante sociale maatregelen hebben aangenomen (een budgetmeter¹⁹, een beslissingsinstantie inzake afsluiting), zijn de voordelen van het statuut toch heel verschillend. In het Waalse Gewest, waar het algemene beschermingsniveau van klanten relatief laag is, zorgt de toekenning van het statuut voor duidelijke effecten. Beschermd klanten zijn namelijk veel beter beschermd dan andere klanten. In het Vlaamse Gewest, waar alle klanten een hoger beschermingsniveau genieten, is het verschil tussen beschermd en niet-beschermd klanten kleiner en betreft het voornamelijk een reeks faciliteiten. Net als voor het sociaal tarief vragen de deelnemers aan het overleg de rechten van de mensen proactief te benaderen, opdat geen enkele potentieel begunstigde daarvan wordt uitgesloten.

In het kader van dit overleg werd de vraag gesteld in welke mate het onderscheid tussen beschermd en niet-beschermd klanten relevant is. Sommige deelnemers vinden inderdaad dat alle klanten van een maximale bescherming moeten kunnen genieten, zeker omdat de huidige criteria voor de toekenning van dit statuut meer rekening houden met een sociale categorisering dan met de echte noden van de personen in kwestie. Heel wat mensen met een laag inkomen (werklozen, werkende armen...) zijn dus uitgesloten en kunnen niet van dit statuut genieten. Een meerderheid van de deelnemers aan het overleg vindt het onderscheid 'beschermd / niet beschermd' noodzakelijk om de doelgroep van de steunmaatregelen correct te bepalen. Toch is iedereen het erover eens dat het in de huidige situatie nodig is om rekening te houden met de echte noden van de betrokkenen. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest heeft de wetgever rekening gehouden met deze noodzaak.²⁰ Klanten kunnen bij BRUGEL, de Brusselse energieregulator een aanvraag indienen om op deze gronden een statuut te krijgen. De andere gewesten zouden zich kunnen laten inspireren door deze maatregel.

In Komen probeert het OCMW vruchteloos te verkrijgen dat de DNB de personen die onder budgetbegeleiding staan of zich in een procedure van schuldbemiddeling bevinden het statuut van beschermd klant toekent. Er werden verschillende keren attesten opgestuurd, waarop steeds anders geantwoord werd. De Waalse marktregulator werd op de hoogte gebracht en bezorgde vervolgens een nieuw formulier, van hetzelfde type als de vorige documenten, dat naar de DNB moest worden gestuurd. Sommige personen werden uiteindelijk erkend, bij anderen is dat nog steeds niet gebeurd. (getuigenis van een deelnemer aan het overleg)

¹⁹ In het Vlaamse Gewest is de budgetmeter steeds gekoppeld aan een stroombegrenzer. In het Waalse Gewest is dit enkel het geval bij beschermd klanten.

²⁰ Ordonnantie van 14 december 2006 tot wijziging van de ordonnances van 19 juli 2001 en van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en de gasmarkt in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en tot opheffing van de ordonnantie van 11 juli 1991 met betrekking tot het recht op een minimumlevering van elektriciteit en de ordonnantie van 11 maart 1999 tot vaststelling van de maatregelen ter voorkoming van de schorsingen van de gaslevering voor huishoudelijk gebruik, *Belgisch Staatsblad*, 9 januari 2007.

2.2.2. De budgetmeter

De budgetmeter is een systeem van voorafbetaling voor het verbruik van elektriciteit en, in de toekomst, van gas. Een gezin met een budgetmeter moet geld op een kaart zetten om toegang te krijgen tot stroom. Wanneer het bedrag op de kaart is opgebruikt, moet het gezin zijn kaart herladen om op een normale manier elektriciteit te verbruiken. De budgetmeter is wettelijk voorzien in het Vlaamse en het Waalse Gewest, maar niet in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. In het Vlaamse Gewest wordt de budgetmeter systematisch gekoppeld aan een stroombegrenzer.²¹ In het Waalse Gewest is dit enkel het geval voor beschermde klanten.²² In 2006 werden er 9.504 budgetmeters geplaatst bij klanten in het Vlaamse Gewest; op 31 december 2006 werden in totaal 25.405 huishoudens via dit systeem van elektriciteit voorzien (budgetmeters geplaatst vóór en tijdens 2006). In het Waalse Gewest waren er op 31 december 2006 in totaal 42.450 budgetmeters geïnstalleerd, waarvan er 10.358 geplaatst waren in 2006.²³

a. De voordelen

Dankzij de budgetmeter kan een gezin elektriciteit geleverd krijgen (of gas wanneer de budgetmeter voor gas operationeel zal zijn), zelfs wanneer het gezin bij zijn leverancier schulden heeft gemaakt voordat de budgetmeter is geplaatst.²⁴ Op die manier wordt de toegang tot energie van dit gezin losgekoppeld van de aanzuivering van vroeger gemaakte schulden. Bovendien helpt de budgetmeter vermijden dat de energieschulden zich opstapelen.²⁵ Wanneer de kaart is opgeladen, beschikt het huishouden over een normaal elektrisch vermogen. Voor de voorstanders van de budgetmeter biedt een dergelijke meter nog een ander voordeel: hij geeft verantwoordelijkheid aan de klant die zodoende zijn verbruik beter kan controleren. De budgetmeter zet dus aan om zuiniger om te springen met energie. Daarom wordt de budgetmeter beschouwd als een instrument van responsabilisering en educatie.

b. De nadelen

Toch zorgt de budgetmeter voor problemen. Ten eerste op het principiële vlak. Een gezin met een budgetmeter verbruikt niet volgens zijn behoeften, maar volgens zijn middelen. In onze moderne samenleving behoort elektriciteit echter tot de primaire levensbehoeften en is het noodzakelijk voor de menselijke waardigheid. Precies met deze waardigheid houdt een budgetmeter heel weinig rekening. Ten tweede situeert de budgetmeter het probleem bij het individu, terwijl de kern van het probleem – de armoede die een groeiend aantal gezinnen belet om aan hun primaire behoeften te voldoen – collectief en beleidsmatig is.

Andere ongemakken zijn eerder van praktische aard. De twee belangrijkste zijn ongetwijfeld het tekort aan herlaadpunten en de kostprijs van het herladen. Vandaag is zowel in het Waalse als in het Vlaamse Gewest het aantal effectieve herlaadpunten lager dan voorzien is door de wetgever. Daardoor moeten gebruikers soms lange afstanden afleggen om hun kaart te herladen, wat leidt tot zoveel meer extra kosten. Afhankelijk van de wijze van opladen kan het laden van de kaart zelf ook geld kosten. Dit kan aanzienlijk doorwegen op het budget van bestaansonzekere gezinnen die hun kaart des te meer herladen omdat hun middelen beperkt zijn. Men zou deze problemen kunnen oplossen door een soort van Proton-systeem in te voeren, waarmee men gratis en

²¹ De Lokale Adviescommissie (LAC) kan echter beslissen om de stroombegrenzer af te zetten. Op deze manier blijft er een 'naakte' budgetmeter over die moet worden opgeladen om over elektriciteit te beschikken en 'zelf-afsluiting' te vermijden.

²² Hun stroombegrenzer kan ook worden afgezet door een beslissing van de CLAC (Waalse Lokale Adviescommissie).

²³ Voor de cijfers van het Vlaamse Gewest: VREG. (2007). *Statistieken 2006 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbaardienstverplichtingen*. <http://www.vreg.be/vreg/documenten/rapporten/RAPP-2007-3.pdf> (29-10-2007).

Voor de cijfers van het Waalse Gewest: CWaPE. (2007). *Rapport annuel 2006 sur l'exécution des obligations de service public à caractère social imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseaux*. <http://www.cwape.be/servlet/Repository?IDR=9011> (29-10-2007).

Een selectie van cijfergegevens betreffende de sociale problemen op vlak van energie is beschikbaar op de website van het Steunpunt: http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_energie.htm (29-10-2007).

²⁴ Dit is ook het geval wanneer er een stroombegrenzer wordt geplaatst; hierover zullen we het later hebben.

²⁵ De gebruiker kan echter – als de budgetmeter gekoppeld is aan een stroombegrenzer – schulden opbouwen met de gegarandeerde minimumlevering (zie verder). Bij herlading van de budgetmeterkaart wordt een maximaal percentage (20 % in het Waalse Gewest, 35 % in het Vlaamse Gewest) van het bedrag besteed aan de aanzuivering van deze schulden.

op alle plaatsen zou kunnen herladen. Het Waalse Gewest buigt zich momenteel over deze vraag. De twee gewesten die een systeem met oplaadkaarten voorzien, zouden voordeel hebben om samen te werken om een dergelijk Proton-systeem op poten te zetten.

Bovendien is het met een budgetmeter niet mogelijk om uitgaven over het hele jaar te spreiden, zoals dat het geval is bij gezinnen die vaste maandelijkse facturen betalen. Mensen die zich met elektriciteit verwarmen, hebben daardoor veel hogere kosten in de winter. Dit zal in de toekomst ook het geval zijn voor mensen die zich met gas verwarmen.

Een laatste kritiek is meer op het beleid gericht: de budgetmeter maskeert de feiten. Het Vlaamse en het Waalse Gewest hebben hem onthaald als het einde van alle afsluitingen. Maar ondanks het feit dat aan nog maar weinig mensen daadwerkelijk de toegang tot het stroomnet wordt ontzegd, zijn er nog veel mensen die nog altijd niet de middelen hebben om hun kaart te herladen en die daardoor in de praktijk zonder elektriciteit zitten. Nochtans zijn deze mensen niet opgenomen in de jaarlijkse statistieken van afsluitingen.²⁶

Met Kerstmis zat mevrouw M. uit Gent zonder stroom. Haar budgetmeter stond op nul en er was niets open om op te laden.²⁷

2.2.3. De gegarandeerde minimumlevering via de stroombegrenzer

In de drie gewesten is de mogelijkheid van een elektrische stroombegrenzer voorzien. Zoals de naam aangeeft, begrenst hij de totale wattage die tegelijkertijd in de woning beschikbaar is. Zodra de grens wordt overschreden, springen de zekeringen. In het Waalse en het Brusselse Gewest is de stroombegrenzer begrensd op 6 ampère.²⁸ Wie leeft met 6 ampère kan een klein kookvuur gebruiken en tegelijk de verlichting aan laten of televisie kijken, en dat is het zo ongeveer. Met 6 ampère kan men gewoonlijk geen wasmachine, noch elektrische verwarming, noch een sterke stofzuiger gebruiken.²⁹ In het Vlaamse Gewest werd het vermogen onlangs verhoogd naar 10 ampère. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest waren er 9.472 vermogensbegrenzers geactiveerd op 31 december 2006. Maar de situatie verandert sterk, want tijdens 2006 werden er 14.641 begrenzers weggehaald en 14.741 geplaatst.³⁰

Deze minimumlevering is echter niet gratis. Bovendien is die niet voor iedereen gegarandeerd. Feit is dat alle klanten die keer op keer betalingsmoeilijkheden hebben, in het Vlaamse en het Brusselse Gewest van deze bescherming kunnen genieten, terwijl dit in het Waalse Gewest enkel voor beschermde klanten geldt. Voor gas is een vergelijkbaar systeem technisch ondenkbaar.

2.2.4. En wat met betrekking tot gas?

Omdat er momenteel geen budgetmeters voor gas bestaan en omdat het technisch onmogelijk is om een gasbegrenzer te maken, is het zeker veel delicaat om een bepaalde bescherming aan gasklanten te bieden. In het Vlaamse en het Brusselse Gewest wordt gegarandeerd dat men kan verschijnen voor een instantie³¹ die al dan niet beslist of de gastoevoer wordt onderbroken. Het Waalse Gewest voorziet deze bepaling enkel voor beschermde klanten. Op die manier kan bij 95 % van de Waalse klanten die problemen hebben om hun gasrekening te betalen, wettelijk de gastoevoer onderbroken worden nadat ze een ingebrekestelling hebben ontvangen zonder te zijn gehoord, indien ze geen oplossing voor de betaling voorstellen of indien ze een dergelijke oplossing niet

²⁶ In het Vlaamse Gewest zal het aantal naakte budgetmeters, dit wil zeggen waarvan de stroombegrenzer is uitgeschakeld, normaal gezien opgenomen worden in de statistieken vanaf 2008. Zie: Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering met betrekking tot de sociale openbare dienstverplichtingen in de vrijgemaakte elektriciteits- en aardgasmarkt. Dit voorontwerp is goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 25 mei 2007 met het oog op adviesaanvraag bij de Raad van State.

²⁷ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw. (2006), op.cit., p. 44.

²⁸ Zes ampère is ongeveer het equivalent van 1300-1400 Watt (6x220V of 6x230V).

²⁹ Niet alle toestellen van eenzelfde soort verbruiken evenveel elektriciteit. Sommige toestellen zouden bijvoorbeeld met 6 ampère een koude was kunnen doen, terwijl andere toestellen dit niet kunnen. Maar de elektrische toestellen waarover arme huishoudens beschikken zijn zelden de meest energiebesparende modellen.

³⁰ Sibelga. (2007). *Jaarverslag 2006*. http://www.sibelga.be/attachments_NI/Sibelga_RA_06_NL.pdf (29-10-2007).

³¹ Zie verder: 'De beslissingsinstantie inzake afsluiting.'

naleven. Deze recente beslissing om niet-beschermde klanten niet meer op te roepen om te verschijnen voor de beslissingscommissie inzake afsluiting (de lokale adviescommissie), wordt gerechtvaardigd door de te grote toevloed aan dossiers, waardoor de CLAC³² haar werk niet meer fatsoenlijk kan doen. Volgens de deelnemers aan het overleg moet dit probleem absoluut op een andere manier worden opgelost, want de nu toegepaste oplossing dient enkel om de symptomen te verbergen zonder een oplossing te bieden voor het feitelijke probleem, namelijk dat een toenemend aantal gezinnen niet in staat is om zijn gasfacturen te betalen. Zo waren er op 31 december 2006 823 huishoudens in het Vlaamse Gewest van gas afgesloten, en 5.574 in het Waalse Gewest. Er is geen enkel cijfer beschikbaar voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.³³

In het Waalse Gewest is een DNB het gas komen afsluiten van een heel appartementsblok dat verwarmd wordt middels een collectieve gasbrander (en dus uitgerust is met een enkele gasmeter). De eigenaar, die de huur 'lasten inbegrepen' int, had zijn gasfacturen niet betaald. De huurders, die slecht geïnformeerd waren, hebben niet de kans gehad de zaak in kortgeding aanhangig te maken bij de vrederechter. (getuigenis van een deelnemer aan het overleg)

2.2.5. De beslissingsinstantie inzake afsluiting van gas en elektriciteit

In het Waalse en het Vlaamse Gewest bestaan er Lokale Adviescommissies (inzake afsluiting) die in de mate waarin ze het laatste woord hebben, in feite een beslissingnemende instantie zijn. Een dergelijke commissie is verondersteld om voorafgaand aan een afsluiting, tussen te komen en op die manier te vermijden dat er eenzijdig wordt beslist om tot een afsluiting over te gaan. Maar zowel in het Waalse als in het Vlaamse Gewest blijkt uit getuigenissen dat bij bepaalde gezinnen de toevoer wordt onderbroken zonder dat deze gezinnen eerst worden opgeroepen om voor de (C)LAC³⁴ te verschijnen. Laat ons er toch nog eens op wijzen dat in het Waalse Gewest het ontbreken van een tussenkomst van een CLAC of van een andere beslissingsinstantie voor de grootste meerderheid van de klanten met een ingebrekestelling het grootste probleem is. Deze klanten kunnen worden afgesloten zonder enige mogelijkheid gehoord te worden, of zonder dat enige oplossing aan hen werd voorgesteld.

Zowel in het Waalse als in het Vlaamse Gewest is een 'klaarblijkelijke onwil' voor de (C)LAC een reden om te beslissen dat de toevoer mag worden onderbroken. Men beschouwt de afwezigheid van de betrokkene tijdens de vergadering van de (C)LAC echter al te gauw als een teken van klaarblijkelijke onwil. Nochtans zijn er meestal totaal andere redenen voor een afwezigheid. Enerzijds zijn de opgeroepen gezinnen meestal heel slecht geïnformeerd over wat de (C)LAC precies is. Anderzijds zijn de verstuurd uitnodigingen niet altijd duidelijk en zelden vriendelijk. Ten slotte hebben sommigen het gevoel dat de (C)LAC eerder een rechtbank is waar ze al op voorhand veroordeeld zouden zijn. De (C)LAC komt dan ook mysterieus en onrustwekkend over. De deelnemers aan de overleggroep vragen daarom dat een afwezigheid tijdens de vergadering van de (C)LAC niet zou worden beschouwd als een geldige reden om de toevoer te onderbreken. Ze vragen dat maatschappelijke werkers een sociaal en informatief bezoek zouden brengen aan deze klanten, opdat ze een beeld van de sociale situatie van deze gezinnen zouden krijgen. Ze zouden aan deze gezinnen dan ook moeten uitleggen wat de rol en de werking van de (C)LAC is en hen moeten voorbereiden om ervoor te verschijnen. De (C)LAC zou pas mogen vergaderen wanneer dit bezoek effectief heeft plaats gevonden. Indien een bezoek onmogelijk blijkt, zou er geen enkele beslissing mogen genomen worden zonder dat men er zich van verzekerd heeft dat alle middelen werden benut om deze gezinnen te kunnen ontmoeten. Er dienen verschillende pogingen ondernomen te worden om deze gezinnen te ontmoeten om te vermijden dat een afwezigheid, een misverstand, of een terughoudendheid ten aanzien van een initiatief (dat verontrustend kan lijken) zouden worden begrepen als een weigering.

³² 'Commissions Locale d'Avis de Coupure': Lokale Adviescommissie in Wallonië.

³³ VREG. (2007). *Statistieken 2006 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbaredienstverplichtingen*. <http://www.vreg.be/vreg/documenten/rapporten/RAPP-2007-3.pdf> (29-10-2007).

CWaPE. (2007). *Rapport annuel 2006 sur l'exécution des obligations de service public à caractère social imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseaux*. <http://www.cwape.be/servlet/Repository?IDR=9011> (29-10-2007).

³⁴ LAC: Lokale AdviesCommissie (Vlaamse Gewest); CLAC: 'Commission Locale d'Avis de Coupure' (Waalse Gewest).

De 'klaarblijkelijke onwil' houdt in theorie niet het gebrek in aan middelen om energiekosten te kunnen betalen. In de praktijk hebben gezinnen die voor de (C)LAC moeten verschijnen meestal geen andere keuze dan het door de (C)LAC voorgestelde betalingsplan te aanvaarden, ook al beseffen ze dat ze dit moeilijk kunnen naleven. Zodra één van de maandelijkse aflossingen niet betaald is, is het echter wettelijk toegelaten om de toevoer te onderbreken. Nochtans spreekt het vanzelf dat gezinnen met financiële problemen niet noodzakelijk door slechte wil hun betalingsplan niet naleven. Voor de deelnemers aan het overleg is het belangrijk dat financiële problemen daadwerkelijk uit de redenen voor afsluiting worden uitgesloten en dat de voorkeur wordt gegeven aan oplossingen waarbij bijstand en begeleiding een bevoorrechte plaats krijgen.

In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bestaan er geen Lokale Adviescommissies. Alleen de vrederechter kan beslissen of de gas- of de elektriciteitstoevoer van gezinnen wordt onderbroken. De deelnemers aan het overleg vinden dit de meest billijke maatregel.

In Ninove is een gezin (moeder en vier zonen waarvan één met een handicap) afgesloten door de LAC. Het gaat hier zowel over afsluiting van elektriciteit als van water (die mensen hadden voor hun water een elektrische pomp).³⁵

2.2.6. De winterperiode waarin onderbreking verboden is

Het Waalse en het Vlaamse Gewest hebben een periode voorzien waarin gas- en elektriciteitsafsluitingen verboden zijn. Deze periode duurt drie maanden in het Vlaamse Gewest en vier maanden in het Waalse Gewest.

Toch moet men voorzichtig omgaan met dit gegeven, want zo zou men kunnen denken dat alle gezinnen tijdens de winterperiode toegang tot energie zouden hebben. Dat is echter niet het geval aangezien mensen bij wie de toevoer voor deze periode werd onderbroken, niet opnieuw worden aangesloten om de winter door te komen. Bovendien geldt de periode waarin onderbrekingen verboden zijn in het Waalse Gewest enkel voor beschermde klanten³⁶, en die vertegenwoordigen slechts 5 tot 5,5 % van alle klanten die in gebreke gesteld zijn.³⁷ Als het met de invoering van deze periode met verbod van afsluiting de bedoeling van de wetgever is geweest om de waardigheid van mensen te respecteren, door zoveel mogelijk te vermijden dat ze door het strenge winterweer zouden lijden, dan stelt zich toch de vraag hoe coherent deze maatregel is.

In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kan de vrederechter, die beslist over de afsluiting van de gas- of de elektriciteitstoevoer van een gezin, tussen 1 oktober en 31 maart een noodleverancier verplichten om tot 31 maart te leveren. Hij is echter niet verplicht om dit te doen. Als we het zo bekijken, bestaat er dus eigenlijk in dit gewest geen periode waarin een onderbreking verboden is. Het OCMW kan de noodleverancier verplichten om tijdens de winterperiode te leveren aan gezinnen waar voordien de toevoer werd onderbroken, namelijk *"in de gevallen waar de menselijke waardigheid is aangetast"*³⁸. Het is nog te vroeg om na te gaan welke effecten deze maatregelen in de praktijk sorteren.

De deelnemers aan het overleg zouden graag die mogelijkheid voor de OCMW's om de leveranciers een winterlevering van gas en/of elektriciteit op te leggen, uitgebreid zien naar het Vlaamse en het Waalse Gewest.

3. De stookoliemarkt

Wat de stookoliemarkt betreft heeft men de bevoegdheden op geen enkele manier verdeeld tussen de federale en de regionale overheden. De stookoliemarkt is een vrije, niet gereguleerde markt. De klant is volledig vrij om zijn distributeur te kiezen. Het

³⁵ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw. (2006), op.cit., p. 43.

³⁶ We moeten hierbij wel vermelden dat, gezien er geen budgetmeters voor gas bestaan, alle gasklanten tijdelijk genieten van dit verbod van afsluiting tijdens de winter.

³⁷ CWaPE. (2007), op.cit., p. 11.

³⁸ Ordonnantie van 14 december 2006, op.cit.

handvol bestaande sociale maatregelen is het resultaat van een akkoord tussen de federale regering en de sector, en deze maatregelen beantwoorden niet aan een openbardienstverplichting.

Een bijzonder knelpunt van deze markt is haar ondoorzichtigheid. Men kan op geen enkele manier nagaan hoeveel tanks er in België het hele jaar of gedurende een deel van het jaar leeg blijven wegens een gebrek aan financiële middelen. Het nochtans heel reële probleem van mensen die zonder hoofdverwarming³⁹ zitten omdat ze hun stookolietank leeg hebben moeten laten, is weinig zichtbaar. De gas- en elektriciteitsmarkten werken door middel van een netwerk waarop klanten zijn aangesloten, zodat men een duidelijk beeld van de situatie heeft. Dat is niet het geval bij de stookoliemarkt. In het algemeen ontbreekt er een evaluatie van het aantal gezinnen zonder verwarming of dat beroep doet op bijkomende verwarmingstoestellen die vaak onveilig zijn.

3.1. Het sociaal stookoliefonds

Dit fonds garandeert een financiële tussenkomst die bestemd is voor *'consumenten met lage inkomens'* wanneer de stookolieprijs stijgt boven een bepaald bedrag per liter. Hoe hoger de prijs, des te hoger de financiële tussenkomst is.

- Het fonds komt tussen voor een maximum van 1500 liter en met maximum 195 euro per gezin en per verwarmingsperiode. Gezinnen die huisbrandolie of petroleum voor lampverlichting in jerrycans gebruiken, hebben recht op een forfaitaire toelage van 100 euro per jaar.
- De verwarmingsperiode duurt van 1 september tot en met 30 april. De tussenkomst van het fonds dekt enkel stookolie die in deze periode werd aangekocht.
- De tussenkomst gebeurt via het OCMW, waar de begunstigten hun aanvraag moeten indienen.

De deelnemers aan het overleg stellen zich vragen over het verschil tussen de potentiële maximumbedragen van de tussenkomst, al naargelang de gezinnen een stookolietank hebben en over de middelen beschikken om deze te vullen, ofwel zich aan de pomp moeten bevoorraden. Temeer omdat mensen die geen tank hebben, zoals permanente campingbewoners, gewoonlijk het meest in bestaansonzekerheid verkeren. Als de berekening van het bedrag van de tussenkomst op basis van de hoeveelheid gekochte stookolie te ingewikkeld blijkt, dan vragen de deelnemers dat de forfaitaire som wordt herzien en opgetrokken, dit om discriminatie tussen stookolieverbruikers met een laag inkomen te vermijden.

Het feit dat er een verwarmingsperiode bestaat waaraan de tussenkomst van het fonds is verbonden, is eveneens problematisch zolang de mogelijkheid om te betalen in termijnen niet beter gekend en veralgemeend is. Gezinnen worden namelijk verplicht om hun stookolie-uitgaven te concentreren tijdens de wintermaanden, terwijl sommigen hun aankopen liever over het hele jaar spreiden.

3.2. Betaling in termijnen

Voor de hulpmaatregelen inzake stookolie is de samenwerking van de sector nodig. Voor het spreiden van de betaling is deze samenwerking er jarenlang niet geweest. Toch heeft de regering in september 2006 een akkoord bereikt met de petroleumsector en met de distributeurs.

³⁹ Gezinnen bij wie de gas- of de elektriciteitstoevoer afgesloten zijn, of die hun stookolietank niet kunnen vullen, gebruiken gewoonlijk bijkomende verwarmingstoestellen die vaak gevaarlijk zijn.

Het Koninklijk besluit van 5 oktober 2006 organiseert deze betaling in termijnen door er minimale voorwaarden voor te voorzien.⁴⁰ Distributeurs die dit wensen, kunnen zich inschrijven op de website van de FOD Economie, Middenstand en Energie. Zodoende verbinden ze zich ertoe om aan hun klanten voor te stellen om een voorschot van maximum 25 % te betalen van het totale factuurbedrag op het moment van de levering, waarna de rest wordt gespreid over maandelijkse aflossingen⁴¹; en dit onder twee voorwaarden:

- Ze mogen maximum 2000 liter bestellen;⁴²
- Ze moeten de laatste drie betalingen correct hebben gedaan of ze moeten voor de eerste keer stookolie geleverd krijgen.

De deelnemers aan het overleg juichen deze mogelijkheid om de betaling te spreiden toe. Ze betreuren echter dat deze mogelijkheid niet beter gekend is. De maatschappelijk werkers zelf weten zelfs niet dat er bij de FOD Economie, Middenstand en Energie een lijst bestaat met distributeurs die betalingen in termijnen aanvaarden. Het blijkt dus nodig dat hierover informatie wordt verstrekt.

4. De rol van de OCMW's

Algemeen gezien valt de strijd tegen de energie-armoede onder de organieke OCMW-wet van 1976, waarvan het eerste artikel aan de OCMW's de opdracht toekent van maatschappelijke dienstverlening om ieder toe te laten een leven te leiden conform met de menselijke waardigheid.

Gezien de omvang en de complexiteit van de problemen met betrekking tot energie, hebben zowel de federale als de gewestelijke overheden hen een groot aantal bevoegdheden in dit domein toegekend.

Op federaal niveau enerzijds:

- De wet van 4 september 2002⁴³ geeft aan de OCMW's middelen om een ondersteuning en begeleiding inzake energie op poten te zetten, met inbegrip van onderhandelingen inzake de betalingsplannen. Bovendien stelt deze wet hen in staat om financiële maatschappelijke steun toe te kennen *"aan personen waarvan de schuldenlast van die aard is dat zij, ondanks hun persoonlijke inspanningen, hun gas- en elektriciteitsrekeningen niet meer kunnen betalen"*.
- De OCMW's, waar de rechthebbenden hun aanvraag moeten indienen, komen ook tussen bij de toekenning van uitkeringen die worden toegestaan in het kader van het sociaal stookoliefonds.
- De OCMW's behoren bovendien tot de instellingen die op gewestelijk niveau de nodige bewijzen kunnen afleveren om van een sociaal tarief⁴⁴ te kunnen genieten of om in het beschermde klantenbestand te worden opgenomen.
- In het kader van het Fonds ter reductie van de globale energiekost is voorzien dat de OCMW's samenwerken met de plaatselijke entiteit van hun gemeente. Het fonds komt tussen in de financiering van structurele maatregelen met betrekking tot het rationele gebruik van energie in woningen van mensen die in bestaansonzekerheid verkeren (zie verder). Het fonds bestaat nog niet lang, en slechts enkele gemeenten zijn hierbij betrokken.

⁴⁰ Koninklijk besluit van 5 oktober 2006 tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 januari 2006 houdende de minimumvoorwaarden van contracten tot levering van huisbrandolie met spreading van betaling aangeboden door geregistreerde handelaren, *Belgisch Staatsblad*, 27 oktober 2006.

⁴¹ Voor bestellingen van meer dan 2000 liter of wanneer de klant niet betrouwbaar wordt geacht of wanneer de handelaar hem niet kent, mag het voorschot 50 % van de totaalsom van de factuur bedragen.

⁴² Dat is het geval bij de meeste gezinnen.

⁴³ Wet van 4 september 2002 houdende toewijzing van een opdracht aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn inzake de begeleiding en de financiële maatschappelijke steunverlening aan de meest hulpbehoevenden inzake energielevering, *Belgisch Staatsblad*, 28 september 2002.

⁴⁴ In afwachting van de automatische toekenning van het sociaal tarief moeten rechthebbenden regelmatig het bewijs leveren dat ze beantwoorden aan de criteria om ervan te genieten.

Op regionaal niveau anderzijds:

- In het Waalse en het Vlaamse Gewest zijn verschillende vertegenwoordigers van het OCMW⁴⁵ betrokken bij de beslissingen van de lokale adviescommissie.
- In het Waalse en het Brusselse Gewest kan het elektrische vermogen waarover gezinnen met een stroombegrenzer beschikken op verzoek van het OCMW worden verhoogd.
- In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kan het OCMW op basis van een sociaal onderzoek beslissen om het statuut van beschermde klant toe te kennen aan gezinnen die niet beantwoorden aan de wettelijk bepaalde voorwaarden.
- In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kan het OCMW tijdens de winterperiode de noodleverancier verplichten afgesloten gezinnen gas en elektriciteit te leveren.
- Het OCMW heeft bovendien in het Waalse Gewest preventieve taken gekregen, evenals de bevoegdheid tot toekenning van investeringshulp die energiebesparingen moet bevorderen.

De maatschappelijk werkers van de OCMW's worden vaak aangesproken door mensen die inlichtingen zoeken over de liberalisering van de markt of over sociale maatregelen, of die op zoek zijn naar de meest voordelige leverancier voor hun verbruiksniveau. Sommige OCMW's geven trouwens advies aan hun cliënten om met behoud van hetzelfde comfort minder energie te verbruiken en zodoende toch iets te besparen. Ten slotte gaan enkele OCMW's zelfs nog een stap verder: ze bezoeken hun cliënten thuis om te proberen potentiële technische problemen betreffende de woning op te lossen, om de kwaliteit van de installaties te beoordelen, om een theoretische raming te maken van een 'normaal' verbruik en om oorzaken van eventuele afwijkingen op te sporen.

Om al hun opgelegde taken goed uit te voeren, hebben enkele OCMW's een dienst of een cel opgericht die gespecialiseerd is op het vlak van energie en waar specifiek personeel is ingezet om deze problemen aan te pakken.

Over de omvang van de opdrachten inzake energie die aan het OCMW zijn gegeven en de manier waarop ze worden uitgevoerd, zijn er een aantal opmerkingen:

De diensten die inzake energie door de OCMW's worden geboden, vallen onder maatschappelijke dienstverlening in de zin zoals het voorzien is in de organieke wet van 1976 betreffende de OCMW's.⁴⁶ De soms totaal verschillende aanpak van de OCMW's kan een gevoel van partijdigheid geven aan gezinnen die op hen een beroep doen; gezinnen die, volgens de gemeente waar ze wonen, wezenlijke steun of integendeel een minimale steun zullen genieten. Met het oog op deze ongelijkheden en in een streven naar coherentie pleiten de deelnemers aan het overleg nadrukkelijk voor meer harmonisatie van de praktijken van de OCMW's.

De wet van 4 september 2002 vermeldt geen enkele voorwaarde voor het genieten van begeleiding of van maatschappelijke en financiële dienstverlening. In de praktijk en ongetwijfeld om bijkomende werkoverlast te vermijden, lijkt het echter dat de OCMW's deze hulp vlugger toekennen aan cliënten die beantwoorden aan de toekenningscriteria van het leefloon of die ze kennen dankzij eerdere stappen. Zo komt het dat sommige aanvragers – bijvoorbeeld werklozen – vaak in de praktijk voor bijstand worden uitgesloten terwijl de wet hen dit nochtans niet weigert.

Deze wet voorziet de financiering van personeel, materiële bijstand en preventieve acties.⁴⁷ Toch wordt dit geld vaak eerder besteed aan andere werkdomeinen van de OCMW's (zoals schuldbemiddeling) dan aan hun energiebeleid. Een herziening van de

⁴⁵ Een maatschappelijk werker en een lid van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn (of, in het Waalse Gewest, een vertegenwoordiger die door de Raad wordt aangeduid).

⁴⁶ Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, *Belgisch Staatsblad*, 5 augustus 1976.

⁴⁷ Wet van 4 september 2002 houdende toewijzing van een opdracht aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn inzake de begeleiding en de financiële maatschappelijke steunverlening aan de meest hulpbehoevende inzake energielevering, art. 4 en 6.

wet zou toelaten om de bestemming van de middelen te verduidelijken. Niettemin is het toekennen van de nodige middelen aan de OCMW's om elk van hun doelstellingen te kunnen vervullen een onvermijdelijke gevolgtrekking.

We vermelden hier dat de wet van 4 september 2002 in haar artikel 3 voorziet dat *“behalve bij verzet van de cliënt, de distributiemaatschappij aan het bevoegd OCMW de lijst van de cliënten met betalingsmoeilijkheden zendt teneinde het OCMW toe te laten met hen contact op te nemen”*. Aan deze vereiste is voldaan door de Waalse en de Brusselse wetgevingen. Deze voorzien dat de maatschappij die elektriciteit of gas levert⁴⁸ aan de OCMW's de gegevens van mensen met betalingsmoeilijkheden doorgeeft, tenzij deze mensen dit weigeren. In werkelijkheid blijkt de lijst van dergelijke mensen echter soms onvolledig te zijn. In het Vlaamse Gewest moet de distributiemaatschappij enkel aan klanten met betalingsmoeilijkheden voorstellen om contact te nemen met het OCMW. Omdat we weten dat sommige mensen, zelfs in een bestaansonzekere situatie, helemaal niet bij het OCMW willen aankloppen, is het belangrijk dat het OCMW zelf de lijst krijgt van alle gezinnen die steun zouden kunnen gebruiken. Bovendien vragen de deelnemers aan het overleg dat er altijd een ontmoeting met een maatschappelijk assistent(e) van het OCMW zou plaatsvinden voordat de betrokkenen voor de (C)LAC of de vrederechter moeten verschijnen en er over de afsluiting wordt beslist; dit om de betrokkenen te informeren, ze voor te bereiden, een sociaal onderzoek te voeren en eventuele steun te overwegen.

Ten slotte stellen sommige waarnemers vast dat de OCMW's lang niet volledig de mogelijkheden benutten die hen door de verschillende wetgevingen inzake energie worden geboden, bijvoorbeeld de mogelijkheid om het elektrische vermogen van gezinnen met een stroombegrenzer te verhogen.

De OCMW's hebben heel veel taken op het vlak van energie. Indien ze naar alle waarschijnlijkheid een gebrek aan beschikbaarheid en middelen hebben om deze taken goed uit te voeren, dan beschikken veel OCMW's waarschijnlijk vooral niet over de expertise die toch vereist is voor een zo ingewikkeld domein. De ervaring toont ons dat een doeltreffende energiedienst helpt om het aantal afsluitingen aanzienlijk te verminderen. Het lijkt dan ook essentieel dat elk OCMW zelf, of in samenwerking met andere OCMW's, een gespecialiseerde dienst rond energie opricht. Maar gezien niet alle sociale werkers specialisten kunnen zijn op het vlak van energie, moeten ze indien nodig kunnen terugvallen op een netwerk of bepaalde diensten. Merken we op dat de OCMW's van heel het land via een persmededeling het volgende hebben laten weten: *“De OCMW's vragen een globaal debat over de energieproblematiek en meer mogelijkheden om cliënten de gepaste ondersteuning en begeleiding te geven.”*⁴⁹ Ze suggereren om de verschillende bestaande fondsen te versmelten. Uit protest tegen de versnippering van de huidige sociale maatregelen op het vlak van energie hebben ze besloten om uit de Raad van Bestuur van de vzw Sociaal Stookoliefonds te stappen.

5. Facturen die betaalbaarder zijn ?

Uit de opeenvolgende rapporten van de gewestelijke regulatoren⁵⁰ blijkt dat elk jaar steeds meer gezinnen worden geconfronteerd met betalingsmoeilijkheden voor hun energieleveringen, met als gevolg dat er een toenemend aantal dossiers bij de OCMW's terechtkomt, dat er meer 'drops' zijn in het Vlaamse Gewest⁵¹, dat er meer budgetmeters en stroombegrenzers worden geplaatst, dat er meer beslissingen voor afsluitingen worden genomen en dat er waarschijnlijk meer stookolietanks leeg blijven, ook al kan dit wegens een gebrek aan statistische gegevens hierover, niet worden bevestigd.

⁴⁸ Hun commerciële leverancier of de distributienetbeheerder.

⁴⁹ Persbericht: AVCB, UVCW, VVSG. (2007). *OCMW's stappen uit Stookoliefonds*.

http://admin.vvsg.be/cmsmedia/092007%20persbericht_ontslag%20verwarmingsfonds.pdf?uri=ff80808115545b7e011560545fe40132&action=viewWorkingAttachement (29-10-2007).

⁵⁰ In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is het tot op heden de distributeur Sibelga die beperkte informatie publiceert.

http://www.sibelga.be/attachments_Fr/Sibelga_RA_06_FR.pdf (29-10-2007).

In het Waalse Gewest, zie het laatste jaarverslag van de CWaPE: http://www.cwape.be/servlet/Repository/Rapport_annuel_2006.PDF?IDR=8711 (29-10-2007).

In het Vlaamse Gewest, zie het laatste verslag van de VREG over de openbardienstverplichtingen:

<http://www.vreg.be/vreg/documenten/rapporten/RAPP-2007-3.pdf> (29-10-2007).

⁵¹ In het Vlaamse Gewest kan een commerciële leverancier beslissen om zijn contract met een klant op te zeggen wanneer deze geen oplossing voorstelt nadat hij een ingebrekestelling heeft ontvangen of wanneer hij de afgesproken verbintenissen niet naleeft. De klant krijgt dan een maand de tijd om een nieuwe leverancier te vinden, zoniet – en in de praktijk gebeurt dat het meest – gaat hij langs bij de distributienetbeheerder die dan fungeert als laatste mogelijke leverancier. Deze fase wordt gewoonlijk 'drop' genoemd.

Gezinnen die geconfronteerd worden met energieschulden of betalingsmoeilijkheden, willen vooral het bedrag van hun energiefactuur verminderd zien. Hiertoe zijn er twee alternatieven mogelijk: ingrijpen op het niveau van de prijzen en/of het verbruik.

De energieprijis is een heel gevoelige materie. Iedereen heeft de laatste jaren te lijden onder de voortdurende prijsstijgingen van de grondstoffen, vooral hulpbehoevende gezinnen, maar deze prijsstijgingen hebben wel als bijkomend effect dat de consumenten worden aangezet tot een rationeler energieverbruik. Deze daling van het energieverbruik is een essentiële ecologische doelstelling. Maar het is dikwijls heel moeilijk om het verbruik te verminderen in een vervallen woning met een verouderde of gebrekkige installatie, wat de situatie is van veel arme gezinnen. En gezinnen die in dergelijke omstandigheden moeten wonen, verwijten dat ze teveel verbruiken, komt nogal bekrompen over. De actie mag dan enkel gericht zijn op de prijzen die voor alle consumenten gelden, toch bestaat er wel degelijk een reële spanning tussen de ecologische en de sociale behoeften. Specifieke maatregelen bestemd voor bestaansonzekere gezinnen kunnen helpen om dit struikelblok voor een deel te omzeilen.

Er bestaat nog een ander alternatief dat de sociale doelstellingen en de doelstellingen van duurzame ontwikkeling kan verzoenen, als de overheid er echt de middelen voor wil uittrekken. Dit kan door middel van een grootschalige steunverlening aan energiebesparende investeringen, in het bijzonder bestemd voor bestaansonzekere bevolkingsgroepen. Maar zolang al degenen die deze maatregelen het meest nodig hebben, er niet van kunnen profiteren en zolang gezinnen van goede wil niet in staat zijn om hun energiefacturen te betalen, is het nodig om maatregelen betreffende de prijs te nemen.

5.1. Het verbeteren van de energiestatistiek

De beste manier om de energiefactuur te verlagen, is zonder twijfel het verbruik te verminderen. Duurzaam energiegebruik, door het toepassen van eenvoudige adviezen, maakt het onderwerp uit van meer en meer informatiecampagnes bij milieubewuste groepen en ten aanzien van bestaansonzekere groepen. Het duurzaam gebruik van energie is zeker noodzakelijk. De effecten op de factuur blijven echter marginaal indien de staat van de woning of van de technische installaties erbarmelijk is. Het werken aan de energiestatistiek (energie-efficiëntie) van de uitrustingen, de installaties en de woningen lijkt derhalve de meest efficiënte manier om tegelijkertijd de gefactureerde bedragen voor de energielevering en de milieu-impact van onze energieconsumptie te beïnvloeden, en zou een sociale en ecologische prioriteit moeten zijn voor de politieke verantwoordelijken.

Deze bezorgdheid geldt voor alle gezinnen, maar de autoriteiten zouden hun inspanningen vooral moeten richten op gezinnen met lage inkomsten, waarvan de vaak vochtige, amper geïsoleerde en tochtige woningen tot grote energieverliezen lijden, zonder dat deze gezinnen beschikken over de nodige middelen om iets aan de oorzaken van het probleem te doen.

Het ondersteunen van investeringen inzake energieverbruik heeft nog een ander voordeel. Het zou immers het scheppen van een groot aantal jobs kunnen mogelijk maken, in de bouwsector, evenals betreffende gepast materiaal en technologie.

De cel energie van Gent stelt vast dat de meeste van haar klanten woningen huurt die in slechte staat verkeren.⁵²

Aan het einde van het hoofdstuk zullen er verschillende voorstellen over dit specifieke punt worden uitgewerkt. Toch willen we hier even de aandacht vestigen op een aantal punten die verband houden met steun aan energiebesparende investeringen.

5.1.1. Aangepaste steunmaatregelen

De Federale Staat en de gewesten hebben steunmaatregelen voor energiebesparende investeringen uitgewerkt voor particulieren. De federale overheid heeft dit gedaan aan de hand van fiscale verminderingen die 40 % van de kosten dekken⁵³, terwijl de

⁵² Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw. (2006), op.cit., p. 49.

⁵³ Met een plafond voor tussenkomst van 2600 euro per belastingsjaar.

gewesten dit doen via premies voor de aankoop van bepaalde types huishoudtoestellen of voor bepaalde werken. Deze maatregelen zijn van toepassing op werken die gerealiseerd worden door zowel eigenaars als huurders. Deze systemen zijn interessant, in het bijzonder voor de midden- en hogere klassen, maar zijn weinig afgestemd op gezinnen die in armoede verkeren.

Eenzijds worden gezinnen met lage inkomens niet of heel weinig belast. Op die manier kunnen ze (totaal) niet genieten van de voorgestelde fiscale verminderingen. Om een sociale relevantie te hebben, moeten de voorgestelde oplossingen voor steunverlening met deze realiteit rekening houden en financiële steun voorstellen die minstens gelijkwaardig is aan het bedrag van de fiscale aftrek waarop deze gezinnen recht zouden hebben als ze voldoende belast zouden zijn.

Anderzijds komen de fiscale aftrek en de premies er pas nadat de investering zelf al is gebeurd. Bestaansonzekere gezinnen beschikken echter niet op voorhand over de nodige middelen om grote investeringen te doen. Om adequaat te zijn, moet de steun worden verleend voordat de investering moet gebeuren, opdat deze mogelijk zou zijn. Bovendien zouden de bedragen voor steunverlening nuttig kunnen worden verhoogd wanneer ze bestemd zijn voor mensen die in bestaansonzekerheid verkeren.

In het Waalse Gewest beantwoordt de MEBAR-regeling⁵⁴ theoretisch aan deze verwachtingen. Deze financiert tot een bepaald maximumbedrag de uitvoering van energiebesparende werken bestemd voor gezinnen met bescheiden inkomsten. De werken waarvan de kostprijs niet hoger is dan het bedrag van de subsidie, worden volledig door deze subsidie gesteund. De aanvrager komt enkel tussen in het geval dat dit bedrag wordt overschreden. Een ander aspect van de bepaling dat interessant is in vergelijking met andere maatregelen, is dat de steun geldt voor alle werken die aan de hand van een energie-audit nodig worden geacht om energie te besparen, en dat er niet wordt gekeken naar een beperkende lijst voor investeringen. In de praktijk is evenwel een grote meerderheid van de tegemoetkomingen bestemd om aparte verwarmingstoestellen, die vanuit energiestandpunt niet echt efficiënter zijn, te plaatsen bij gezinnen die daar niet over beschikken. Ze worden niet aangewend voor energiebesparende maatregelen, zoals de regeling voorziet.

Op federaal niveau lijkt het 'Fonds ter reductie van de globale energiekost' (FRGE) eveneens een goed initiatief. Dit in 2006 opgerichte fonds kent namelijk goedkope leningen toe aan particulieren, en daarnaast komt het ook gedeeltelijk tussen als derde-investeerder⁵⁵ voor 'de doelgroep met de armste mensen'. Het FRGE werkt samen met plaatselijke entiteiten die in gezamenlijk akkoord met het OCMW door de gemeenten zijn aangesteld. Het FRGE onderhandelt met een twintigtal plaatselijke entiteiten, minstens één per provincie. Het eerste contract dat het FRGE met een plaatselijke entiteit heeft ondertekend, dateert van mei 2007. Het fonds heeft dus nog niet echt de gelegenheid gehad om de effecten van zijn werking te tonen en zich te bewijzen. Als het FRGE een positieve beoordeling krijgt, dan zou elke gemeente of groepering van gemeenten moeten kunnen, zelfs moeten beschikken over een plaatselijke entiteit. Men zou dus zeker meer middelen aan het fonds ter beschikking moeten stellen opdat het meer impact zou hebben.

Het aanpassen van steunmaatregelen aan de realiteit van de mensen die in armoede leven moet een absolute prioriteit zijn in de initiatieven van het beleid op het vlak van energie. Zoniet, dan zullen deze mensen die in de praktijk niet kunnen rekenen op de voorziene steun voor gezinnen met gemiddelde of hoge inkomsten, de grootste slachtoffers zijn van de stijging van de energieprijzen, terwijl ze net het meest kwetsbaar zijn.

⁵⁴ MEBAR = 'Ménages à Bas Revenus': gezinnen met lage inkomens.

⁵⁵ Het FRGE werkt samen met plaatselijke entiteiten die als 'Energy Service Company' (ESCO) kunnen fungeren ten gunste van de mensen die in armoede leven aan de hand van een derde-investeerder systeem. Dit mechanisme voorziet dat de ESCO het bedrag van de werken op zich neemt en in maandelijkse aflossingen wordt terugbetaald, in dit geval gedurende 5 jaar, door de winst die dankzij de werken wordt gerealiseerd op de energiefactuur.

5.1.2. De eigenaars betrekken

Gezinnen die in armoede verkeren, huren meestal hun woning. Als huurder zijn ze niet genegen om geld te investeren in een goed waarvan ze niet eens de eigenaar zijn en dat ze misschien moeten verlaten vooraleer ze van de voordelen van de werken hebben kunnen genieten. Dit is vooral waar in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest waar het verhuispercentage bijzonder hoog is. De eigenaars zelf hebben evenmin zin om hun onroerend goed energie-efficiënter te maken, toch niet wanneer ze het energieverbruik niet zelf moeten dragen. Daarom moeten eigenaars worden aangemoedigd om te investeren in de woningen die ze verhuren, maar dan zonder dat deze werken een grotere weerslag hebben op de huurprijs dan de winst die de huurder eruit zou kunnen halen. Er zouden dan ook barema's moeten worden ingevoerd die toelaten de huur aan te passen aan de staat van de woning.

De energiecertificaten, die verplicht zullen zijn vanaf 2009, zouden een bijdrage kunnen leveren aan deze responsabilisering. Energieverslindende woningen zullen minder makkelijk kandidaat- kopers vinden dan ecologische woningen, wat zonder twijfel bepaalde eigenaars ertoe zal aanzetten hun woning(en) te renoveren rekening houdend met energiebesparende criteria. Maar zelfs ongezonde woningen vinden een koper, waaronder mensen met heel lage inkomens die de middelen niet hebben om een hogere huur te betalen. Derhalve zouden de decreten die de Europese richtlijn betreffende de energieprestatieregeling omzetten, moeten worden herzien op een manier dat er minimale energiecriteriën worden voorzien in het geval van de verhuur of verkoop van vastgoed.

5.1.3. De voorbeeldwaarde van sociale woningen

Sociale woningen zijn een domein waarin de gewestelijke overheden gemakkelijker kunnen ingrijpen dan in de privé-markt. Tot op heden houden bouwplannen en renovaties van sociale woningen dikwijls heel weinig rekening met de energieprestatiecriteria van gebouwen. Nochtans bestaan er enkele heel goede voorbeelden zowel in Vlaanderen als in Wallonië. De sociale huisvestingsmaatschappij 'Zonnige Kempen'⁵⁶, in de regio van Antwerpen, bouwt en renoveert talrijke sociale woningen op een ecologische manier. In Bergen is er een project⁵⁷ aan de gang waarbij 29 sociale passiefwoningen en 145 lage-energie woningen worden gebouwd.

In Henegouwen beoogt het project 'Habiter malin, charges en moins'⁵⁸ - met een cofinanciering van de Europese Unie en het Waalse Gewest - het energieverbruik in sociale woningen te rationaliseren. Het omvat met name energiebesparende werken, de begeleiding van gezinnen en de bewustmaking van aannemers, projectverantwoordelijken en bouwheren.

Het aanzetten van de sociale huisvestingsmaatschappijen om dit aspect als een prioriteit te hanteren, kan een sterk signaal van de overheden zijn en een reële hulp vormen voor de bevolkingsgroepen die ervan genieten. Men zou het realiseren van dergelijke investeringen in sociale woningen kunnen toevoegen aan de openbardienstverplichtingen die gelden voor de distributienetbeheerders.

⁵⁶ Zie <http://www.zonnigekempen.be>.

⁵⁷ Zie <http://www.a2m.be>.

⁵⁸ Slim wonen, minder betalen.



5.2. Welke acties betreffende de prijzen ?

5.2.1. De BTW-tarieven in vraag gesteld

Momenteel wordt voor energie een BTW-tarief van 21 % aangerekend, waardoor ze in de categorie van de luxeproducten zit. Voor water wordt er 6 % BTW aangerekend, het tarief dat aan basisproducten wordt toegekend. Voor heel wat gezinnen is energie echter een basisbehoefte die niet altijd binnen hun bereik ligt. Sommigen herinneren er trouwens aan dat kunstwerken paradoxaal genoeg maar tegen 6 % belast worden.

De deelnemers aan het overleg waren verdeeld over de vraag naar het 'juiste BTW-tarief'. Sommigen pleiten voor het behoud van de 21 %, dit om ecologische redenen en om het grote tekort dat deze maatregel zou veroorzaken in de ontvangsten van de staat, waardoor op lange termijn het mechanisme van de herverdelende solidariteit ondermijnd wordt. Ze hebben trouwens kritiek op het feit dat de maatregel niet doelgericht genoeg is, waardoor degenen met de meeste middelen daar het meeste voordeel uit halen. Een andere (grotere) groep eist een verlaging van de BTW naar 6 %, waarbij het gebrek aan ontvangsten voor de Staat door andere fiscale maatregelen moet worden gecompenseerd.

Er werd voorgesteld om een verschillend tarief in te voeren al naargelang het inkomstenniveau van de gezinnen. In 2003 werd er in de Kamer in die zin een voorstel van resolutie ingediend, met de bedoeling het verminderde BTW-tarief van 6 % uit te breiden tot de huishoudelijke levering van gas en elektriciteit voor alle gezinnen met een laag of een middelmatig inkomen.⁵⁹ Dit kon echter niet worden aangenomen, want de BTW is een taks op de consumptie en ze kan dus wettelijk gezien niet discriminerend zijn.

5.2.2. Een solidaire en progressieve tarifiering

Volgens de redenering van dit laatste voorstel pleiten meerdere gesprekspartners van het overleg voor een solidaire en progressieve tarifiering. Tegenwoordig stellen de meeste leveranciers prijzen voor die dalen naarmate het verbruik stijgt. De deelnemers stellen voor om een progressieve prijzenbepaling in te voeren: goedkope kWh (eventueel de eerste gratis) voor alle gezinnen voor een normaal verbruik, terwijl de bijkomende kWh worden gefactureerd aan een hogere en afschrikkende prijs, waarbij rekening wordt gehouden met de samenstelling van het gezin en de toestand van de installaties. Hoewel de deelnemers beseffen dat dit voorstel heel wat praktische problemen stelt in het kader van een geliberaliseerde markt waarin de leveranciers het recht hebben om de prijzen toe te passen die ze zelf kiezen, en waarin het verboden is om de vrije keuze van de consumenten in de weg te staan, vinden ze toch dat alleen deze oplossing de juiste is in de context van wat er op het vlak van energie sociaal en ecologisch op het spel staat. Sommigen bepleiten daarom de terugkeer naar een exclusieve operator voor de gezinnen die in staat is om interessante prijzen met de producenten te bedingen.

De deelnemers aan het overleg hebben als grote bekommernis dat de maatregelen die worden genomen rekening niet alleen rekening zouden houden met het inkomen, maar ook met de samenstelling van het gezin, met de staat van de installaties en van de woning evenals met eventuele uitzonderlijke persoonlijke omstandigheden.⁶⁰ Het zou hen onjuist lijken mochten de huishoudens waarvan het energiegebruik bijzonder hoog is als gevolg van de slechte staat van hun woning en die niet over de middelen beschikken om dat te verhelpen, worden gestraft door een hoger tarief of door eventuele perverse effecten van andere maatregelen. Ze vragen dat de bestaande en toekomstige sociale energiemaatregelen rekening houden met die parameters.

⁵⁹ Voorstel van resolutie houdende uitbreiding van het verlaagd BTW-tarief van 6 % tot de levering van gas en elektriciteit aan alle gezinnen met een laag of middelgroot inkomen, ingediend door M. Yvan Mayeur en M. Eric Massin, Zitting 0/2003-1, Kamer van Volksvertegenwoordigers, Document 51K0247 (zittingsperiode 51).

⁶⁰ Tijdens het overleg werd het voorbeeld aangehaald van een vrouw die wegens een degeneratieve ziekte in een elektrische rolstoel zat. Het herladen van de batterijen van haar rolstoel verbruikt veel elektriciteit, wat haar in geval van progressieve prijzenbepaling zou benadelen. Bovendien zou de plaatsing van een stroombegrenzer bij deze vrouw een catastrofe betekenen omdat dit haar mobiliteit zelf in het gevaar zou brengen.

5.2.3. De aankoopcollectieven

Sinds enkele jaren bestaan er in België aankoopgroeperingen van ondernemingen in België. Gezien hun gezamenlijke (grote) vraag naar energie onderhandelen deze ondernemingen om een voordelig tarief bij een leverancier te bekomen. Deze aankoopgroeperingen zijn erin geslaagd om aanzienlijke verminderingen van 5 tot 12 % op hun totale factuur te krijgen, namelijk 10 tot 24 % van het gedeelte waarover met de leverancier kan worden onderhandeld. Geïnspireerd door deze aanpak hebben huishoudelijke klanten zich in hun eigen groeperingen verenigd. Toch blijven dergelijke collectieven zeldzaam en worden tot op heden vaak opgericht door lagere overheden (gemeenten, OCMW). De kortingen die de klanten in een dergelijk kader mogen verwachten, zijn echter kleiner want huishoudelijke klanten bieden minder zekerheid en ze verbruiken minder dan ondernemingen. Momenteel bedragen de verminderingen zowat 2 % van het onderhandelbare gedeelte van de factuur, namelijk ongeveer 1 % van de totale factuur.

5.2.4. Gedurfde financiële maatregelen

Op het moment dat de redactie van dit hoofdstuk werd beëindigd, werden er aanzienlijke verhogingen van de gasprijs en van de gas- en elektriciteitsdistributie aangekondigd, waarbij de cumul van beide prijsstijgingen in bepaalde regio's tot 30% kan bedragen. Dit nieuws wordt pijnlijk onthaald bij een groot deel van de bevolking. Deze verhogingen zijn evenwel nefast voor bepaalde bevolkingslagen die, vandaag de dag al, niet in staat zijn hun facturen te betalen. Het sociaal tarief, dat berekend wordt op basis van de marktprijzen, volgt onvermijdelijk deze opwaartse trend. Het garandeert geenszins een toegankelijk tarief, enkel een lager tarief. Er dringt zich dan ook een gedurfd politiek beleid op dat belangrijke financiële maatregelen ten behoeve van kwetsbare gezinnen neemt. Het is vanzelfsprekend prioritair, maar niet voldoende, om de lonen en uitkeringen te indexeren, waarbij rekening wordt gehouden met het reële aandeel van energie en huisvesting in het budget van de gezinnen.

6. De autonomie bevorderen: de nood aan een structurele visie

Net zoals in andere domeinen, kunnen de overheden op het vlak van energiearmoede antwoorden op korte termijn of oplossingen op lange termijn aanmoedigen. Sommige bestaande maatregelen zijn eerder lapmiddelen dan echte oplossingen. In de huidige situatie zijn ze uiteraard noodzakelijk. Ze moeten zo efficiënt mogelijk zijn, opdat alle groepen die ze nodig hebben, er ook echt van zouden kunnen genieten. Ze mogen ons echter niet doen vergeten dat het onderliggende probleem, het echte probleem dat we moeten bestrijden, de armoede is die het tegenwoordig voor meer en meer gezinnen onmogelijk maakt om hun kosten voor de noodzakelijke basisbehoeften te kunnen dragen.

Het toenemende aantal maatregelen bestemd voor specifieke groepen herleidt de mensen die verondersteld worden er van te kunnen genieten tot bedelaars om hulp. Mochten ze over voldoende middelen beschikken, dan zou dit de meesten onder hen toelaten op een zelfstandige en meer gewaardeerde manier te leven. Daarom is een gevoelige verhoging van de lage lonen en van de sociale uitkeringen een belangrijke eis van de deelnemers aan het overleg.

6.1. Eerder een hulpverlenende dan een sanctionerende aanpak

Een schuldenlast is een ware beproeving. In sommige gevallen, wanneer er een dramatisch tekort aan financiële middelen is, kan men een schuldenlast moeilijk vermijden. Nochtans blijft men in bepaalde huidige discours de neiging hebben om mensen die in bestaansonzekerheid verkeren, aansprakelijk te stellen voor hun eigen situatie. Een dergelijk discours komt ook tot uiting in de voorgestelde steunmaatregelen. Een goed voorbeeld hiervan is de budgetmeter. Deze is er inderdaad op gericht om het gezin verantwoordelijk te stellen voor zijn verbruik. In de plaats van rekening te houden met de energiebehoeften van het gezin, doet

deze meter het verbruik van het gezin afhangen van de middelen van het gezin. De distributiemaatschappij – de commerciële leverancier of de beheerder van het distributienet – ondervindt geen schade want de schuldenlast is gestopt, terwijl de klant aan zijn lot wordt overgelaten met zijn herlaadkaart. De budgetmeter verlost de overheden van hun verantwoordelijkheid in hun strijd tegen de armoede en hij legt op een overdreven manier de verantwoordelijkheid bij de gezinnen die hem gebruiken. Hij veroorzaakt een probleem zonder het op te lossen.

Bij de invoering van steunmaatregelen moet men er vooral naar streven om gezinnen in moeilijkheden te helpen, in plaats van hen verantwoordelijk te stellen of hen een schuldgevoel te geven. Zo zouden de (C)LAC moeten functioneren als een plaats waar steun wordt verleend, waar naar aanvaardbare oplossingen wordt gezocht. De maatschappelijk werkers die een sociale taak hebben, zouden in geen enkel geval mogen veranderen in rechters die beslissen over de afsluiting van gas of elektriciteit.

6.2. Voorrang geven aan duurzame keuzes

Aan alle sociale maatregelen hangt een prijskaartje. En sommige ervan kosten veel. Deze kost kan zwaar doorwegen wanneer de maatregelen jaar na jaar worden vernieuwd, zoals het sociaal tarief. Nochtans dragen deze maatregelen niet echt bij tot het duurzaam oplossen van de problemen. We kunnen ons afvragen of het niet interessanter is, zowel voor de overheidsfinanciën als voor de mensen in armoede, om voorrang te geven aan investeringsmaatregelen die inwerken op het bedrag van de te betalen facturen. De budgetmeters, bij wijze van voorbeeld, kosten veel voor de gewesten die ze gebruiken. Deze bedragen zou men ongetwijfeld veel nuttiger kunnen besteden aan het vervangen van een verwarmingsketel of een koelkast door toestellen die energie-efficiënter zijn. De goed uitgedachte subsidies voor energiebesparende investeringen kosten inderdaad veel, maar ze moeten niet elk jaar vernieuwd worden en ze hebben een duurzaam positief effect. Ze vormen geen afstraffing voor gezinnen in moeilijkheden, ze kunnen de factuurbedragen en het risico voor een schuldenlast aanzienlijk verminderen en ze hebben een positieve weerslag op het leefmilieu.

6.3. Voor een recht op energie

Energie is een basisgoed, een basisbehoefte in onze hedendaagse samenleving, waartoe zelfs vandaag niet iedereen toegang heeft. Het recht op energie moet daarom worden gegarandeerd. Dit recht verleent met name een gegarandeerde toegang tot energie tegen redelijke prijzen en een minimumlevering voor iedereen.

Sommigen menen dat het recht op een behoorlijke huisvesting, zoals ingeschreven in artikel 23 van de Grondwet, feitelijk een recht op energie inhoudt.

Anderen zijn van mening dat dit recht uitdrukkelijker moet vermeld worden, gezien de omvang van de problematiek van de niet-toegang ertoe. De wijze om er toe te komen maakte het voorwerp van debat uit tijdens het overleg. De meerderheid van de actoren pleit ervoor om het aanvullend te vermelden bij het recht op een behoorlijke huisvesting. Ze vinden dat het kunnen beschikken over elektrisch en gasinstallaties en over een verwarmingssysteem, zoals de gewestelijke huisvestingscodes voorschrijven, niet volstaat. Daarentegen wensen bepaalde deelnemers dat het recht op energie als een volwaardig recht wordt ingeschreven in de Grondwet.



7. Aanbevelingen

7.1. Liberalisering van de gas- en de elektriciteitsmarkten

- **Doorgaan met het verstrekken van informatie over de liberalisering en de sociale maatregelen en met het opleiden van de maatschappelijk werkers**

De Belgische gewestelijke gas- en elektriciteitsmarkten zijn sinds 1 januari 2007 volledig geliberaliseerd. Toch zijn er veel gezinnen, en dan vooral gezinnen die in bestaansonzekerheid verkeren, die nog niet goed beseffen dat deze markten veranderd zijn en wat daarvan de gevolgen zijn. Daarom moet men doorgaan met het verstrekken van informatie in een begrijpelijke taal en via kanalen die toegankelijk zijn voor de meeste mensen.

De informatie over de sociale maatregelen blijkt absoluut onvoldoende in de drie gewesten, al is het dan met enige verschillen. Op de websites van de regionale regulatoren is er min of meer gedetailleerde informatie beschikbaar. Maar deze volstaat niet om een antwoord te bieden op alle vragen die consumenten hebben wanneer ze moeilijkheden hebben om hun gas- en elektriciteitsfacturen te betalen. Meer nog, deze informatie ligt zelfs niet binnen het bereik van de meesten onder hen, juist omdat ze zelden over een computer beschikken. Daarom moet men de voorkeur geven aan andere informatiekanalen, zoals bijvoorbeeld didactische brochures. Het zou nuttig zijn dat de leveranciers deze brochures bij hun herinneringsbrieven zouden voegen.

Mensen met energieschulden hebben heel wat specifieke vragen over hun mogelijkheid om een (nieuwe) leverancier te kiezen, over de (ver)plaatsing van hun budgetmeter of hun stroombegrenzer wanneer ze verhuizen en over de bijbehorende kosten, over de schulden die ze hebben gemaakt voordat de markt is geliberaliseerd... De antwoorden op deze vragen duiken nergens op. Nochtans zijn ze voor deze mensen essentieel. In deze bijzondere context en in het kader van de liberalisering in het algemeen, moeten de gewestelijke overheden de opleiding betreffende energie die ze aan de maatschappelijk werkers bieden, voortzetten en intensiveren. Dit om hen in staat te stellen te antwoorden op de vragen van bestaansonzekere klanten. In elk gewest zouden gespecialiseerde diensten moeten worden opgericht waarop sociale werkers zouden kunnen beroep doen in geval van een vraag of een probleem.

- **De leveranciers via een openbardienstverplichting verplichten om voor een kwaliteitsvolle klantendienst te zorgen**

Om hun kosten te beperken, voorzien de leveranciers geen kantoren die voor hun klanten open zijn om eventuele problemen te regelen. Ze verkiezen het callcenter systeem, zonder dat de individuele dossiers van klanten op lange termijn worden opgevolgd door één en dezelfde bediende. De diensten van deze callcenters werken meestal gebrekkig omdat ze ofwel type-antwoorden geven of omdat de antwoorden verschillen volgens de medewerkers. Deze diensten zijn niet in staat om een snelle oplossing te bieden voor problemen die soms kunnen leiden tot een schuldenlast of tot het verergeren ervan. De gewestelijke overheden zouden daarom de commerciële leveranciers en de noodleveranciers via een openbardienstverplichting moeten verplichten om per gewest waar ze actief zijn, op zijn minst een kantoor te voorzien dat open is voor het cliënteel.

- **Het akkoord 'De consument in de geliberaliseerde gas- en elektriciteitsmarkt' samen met de gedragscodes betreffende de 'verkoop buiten de onderneming' en de 'verkoop op afstand' herzien en daadwerkelijk verplichtend maken**

Het akkoord dat onder de vorige regering werd gesloten door de minister van Consumentenzaken en de leveranciers, wordt jammer genoeg niet op bevredigende wijze nageleefd en er worden veel klachten ingediend bij de Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de FOD Economie, Middenstand en Energie. De voorwaarden van dit akkoord moeten worden herzien en hierbij moeten de verenigingen die de consumentenbelangen verdedigen, worden betrokken. Deze voorwaarden moeten worden opgenomen in een tekst die als wet geldt, opdat ze daadwerkelijk bindend zouden zijn.

- **Zo snel mogelijk de uitvoeringsbesluiten aannemen voor de effectieve oprichting van de ombudsdienst inzake energie**

De ombudsdienst inzake energie is al sinds 1999 voorzien maar hij werd nog niet opgericht, ondanks het feit dat de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkten al vier jaar geliberaliseerd zijn. Het grote aantal problemen waarmee de consumenten worden geconfronteerd, toont aan hoe dringend de effectieve oprichting van deze dienst is.

- **Evaluëren van de effecten van de liberalisering**

Het functioneren van de geliberaliseerde gas- en elektriciteitsmarkten zou het onderwerp moeten uitmaken van een evaluatie op het niveau van de 3 gewesten en van het federale niveau, vanuit de invalshoek van zijn sociale gevolgen, waarbij de vertegenwoordigers van het geheel van de actoren zouden moeten betrokken worden. Het Steunpunt zou aan een dergelijke initiatief kunnen meewerken wat de deelname betreft van de mensen die in armoede leven, via hun organisaties.

7.2. Het sociaal tarief en de beschermde klant

- **Naar een sociale optimalisatie van de toekenning van de statuten**

De federale overheid kent aan een reeks sociale huurders een speciaal tarief toe voor gas en elektriciteit. De gewestelijke autoriteiten van hun kant, geven een bijzondere bescherming aan dezelfde mensen en aan degenen die door een erkende instelling worden begeleid met een schuldbemiddeling of een collectieve schuldenregeling. Deze steunmaatregelen zijn noodzakelijk, maar ze hebben pas zin wanneer ze open staan voor alle mensen die ze nodig hebben. Vandaag is dat helemaal niet het geval. Hierover spreken de Waalse cijfers boekdelen. Amper 5 % van de mensen met een ingebrekestelling zijn beschermde klanten.

Vandaag kunnen een leefloontrekker en een werkloze met hetzelfde inkomen geen aanspraak maken op dezelfde bescherming. Om rechtvaardiger te zijn, moet het systeem rekening houden met de behoeftige situatie van de mensen en zich baseren op het bedrag van de inkomens enerzijds, de samenstelling van het gezin, de staat van de woning en bepaalde uitzonderlijke omstandigheden anderzijds. Het OCMW moet eveneens gemachtigd zijn die statuten toe te kennen op basis van sociale enquêtes die het uitvoert.

- **De rechten van de personen proactief benaderen**

Veel gezinnen lopen vaak uit onwetendheid de hulp mis waarop ze recht hebben. De sociale diensten waarop ze een beroep doen, informeren hen niet altijd over de voor hen bestemde maatregelen. Er dringt zich dan ook een resoluut proactieve benadering van de rechten van die personen op, waardoor iedereen die recht heeft op bepaalde voordelen die ook daadwerkelijk kan genieten. De aangekondigde automatische toekenning van het sociaal tarief komt aan deze vraag tegemoet. Andere rechten wachten op gelijkaardige regelingen.

7.3. Budgetmeter en stroombegrenzer

- **Het laden van de 'prepay' kaart gratis maken en de toegang vergemakkelijken dankzij een 'Proton' systeem**

Vandaag kost het laden van de kaart van een budgetmeter vaak geld. En deze kostprijs is des te hoger voor mensen die hun kaart regelmatig met kleine bedragen herladen. Bij deze kostprijs komen ook nog de verplaatsingskosten naar de herlaadplaatsen van de kaart. Er zijn minder herlaadplaatsen dan er door de gewestelijke wetgevingen zijn voorzien en dit aantal blijkt onvoldoende. De betrokken gewesten zouden in gezamenlijk overleg een herlaadsysteem zoals Proton moeten uitwerken dat gemakkelijk toegankelijk en gratis is en dat ook buiten de kantooruren beschikbaar is.

- **Iedereen toegang tot een minimumhoeveelheid elektriciteit garanderen**

Alle gezinnen moeten kunnen beschikken over een minimale hoeveelheid elektriciteit. In het Waalse Gewest hebben enkel de beschermde klanten recht op een stroombegrenzer. Elke budgetmeter, zowel voor beschermde als voor niet-beschermde klanten, zou aan een stroombegrenzer gekoppeld moeten worden.

7.4. Afsluitingen van gas en elektriciteit

- **Garanderen dat de betrokkenen eerst verschijnen voor een instantie vooraleer er een beslissing inzake afsluiting wordt genomen en er voorafgaand aan deze zitting voor zorgen dat een maatschappelijke werker een sociaal en informatief bezoek aan de betrokkene brengt.**

In theorie voorzien de Waalse, de Vlaamse en de Brusselse wetgevingen dat de betrokkenen altijd voor een lokale adviescommissie (in het Vlaamse en het Waalse Gewest) of voor de vrederechter (in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest) moeten verschijnen vooraleer er een beslissing over afsluiting mag worden genomen. Zowel in het Waalse als in het Vlaamse Gewest blijkt echter uit ervaring dat bij sommige gezinnen de toevoer wordt onderbroken zonder dat ze zijn opgeroepen om voor een instantie te verschijnen. In het Waalse Gewest worden bovendien enkel de beschermde klanten, ongeveer 5 % van de klanten die in gebreke zijn gesteld, uitgenodigd om voor een CLAC te verschijnen. De andere klanten kunnen zonder enige vorm van procedure afgesloten worden van gas als ze geen gevolg geven aan een ingebrekestelling.⁶¹

Bovendien komen heel veel mensen die nochtans correct werden opgeroepen, helemaal niet naar de zitting van de (C)LAC, en dat ofwel omdat ze niet begrijpen wat hen daar te wachten staat, ofwel omdat ze denken dat ze al op voorhand 'veroordeeld' zijn. Vervolgens wordt hun toevoer onderbroken. Om dergelijke situaties te vermijden en om te proberen een oplossing voor de financiële problemen te vinden, zouden deze mensen die voor een zitting van de (C)LAC zijn uitgenodigd, eerst een sociaal en informatief bezoek over een dergelijke zitting moeten krijgen. Als dit bezoek er niet is geweest en als de opgeroepen persoon zich niet op de zitting meldt, dan mag er geen enkele beslissing over een afsluiting worden genomen. Deze persoon moet opnieuw worden opgeroepen nadat hij een sociaal en informatief bezoek heeft gehad.

- **Financiële problemen daadwerkelijk schrappen uit de definitie van 'klaarblijkelijke onwil'**

Klaarblijkelijke onwil, waaronder wordt verstaan dat een persoon beschikt over de financiële middelen om zijn facturen te betalen, maar dit toch niet doet, is een criterium om te beslissen dat de toevoer wordt onderbroken. In de praktijk worden mensen die er niet in slagen om een betalingsplan na te leven dat tijdens een zitting van de (C)LAC werd afgesproken, al gauw beschouwd als mensen van slechte wil. Het gebrek aan financiële middelen is echter uiteraard vaak de oorzaak van het niet naleven van het aanzuiveringsplan. Daarom is het nodig dat er een meer nauwkeurige definitie wordt gegeven van de omstandigheden die een afsluiting mogelijk maken.

- **De mogelijkheid voorzien om terug te worden aangesloten tijdens de wintermaanden**

Naar het voorbeeld van de Brusselse wetgeving zouden de OCMW's van de andere gewesten aan de noodleverancier van het gewest moeten kunnen vragen om huishoudens die zijn afgesloten, terug aan te sluiten tijdens de wintermaanden. Dit wordt gerechtvaardigd door de menselijke waardigheid. Indien een huishouden deze kost niet kan betalen, zou het OCMW een deel of het totaal van het bedrag op zich moeten nemen.

⁶¹ Wat elektriciteit betreft is de problematiek verschillend. Enkel de beschermde klanten beschikken over een stroombegrenzer gekoppeld aan een budgetmeter. De CLAC vergadert indien nodig om te beslissen tot het al of niet uitschakelen van de stroombegrenzer. In het geval van uitschakeling behoudt het huishouden het gebruik van een 'naakte' budgetmeter. De niet-beschermde klanten, die niet genieten van de gegarandeerde minimumlevering, worden dus niet uitgenodigd om te verschijnen voor het CLAC. Zij beschikken van in het begin over een 'naakte' budgetmeter.

7.5. Stookolie

- Installeren van een evaluatiesysteem met betrekking tot lege stookolietanks

Momenteel is er niets voorzien om na te gaan hoeveel huishoudens hun stookolietank niet kunnen vullen omwille van een gebrek aan middelen. Een onzichtbaar probleem wordt vaak te snel beschouwd als onbestaande. Om beter te kunnen reageren, lijkt het belangrijk een idee te krijgen van de omvang van deze realiteit.

- Verbeteren van het systeem van het sociaal stookoliefonds

Het huidige systeem van het sociaal stookoliefonds voorziet een verwarmingsperiode. Het fonds komt enkel tussen voor stookolie die gekocht wordt tijdens deze periode. Het bestaan van deze verwarmingsperiode is problematisch voor de huishoudens die zich niet kunnen veroorloven om hun aankopen te concentreren op 1 periode in het jaar, zeker niet diegenen die geen toegang hebben tot de spreidingsmaatregelen aan betere voorwaarden.

Daarnaast voorziet het stookoliefonds twee verschillende maximumbedragen van de tussenkomsten, naargelang de gezinnen hun stookolie laten leveren of zich bevoorraden aan de pomp. Dit onderscheid lijkt onjuist in die zin dat personen die zich bevoorraden aan de pomp meestal het armst zijn, de mazout ook duurder betalen, en vaak gehuisvest zijn in slechte woningen, zoals de permanente woningen op campings. De deelnemers aan het overleg vragen een verhoging van het bedrag voor mensen die zich bevoorraden aan de pomp.

- Bekendmaken van de mogelijkheden betreffende gespreide betaling

Weinig huishoudens weten dat er een officiële lijst bestaat van leveranciers die de voorwaarden aanvaarden van gespreide betaling zoals voorzien door het Koninklijk besluit. Zelfs maatschappelijk werkers weten het niet. Deze mogelijkheid, die heel interessant is voor huishoudens in een armoedesituatie, verdient dus beter te zijn gekend door het grote publiek en door de maatschappelijke werkers.

7.6. OCMW

- Verduidelijken van de bepalingen van de wet van 4 september 2002 betreffende de opdracht aan de OCMW's inzake de begeleiding en de financiële maatschappelijke steunverlening aan de meest hulpbehoevenden inzake energielevering

Deze wet voorziet de financiering van personeel en van sociale en financiële maatregelen voor het bestrijden van energiearmoede. Maar in de praktijk worden deze middelen vaak vooral gebruikt in het kader van andere opdrachten van de OCMW's, in het bijzonder van schuldbemiddeling. Nochtans vraagt de intensiteit van het probleem dat de voorziene middelen werkelijk zouden worden gebruikt om te handelen op het domein van energie. De verdere precisering in de bepalingen van de wet omtrent de toewijzing van deze middelen zou toelaten een dergelijke financiële besteding te kunnen vermijden en de opdrachten zoals voorzien in de wet daadwerkelijk te kunnen realiseren.

- Oprichten van energiediensten in de OCMW's en harmoniseren van hun praktijken

De problemen – omwille van financiële redenen – met betrekking tot de toegang tot energie bestaan uit een complex geheel, raken meer en meer huishoudens, en vragen een algemene aanpak, zowel aan toeleveringszijde door een ondersteuning op het vlak van energiebesparing, als aan afnemerszijde op het vlak van een begeleiding van huishoudens met schulden. Zowel de federale overheid als de gewesten hebben aan de OCMW's een hoofdrol toebedeeld in de strijd tegen energiearmoede, door hen talrijke opdrachten en interventiemogelijkheden toe te vertrouwen. Maar ondanks de expertise die deze materie vraagt, beschikken slechts enkele OCMW's over personeel met betrekking tot energieproblemen. Dus zijn de interventiemogelijkheden die worden voorzien in de wetgeving onderbenut en worden er minder mensen geholpen dan mogelijk zou zijn. Een efficiënte opname van deze problemen vraagt tijd, specialisatie en middelen. De federale en gewestelijke overheden zouden de oprich-

ting van diensten met betrekking tot energie in de OCMW's moeten stimuleren en financieel ondersteunen. De grotere OCMW's zouden moeten beschikken over een eigen dienst, de kleinere zouden gemeenschappelijke structuren moeten oprichten.

Om een grote verscheidenheid in de behandeling van huishoudens door OCMW's te vermijden, evenals het gevoel van een arbitraire behandeling die daarmee gepaard gaat, zouden de publieke overheden daarnaast de OCMW's moeten stimuleren om samen na te denken over de harmonisatie van hun praktijken.

7.7. Prijzen

- Ambitieuze maatregelen voor financiële hulp nemen

De explosie van de energieprijzen en de distributietarieven brengt met zich mee dat een stijgend aantal gezinnen problemen ondervindt of dreigt te ondervinden om hun facturen te betalen. De situatie wordt ernstig en vraagt om bijzondere aandacht van de overheid. Er moet worden bekeken of een BTW-heffing van 21% op energie, terwijl het hier om een basisproduct gaat dat steeds toegankelijker wordt, relevant is. Ook de gezondheidsindex en de index van de consumptieprijzen moeten worden aangepast aan het effectief aandeel van energie en huisvesting in het budget van de gezinnen. Er zijn doelgerichte en consequente maatregelen nodig ten behoeve van gezinnen met lage inkomens, opdat iedereen kan verwarmen, koken en verlichten tegen redelijke prijzen. Het sociaal tarief lijkt in deze niet voldoende, omdat die de evolutie van de marktprijzen volgt.

- Een solidaire en progressieve tarifiering invoeren

Energie is tegelijk een basisbehoefte en een luxeartikel, al naargelang de manier waarop ze wordt gebruikt en ze zou een prijs moeten hebben die betaalbaar is voor alle basisverbruik en ontmoedigend moeten werken voor groter verbruik. Ondanks de vrije tarifiering die er op de geliberaliseerde markt bestaat, zouden de autoriteiten de leveranciers moeten aanzetten tot het bieden van progressieve prijzen.

7.8. Energieprestatie

- Duidelijke en toegankelijke informatie wijd verspreiden

Informatie over bestaande maatregelen of over een nieuwe maatregel, maar ook gemakkelijke adviezen voor een rationeler energieverbruik of handige trucs (doe-het-zelf) om (bijna) zonder kosten de energieprestatie van zijn woning⁶² te verbeteren, moeten wijd worden verspreid en zijn afgestemd op een publiek dat in bestaansonzekerheid verkeert. Ze moeten het economische belang van deze gedragsveranderingen en van deze investeringen duidelijk maken.

- Een mechanisme ter compensatie van de fiscale aftrek voorzien

De fiscale verminderingen die in het kader van energiebesparende investeringen worden voorgesteld, veronderstellen dat men ervan kan genieten wanneer men (voldoende) belast wordt. Dit is niet het geval voor arme gezinnen, die dus niet kunnen beantwoorden aan de voorwaarden om van deze steun te genieten. Om dit nadeel te verhelpen, zouden gezinnen die weinig of niet worden belast, moeten kunnen genieten van een gelijkwaardige steun.

- Het bedrag verhogen van de premies voor mensen die in een bestaansonzekere situatie verkeren

Men zou de bedragen van de premies kunnen verhogen wanneer de begunstigden over weinig financiële middelen beschikken. Maar deze premies hebben enkel zin voor arme gezinnen als ze worden gecombineerd met een leningsysteem met een lage of totaal geen intrest. Dergelijke gezinnen beschikken namelijk niet over de nodige financiële middelen om dure investeringen te doen en de premies worden pas achteraf uitbetaald.

⁶² Door aluminiumfolie achter verwarmingselementen te zetten om de warmte naar binnen in de kamer te reflecteren, door de verwarmingsleidingen te isoleren waar ze door onverwachte kamers gaan, door openingen onder deuren en vensters af te dichten met doeken, oude knuffels...

- **De werking van het Fonds ter reductie van de globale energiekost (FRGE) evalueren en de middelen voor tussenkomsten verhogen**

Het FRGE biedt aan particulieren goedkope leningen voor hun energiebesparende investeringen. Voor bepaalde doelgroepen financiert het Fonds het 'derde-investeerder' mechanisme. Hiertoe werkt het samen met plaatselijke entiteiten, maar hiervan zijn er maar heel weinig. Daardoor kunnen slechts weinig gezinnen van deze steun genieten. Na een evaluatie van de werking van het FRGE en een eventuele optimalisatie daarvan, zou men meer middelen moeten uittrekken opdat alle gezinnen die aanspraak op deze steun kunnen maken, ervan zouden kunnen genieten zonder dat ze worden gediscrimineerd volgens de plaats waar ze wonen. De personen op wie de maatregel betrekking heeft, zouden moeten deelnemen aan de gevraagde evaluatie.

- **De MEBAR-maatregel uitbreiden naar de andere gewesten**

In tegenstelling tot de premies die pas na de investering worden betaald, biedt MEBAR (een Waalse maatregel)⁶³ aan arme gezinnen financiële hulp voor het uitvoeren van energiebesparende werken. De werken worden rechtstreeks betaald door het gewest en de gezinnen moeten dus niets voorschieten. Bovendien kunnen alle soorten werken op die manier worden uitgevoerd als men vindt dat ze gerechtvaardigd zijn. De premies echter worden enkel toegekend voor welbepaalde investeringen die aan bijzondere criteria beantwoorden. Ten slotte heeft de subsidie een vast maximumbedrag. Investeringsbedragen waarvan het bedrag lager is dan deze som, worden dus volledig door het gewest betaald. In het tegenovergestelde geval moet de investeerder het verschil betalen. Het Vlaamse en het Brusselse Gewest zouden een voorbeeld moeten nemen aan dit interessante systeem. Meer nog, de drie gewesten zouden de toegang tot deze steun moeten bevorderen en aanmoedigen.

- **Het BTW-tarief van 21 % naar 6 % verminderen voor alle toestellen waarmee men in de woning energie kan besparen**

- **Eigenaars aansporen om energiebesparende werken uit te voeren zonder daarna de huurprijs overdreven te verhogen**

Aan eigenaars die hun eigendommen verhuren, zou men bijkomende financiële steun kunnen toekennen voor energiebesparende investeringen wanneer ze zich ertoe verbinden om de huur gedurende enkele jaren niet te verhogen.

De gewesten zouden bovendien kunnen profiteren van de invoering van energiecificaten vanaf 2009 om minimale energiecriteria op te leggen voor het verhuren van vastgoed.

- **Voorrang geven aan sociale woningen**

De ecologische renovatie van gebouwen van sociale woningen zou een prioriteit moeten zijn voor de gewestelijke overheden. Ze zouden in die zin aan de lijst van openbardienstverplichtingen van de distributienetbeheerders moeten toevoegen dat dezen verplicht zijn om als derde- investeerder tussen te komen voor de sociale huisvestingsmaatschappijen. Meer nog, in de renovatieplannen van deze woningen moeten prioritair energie-efficiëntienormen opgenomen zijn.

7.9. Recht op energie

- **Een effectief grondwettelijk recht op energie garanderen**

De toegang tot energie als zijnde een basisbehoefte in onze moderne samenleving, moet worden erkend als een essentieel recht voor iedereen. Het moet in die hoedanigheid dan ook worden opgenomen in de Grondwet als een afzonderlijk recht of via

⁶³ MEBAR = 'Ménages à Bas Revenus': gezinnen met lage inkomens.

het grondwettelijk recht op behoorlijke huisvesting. In het laatste geval moeten de gewestelijke huisvestingscodes in die zin worden aangepast. Eisen stellen inzake elektrische of gasinstallaties volstaat niet. De voorzieningen moeten minimaal garanderen dat de mensen kunnen verwarmen, verlichten en koken.

Om dit recht te concretiseren, moeten de Federale Staat en de gewesten, elk voor hun bevoegdheden, eenieder een effectief recht op energie tegen redelijke prijzen en een minimale hoeveelheid energie garanderen.

Tekst vertaald uit het Frans

Hebben deelgenomen aan het overleg:

ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde

Bond Beter Leefmilieu vzw

Caritas international

Collectif Solidarité contre l'Exclusion

Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles

Dignitas

Ecolife vzw

Equipes populaires

Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers

Fédération des Centres de Service Social

Brussels Forum Armoedebestrijding

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (administratie)

Réseau Wallon pour l'Accès Durable à l'Energie

Réseau wallon de lutte contre la pauvreté

Project 'Energie en Armoede' - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie

Samenlevingsopbouw Brussel

Samenlevingsopbouw Gent

Solidarités Nouvelles Wallonie

Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen vzw

Vrienden van het Huizeke

We danken eveneens voor haar herlezing en bemerkingen:

Mevr. Nathalie Debast, stafmedewerkster van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten



De totstandkoming van dit Verslag stoelt op twee pijlers. Enerzijds heeft het Steunpunt de voorstellen uit zijn Verslag 2005 actief opgevolgd bij de beleidsmakers. In het bijzonder werd de terugkoppeling van die voorstellen naar de partners van het Steunpunt aangemoedigd. Op die manier wordt geprobeerd de dialoog 'terrein-politiek-terrein' aan te zwengelen. Anderzijds heeft het zijn overleg over een reeks thema's voortgezet. De werkzaamheden rond vier van die thema's zijn inmiddels ver genoeg gevorderd om er aanbevelingen over te formuleren en er een hoofdstuk in dit Verslag aan te wijden. Die verschillende oefeningen en de rijkdom aan contacten die daaruit voortvloeit, laten toe om uit diverse invalshoeken conclusies te trekken. Het leek ons echter nuttig om ons te richten op een bedenking die zowel vele actoren in de overleggroepen als leden van de Begeleidingscommissie gemaakt hebben. Allen worden geraakt door de steeds toenemende tendens van individuele responsabilisering (het verantwoordelijk maken van het individu) in onze samenleving. In het bijzonder wijzen ze op de gevolgen van die tendens, en de beleidsmaatregelen die eruit voortvloeien, voor arme personen. In vorige publicaties van het Steunpunt werd deze thematiek al zijdelings aangeraakt. Soms is die responsabilisering een duidelijk onderdeel van het beleid, een andere keer sluipt ze er veeleer impliciet in. Los van het feit of die responsabilisering als zodanig benoemd wordt, uit ze zich in verschillende sectoren via heel concrete instrumenten: contracten, sancties, toegenomen controles... Het geregeld aangehaalde evenwicht tussen rechten en plichten verglijdt naar een systeem waarbij de toekenning van de rechten steeds meer voorwaardelijk wordt gemaakt, met name van de vervulling van de plichten.

Die vaststelling is zeker van toepassing op het vlak van tewerkstelling. Het heersend politiek discours wijst het steuntrekkerschap met een beschuldigende vinger en zwaait de waarde 'werk' alle lof toe. De inspanningen van de werklozen worden scherper gecontroleerd, hun activering wordt geïntensifieerd en de sancties worden als dreiging uitgespeeld. Sommigen gaan zelfs zo ver te zeggen dat werk van mindere kwaliteit beter is dan helemaal geen werk. Nochtans melden de OCMW's dat zij steeds meer aanvragen krijgen van 'bestaansonzekere werknemers', die niet genoeg verdienen om aan al de kosten het hoofd te bieden. De frequente en simplistische afweging tussen het aantal vacante jobs en het aantal werklozen werkt de stigmatisering van de werkzoekenden alleen maar in de hand. Niet alleen bestaat er geen eensgezindheid over de statistieken die daarover berichten, bovendien is de 'matching' (overeenstemming) tussen de openstaande betrekkingen en de profielen van de werkzoekenden verre van bewezen. De zondebok is dan al snel 'diegene die veel geld kost'. Dat is nog meer het geval in een periode van sociale onzekerheid. Voor sommigen illustreert dat duidelijk de meritocratische¹ evolutie van de fundamentele rechten. De structurele aard van het werkloosheidsprobleem en de logica van een financieel en economisch systeem dat herstructureert, rationaliseert en het menselijk kapitaal soms 'verbrijzelt', kan men echter niet afdoen als fait divers.

De huisvesting ontsnapt al evenmin aan de tendens van responsabilisering. De openbare huisvestingssector heeft in de drie gewesten verschillende hervormingen ondergaan, waarvan sommige zich expliciet richten op de bewoners. Zo moeten nieuwe sociale huurders in Vlaanderen vanaf 1 januari 2008 een proefperiode van twee jaar vervullen vooraleer de woning definitief wordt toegewezen. Die maatregel stoot vele verenigingen tegen de borst. Die verenigingen onderstrepen dat de arme huurders hun recht op waardige huisvesting onderworpen zien aan een nog striktere voorwaarde dan op de privé-huurmarkt. Is er voldoende sociale begeleiding – iets wat de verantwoordelijkheid van de overheid vormt – om in voorkomend geval huurders die vaak kwetsbaar zijn en met verschillende problemen kampen, te helpen om alle verbintenissen na te komen die van hen verwacht worden? Op dezelfde manier kon men vaststellen dat het Waalse en het Vlaamse Gewest vaak positief berichtten over de budget-

¹ Meritocratie (< Eng. meritocracy van merit (verdienste)) = samenleving waarin de sociale status bepaald wordt door prestaties en capaciteiten (*Van Dale woordenboek j-r, 13de herziene uitgave*).

meter als middel dat het einde van de afsluitingen zou inluiden. De deelnemers aan het overleg leggen de vinger op de wonde: de budgetmeter verdringt het probleem naar het individuele niveau en verbergt de armoede die een groeiend aantal gezinnen verhindert om aan hun energiebehoeften te voldoen.

De delen van het verslag waarin dieper wordt ingegaan op het onderwijs, geven aan dat in beide gemeenschappen een contract en een intentieverklaring zijn ingevoerd die de ouders moeten ondertekenen en die betrekking hebben op hun gedrag of op dat van hun kinderen. Indien het gaat om mensen uit arme milieus valt te vrezen dat de reikwijdte van dergelijke formalistische en weinig participatieve benadering hen ontgaat. Bovendien sloppen andere (financiële, administratieve, huisvestings) moeilijkheden de energie van het gezin vaak op. Uit het overleg is trouwens ook gebleken hoezeer de werking van de scholen geënt is op de middenklasse. Een dergelijke rechtlijnige responsabilisering verergert de situatie van de meest kwetsbaren.

Ook op het gebied van gezondheid zijn er voorbeelden van responsabilisering te over. In het verleden al heeft het Steunpunt beklemdoond dat de gezondheidsopvoeding op basis van campagnes over gezonde voeding of sport bijvoorbeeld, niet aangepast is aan mensen die hun eigen levensomstandigheden nauwelijks of niet beheersen. Op dezelfde manier zet men de patiënt ertoe aan om zijn dokter te responsabiliseren, door de voorschriften voor generische geneesmiddelen te stimuleren of die voor antibiotica af te remmen. De verenigingen vinden zo'n assertiviteit, zeker voor arme personen, onrealistisch. Vanuit dezelfde optiek om de kosten van de ziekte- en invaliditeitsverzekering te beheersen, beschouwen de beleidsmakers het remgeld als een middel om overconsumptie tegen te gaan. Maar voor arme mensen leidt het remgeld er vaak toe dat ze medische hulp uitstellen, terwijl het de meer bemiddelde categorieën helemaal niet verhindert te overconsumeren. Meer algemeen moeten we vaststellen dat de eisen van het terrein om de administratieve stappen voor kwetsbare patiënten te versoepelen (zoals een uitbreiding van het gebruik van de medische kaart bijvoorbeeld) heel vaak botsen op de vooronderstelling dat zo'n maatregel zal leiden tot misbruik of zelfs fraude. Deze – prioritaire – wil om kost wat kost misbruiken te vermijden irriteert vele organisaties die strijden tegen armoede: over welke misbruiken gaat het precies? Gezinnen die in bestaansonzekerheid leven, kunnen zich die luxe niet veroorloven. Men kan er dus uit afleiden dat de huidige maatschappij sterk doordrongen is van een vooroordeel, een wantrouwen tegenover de arme, bestempeld als iemand die 'van het systeem wil profiteren'.

In de gezinsfeer heeft de Europese Unie de strijd tegen kinderarmoede naar voren geschoven als een van de doelstellingen voor de Nationale actieplannen sociale insluiting (NAPincl.) 2006-2008. In België heeft het NAPincl. 2006-2008 zich als eerste doelstelling gesteld *"het percentage kinderen jonger dan 16 jaar die een armoederisico kennen te verminderen"* (p. 8), terwijl de tweede doelstelling meer rekening houdt met het gezin: *"Het aantal kinderen (0-17 jaar) die leven in een huishouden zonder betaald werk verminderen"* (idem). Sommige actoren uit verenigings- en vakbondskringen staan terughoudend tegenover die benadering die armoede benadert vertrekkende van het kind (zelfs al neemt België hier een genuanceerder houding in). Enerzijds vinden ze dat kinderen en gezinnen niet los van elkaar kunnen worden gezien: strijden tegen kinderarmoede is niet mogelijk zonder de armoede in hun omgeving te bestrijden. Als kinderen 'geïsoleerd' worden in die strijd, zou men daar anderzijds uit kunnen afleiden dat de ouders verantwoordelijk worden gehouden voor hun armoede.

Zich zorgen maken over de toenemende individuele responsabilisering, houdt echter geen pleidooi in voor de onverantwoordelijkheid van of het ontnemen van verantwoordelijkheid aan de mensen die in armoede leven. Integendeel zelfs, armoede uitbannen impliceert dat hun autonomie hersteld wordt door hun participatie aan te wakkeren. De arme gezinnen hunkeren er trouwens naar controle te kunnen uitoefenen over hun eigen keuzes en geven vaak blijk van een ongekende veerkracht: dat blijkt overduidelijk uit het hoofdstuk over wonen op toeristische terreinen. Maar die autonomie aanmoedigen of zelfs helemaal herstellen is niet enkel een zaak van individuele strategie. Het gaat om een collectieve verantwoordelijkheid die een ambitieus, wilskrachtig en coherent beleid van armoedebestrijding vergt. En hoewel dient erkend te worden dat er veel initiatieven worden genomen, roeien die al te weinig de structurele oorzaken uit. Het is de taak van de politici om de wijze waarop rijkdom herverdeeld wordt, te beïnvloeden. Het is ook hun taak om de solidariteit te versterken, om de financiële en economische mechanismen

beter te reguleren en zo iedereen toe te laten een waarachtige 'sociale lift' te nemen. Dat laatste sluit substatuten, pseudo-rechten of de continue voortzetting van selectieve maatregelen uit. Want dergelijke maatregelen mogen dan wel de statistieken opsmukken, ze garanderen de betrokkenen geen leven dat strookt met de menselijke waardigheid noch hoopvolle toekomstperspectieven.

Tekst vertaald uit het Frans

Bijlagen

Lijst van personen en organisaties die betrokken waren bij de opmaak van het Verslag

De personen die betrokken waren bij de opmaak van het verslag hebben deelgenomen aan de ontmoetingen met de ministeriële kabinetten en de voorbereidende vergaderingen op het Steunpunt, aan de vier thematische overleggroepen op het Steunpunt waarover een hoofdstuk is opgenomen in het tweede deel van dit verslag of aan het seminarie over participatie aan het Europese beleid.

Claude ADRIAENSSENS (Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles), Ahmed AHKIM (Centre de médiation des gens du voyage en Wallonie), Cécile ALLARD (La Pioche asbl), Christel AUGUSTIJNEN (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie), Marc BERGEN (Recht-Op), Anne-Marie BERGHEZAN (Observatoire de la Santé du Hainaut), Roseline BERNARD (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Paul BIOT (Culture et Démocratie - Mouvement du Théâtre action), Bart BOCKSTAELE (Federatie Vlaamse OCMW Maatschappelijk Werkers), Roland BOLLEN (Dynamo Limburg), Isabelle BONIVER (Centre d'action sociale globale Wolu-Services), Christian BOONE (Vrienden van het huizeke), Patrice BORCY (ATOUT EI), Marie-France BOTTE (Un pont entre deux mondes - Théâtre Royal de la Monnaie), Naïma BOUIH (Partenariat D+ de Schaerbeek et St-Josse), Laurence BOURGUIGNON (Centre d'Action Sociale d'Urgence), Caro BRIDTS (De Schakel - Brussels Platform Armoede), Hilde BRINCKMAN (Wieder vzw), Didier BRISSA (FGTB Liège-Huy-Waremme Comité des sans-emploi), Sabine BURGELMANS (De Zuidpoort vzw), Nele BUYL (Vierdewereldgroep 'Mensen voor Mensen' vzw), Bruno BUYTAERTS (Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie), Koen CALLIAUW (Daklozen Aktie Komitee - Uilenspiegel vzw), Müserref CAMOGLU (Wijkpartenariaat vzw - De Schakel), Monique CARPENTIER (De Vrolijke Kring), Greet CASTERMANS (Vlaams Overleg Sociale Economie), Carmen CASTILLANO (Maison d'accueil 'La Source'), Frédéric CAUDE (La Maison des savoirs), Anita CAUTAERS (Federatie Autonome Centra Algemeen Welzijnswerk), Jean-Claude CERISIER (Droit au Logement différent), Marie-Claude CHAINAYE (Solidarités Nouvelles Wallonie), Manuel CHIQUERO (Chez nous asbl / Bij ons vzw), Mieke CLYMANS (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie), Luc COLINET (Ligue Bruxelloise Francophone pour la santé mentale - Le Pivot asbl), Marie-Caroline COLLARD (SAW-B), Valérie CONSTANTINI (Solidarités Nouvelles Wallonie), Philippe COUPLEUR (Dignitas), Peter COUSAERT (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten Projectcel werkwinkels), Sophie CRAPEZ (Comme Chez Nous), Jos CRE (Koepel Vrije Centra voor Leerlingenbegeleiding), Johnny CYPERS (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie - De Brug vzw), Roger D'HONDT (SOS Schulden op School), Myriam DANIËL (Cellule APIC), Olivia D'ANSEMBOURG (Fédération des Centres de Service Social), Gwendolina DE BACKER (Brussels Platform Armoede), Nancy DE BACKER (Recht-Op), Harry DE BOOM (Vrienden van het Huizeke), Françoise DE BRAEKELEER (ABVV Brussel), Saskia DE BRUYN (Leren Ondernemen), Jan DE CLEIR (ACV/CSC Studiedienst), André DE COCK (†) (Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen), Stéphane DE GEEST (Uilenspiegel vzw), Hans DE GREVE (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Melanie DE GROOTE (Luttes Solidarités Travail), Valentine DE LANNOY (Samenlevingsopbouw Brussel), Thibaud DE MENTEN (Réseau wallon pour l'accès durable à l'énergie), Peggy DE MIDDELAER (Den Durpel), Chantal-An DE MOLINA (Groupe de réflexion des assistants sociaux de la Région Bruxelles-Capitale), Régis DE MUYLDER (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Jean DE RUETTE (Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté), Rita DE SCHEPPER (Den Durpel), Myriam DE SPIEGELAERE (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale - Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad), Luc DE VOECHT (Fédération des Associations de Médecins Généralistes de Belgique / Federatie van de Verenigingen van Huisartsen van Brussel), Luc DE WITTE (Tracé Brussel vzw), Caroline DEBAILLE (Fédération CSC Charleroi-Esem-Thuin), Roger DECOSTER (Vrienden van het Huizeke), Marie-Louise DECROOCK (Antwerps Platform Generatiearmen), Andrée

DEFAUX (Luttes Solidarités Travail), Stéphanie DEFAUX (Luttes Solidarités Travail), Max DELESPESE (SAW-B), Lucile DELGHUST (De Vrolijke Kring), Sonia D'ELIA (AIS Logicentre), Christian DENYS (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme / Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding), Ella DESMEDT (Hoger Instituut voor de Arbeid - Katholieke Universiteit Leuven), Michèle DEVLEESHOUWER (Centre de guidance psychologique provincial), Cis DEWAELE (Vlaams Straathoekwerk Overleg), Koen D'HAEN (De Willers vzw), Roger D'HONDT (SOS Schulden op School), Michèle DI NANNO (Equipes populaires), Lydia DIELS (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie), Maria DIERCKX (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie), Catherine DIJON (Groupe de réflexion des assistants sociaux de la Région Bruxelles-Capitale), Nathalie DINSART (Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS), Ann DONNE (Regionaal Instituut voor Samenlevingsopbouw Vlaams Brabant), Solange DRAYE (Solidarités Nouvelles Wallonie), Hilde DUMORTIER (Vlaamse Werklozenwerking ABVV), Nathalie DURANT (Ville de Philippeville - Antenne sociale), Collette DURIEUX (Solidarités Nouvelles Wallonie), Jean DUYSAN (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie), Joost ENGELAAR (ABVV Algemene Centrale), Micky FIERENS (Ligue des Usagers de Services de Santé), Claire FINNE (Fédération des Associations de Médecins Généralistes de Belgique / Federatie van de Verenigingen van Huisartsen van Brussel), Mesfin FITWI (FGTB Bruxelles), Ariane FONTENELLE (Pour la Solidarité), Jacques FOURNEAU (Luttes Solidarités Travail), Kathleen FRANSEN (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Nicole FREDERICKX (Recht-Op), Nicky FREYSEN (Centrum Kauwenberg vzw), Werner GEBREURS (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Pierre-Alain GERBEAUX (FeBISP), Sofie GIEDTS (Flora Netwerk voor vorming en werkcreatie met vrouwen / Réseau pour la formation et la création d'emplois avec des femmes), Raphaël GILLET (Habitations Sud Luxembourg), Marie-Aline GILLOTEAUX (Le Miroir Vagabond), Vincent GODEFROID (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Régine GODEFROID (La Ruelle), Violaine GRATIA (Maison d'Accueil des Petits Riens), Pascal GRAULICH (Le FOREM), Eric GRAVA (Interfédération des EFT / OISP), Thomas HAEMELS (De Keeting vzw), Kathleen HAEVE (Federatie Vlaamse OCMW Maatschappelijk Werkers), Gérald HANOTIAUX (Collectif solidarité contre l'exclusion), Krien HANSEN (Wijkgezondheidscentrum De Central), Jo HAYEN (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie), Pierre HENDRICK (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Peter HENNEBEL (De Keeting vzw), Marja HERMANS (Welzijnsschakels), Ludo HOREMANS (EAPN - Belgisch Netwerk Armoedebestrijding - Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Delphine HUYBRECHT (FeBISP), Corine HUYGENS (Centre d'action sociale globale WoluServices), Geert INSLEGERS (Vlaams Overleg Bewonersbelangen), Nathalie JACRY (Chez nous asbl / Bij ons vzw), Carine JANSEN (Direction Interdépartementale de l'Intégration Sociale - Région Wallonne), Sara JANSSENS (Infirmiers de Rue asbl), Colette JANUTH (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Luc JOOS (Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen), Stef JORISSEN (Recht-Op), Claire KAGAN (Centre PMS de la Communauté française de Saint-Gilles), Dirk KNAPEN (Bond Beter Leefmilieu vzw), Frederic KNOCKAERT (Samenlevingsopbouw Gent), Jenny KRABBE (Santé Mentale Exclusion Sociale Belgique), Pat KUSSE (Algemeen onderwijsbeleid Antwerpen), Fabienne LADRIERE (Médecins du Monde / Dokters van de Wereld), Myriam LAMBILLOTTE (Solidarités Nouvelles Wallonie), Fabien LARDINOIS (Luttes Solidarités Travail), Lien LATHOUWERS (De Vrolijke Kring), Rudy LAUWERS (Warm Hart-Houthalen vzw), Frans LEEMANS (Brussels Forum van strijd tegen de armoede / Forum Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté), Chris LEENAERTS (Recht-Op), Luc LEFEBVRE (Luttes Solidarités Travail), Annette LEGAYE (Le FOREM), Marc LEROY (ACV/CSC Voeding en Diensten), Benjamin LEVAQUE (Luttes Solidarités Travail), Gert LEYSEN (Inloophuis De Steenhouwer), Vicki LEYSEN (Vlaams Overleg Bewonersbelangen), Vincent LIBERT (Association de la Ville et des Communes de la Région Bruxelles-Capitale - Section CPAS), Anatole LIOVINE (Le Miroir Vagabond), Gerdi LOGGHE (SVK Web), Pierre-Yves LOISEAU (Dentisterie sociale), Bert LUYTS (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Gunda MACIOTI (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Konnie MAES (Recht-Op), Lieve MAESMANS (Drieklap), Yves MARTENS (Collectif solidarité contre l'exclusion - Plate-forme stop chasse aux chômeurs), Philippe MATHIEU (La Teignouse), Els MATTHIEU (Samenlevingsopbouw Antwerpen), Els MEERBERGEN (Vlaams Patiëntenplatform), Emilie MEESEN (La Fontaine - Infirmiers de Rue asbl), Martine MENGEOT (Exil asbl), Daniël MEULEMAN (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie), Michael MICHEL (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Ann-Marie MILIS (Vrienden van het huizeke), Bruno MILONE (Maison d'accueil 'La Source'), Luc MOERKERKE (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen - Belgisch Netwerk Armoedebestrijding), Lieven MONSEREZ (Groep Intro), Sieg MONTEN (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Diane MORAS (Antwerps Platform Gene-

ratiearmen), Luc MOREAU (FEDAIS), Danielle MOURAUX (Chercheuse), Stéphanie MOURUE (Solidarités Nouvelles Wallonie), Cani NAS (Wijkpartenariaat vzw - De Schakel), Ides NICAISE (Hoger Instituut voor de Arbeid - Katholieke Universiteit Leuven), Joseph NOEL (Société de Saint-Vincent de Paul), Marleen OBIJN (Recht-Op), Dirk ONGENA (Recht-Op), Marc OTJACQUES (Luttes Solidarités Travail), Redouane OUADI (Centrale Culturelle Bruxelloise asbl Insertion Socioprofessionnelle), Rachida OUCHOUKOUT (Tracé vzw), Mohamed OUSLIKH (ABVV Brussel), Paul PALSTERMAN (ACV/CSC Service d'études), Cécile PARENT (Luttes Solidarités Travail), Susana PARRAGA (Caritas international), Riet PAUWELS (De Keeting vzw), Ingrid PAUWELS (Ecolife vzw), Jean PEETERS (Front Commun des Sans Domicile Fixe / Gemeenschappelijk Daklozen Front), Ramón PEÑA-CASAS (Observatoire Social Européen), Annette PERDAENS (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale - Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel), Marielle PETERS (Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté), Gaëlle PETERS (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté), Jean-Claude PETO (La Ruelle), Michel PETTIAUX (Brussels Platform Armoede), Joséphine PIERARD (Solidarités Nouvelles Wallonie), Marie PIROTTE (Le Miroir Vagabond), Inge PLANCKLE (XIOS Hogeschool Departement lerarenopleiding), Leen PLUYS (Vrienden van het Huizeke), Karen POISSON (Mikado - MenSana GGZ Antwerpen), Jean-Yves POLLET (Ferme St-Achaire - Terre Nouvelle asbl - Inspection Enseignement Spécial), Marie PONCIN (Culture et Démocratie), Céline PUISSANT (AMO La Teignouse), Alain PYCK (Babelleir / CEDUC), Anne QUERINJEAN (Sésame), Marie-Julienne QUIEVY (Groupe Prévention Surdettement), Isabel RAINCHON (Ecolife vzw), Christine REDANT (Réseau Coordination Enfance), Mickael RENAULT (Collectif des travailleurs sans emploi), Bert RENIERS (Centrum Kauwenberg vzw), Jurgen RENIERS (Vlaams ACV Werkzoekendenwerking), Marie-Christine RENSON (Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles), Koen REPRIELS (Vlaams Overleg Sociale Economie), Olivier RICARD (Médecins du Monde / Dokters van de Wereld), Anita RIMAUX (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie), Marleen ROOMS (Den Durpel), Paul ROSIERS (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie - ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld - Recht-Op), Stefan ROUMEN (Chez nous asbl / Bij ons vzw), Didier ROUSSEAU (Solidarités Nouvelles Wallonie), Christine RUYTERS (IWEPS), Pierre RYCKMANS (Médecins Sans Frontières / Artsen Zonder Grenzen), André SANDRA (Comité de citoyens sans emploi - Ixelles), Bernadette SCHELFHOUT (De Keerkring), Eline SCHMIDT (Samenlevingsopbouw Gent), Jessica SCHOUWENAARS (BGDA Antenne Molenbeek), Vincent SCHROEDER (Relais social du pays de Liège), Swa SCHYVENS (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Roel SEURS (Brusselse Welzijns-en gezondheidsRaad vzw - Brussels Platform Armoede), Berthe SEVERAIN (RBDH / BBRow), Ricardo SILVA (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Anne SNICK (Flora Netwerk voor vorming en werkcreatie met vrouwen / Réseau pour la formation et la création d'emplois avec des femmes), Joke STEENHOUT (Mensen voor Mensen Aalst vzw), Patricia STEPMAN (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie - Mensen voor mensen, Aalst vzw), Guido STRAETMANS (Den Durpel), Myriam SUETENS (Vereniging voor Wijkgezondheidscentra), Ria SZEKER (Vlaams Patiëntenplatform - De Fakkel vzw), Ingrid TACK (Steunpunt Opvoedingsondersteuning Provincie Vlaams-Brabant), Bernard TAYMANS (Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS), Ana TEIXEIRA (FeBISP), Christian THYRION (Cellule APIC), Frank TILQUIN (Solidarités Nouvelles Wallonie), Tinne OP DE BEECK (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Nicole TONNEAU (Centre Culturel Bruegel), Paul TRIGALET (Solidarités Nouvelles Wallonie), Danny TRIMBOS (De Link vzw), Patrick TRUCCOLO (Le Trusquin asbl), Ferdinand VAN BAELEN (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie), Lies VAN DAAL (Centrum Kauwenberg vzw), Martine VAN DER MAST (De Keeting vzw), Ann VAN DER WILT (Welzijnszorg), Norbert VAN GAVER (Luttes Solidarités Travail), Aurelia VAN GUCHT (Bonnevie), Wim VAN HAUWAERT (Brusselse Welzijns-en gezondheidsRaad vzw), Werner VAN HEETVELDE (ABVV Algemene Centrale), Rosa VAN HOVE (Recht-Op), Marie VAN LOOVEREN (Vlaams Overleg Sociale Economie), Werner VAN MIEGHEM (RBDH / BBRow), Ronald VAN PAASEN (Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed Vlaamse Gewest), Michèle VAN ROKEGHEM (RBDH / BBRow), Roger VAN ROY (De Brug vzw), Bob VAN STEENBERGEN (Schepen van ruimtelijke ordening, Zemst), Hendrik VAN DE VOORDE (VDAB), David VAN VOOREN (Samenlevingsopbouw Brussel), Alberto VAN WOLDE (Recht-Op), Jeanine VANDECRUYS (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie), Git VANDENBORNE (Buurtservice Antwerpen vzw), Muriel VANDERGOTEN (Fédération des Associations de Médecins Généralistes de Belgique / Federatie van de Verenigingen van Huisartsen van Brussel), Elke VANDERMEERSCHEN (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Marc VANDEVELDE (Thuishulp Bond Moyson), Frederic VANHAUWAERT (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Yves VANHULSE (Vlaams ACV Werkzoekendenwerking), Michel

VANMANSHOVEN (Solidarités Nouvelles Wallonie), Celien VANMOERKERKE (ABVV/FGTB Studiedienst), Didier VERBEKE (Luttes Solidarités Travail), Ann VERBOVEN (VDAB), Peggy VERDONCK (Den Durpel), Léopold VERECKEN (Réseau belge de lutte contre la pauvreté), Davy VERHARD (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme / Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding), Sabine VERHELST (Culture et Démocratie), Jean-François VERLINDEN (Collectif solidarité contre l'exclusion), Victoria VIDEGAIN (Service 'Justice de Proximité' de Saint-Gilles - GREPA asbl), Dominique VISEE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Rudi VOET (Open Huis - deelwerking Protestants Sociaal Centrum Antwerpen vzw), Jan VOS (Steunpunt Algemeen Welzijnswerk), Anne- Marie VRIENDS (VDAB), Lutgard VRINTS (Tracé Brussel vzw - Lokale Werkwinkel Noordwijk), Veerle VYVERMAN (Universiteit Gent), Roos WAEGHE (Leren Ondernemen), Marie-Claire WARNIER (Droit au Logement différent), Thierry WATHELET (Fédération des Maisons Médicales), Jacques WEBER (FGTB Liège-Huy-Waremme Travailleurs sans emploi), Tom WILLEMS (ACV/CSC Studiedienst), Serge ZOMBEEK (Santé Mentale Exclusion Sociale Belgique)

Ondanks de zorg waarmee deze lijst is opgemaakt, zou het kunnen dat bepaalde personen of organisaties niet of onjuist zijn opgenomen in deze bijlage. Wij willen ons hier bij voorbaat voor verontschuldigen.

Het Steunpunt heeft tevens beroep kunnen doen op de medewerking van de leden van zijn Begeleidingscommissie en van de contactpersonen in de gewesten en de gemeenschappen.

Lijst van afkortingen

AMO	aide en milieu ouvert	CREG	Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas
ASO	algemeen secundair onderwijs	CREG	Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz
A.I.S.	Agence Immobilière Sociale	CSJ	Conseil Supérieur de la Justice
A.P.E.	Aides à la promotion de l'emploi	CWaPE	Commission wallonne pour l'Energie
ABVV	Algemeen Belgisch Vakverbond	D +	Discrimination positive
AIP	accord interprofessionnel	DBSO	deeltijds beroepssecundair onderwijs
ALE	agence locale pour l'emploi	DIIS	Direction Interdépartementale de l'Intégration Sociale
APIC	Cellule d'Appui au Plan Habitat Permanent (anciennement Action-Pilote Intégrée Campings)	DIISP	dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle
ASBL	Association sans but lucratif	DMG	dossier médical global
AVA	Algemeen Verslag over de Armoede	DNB	distributienetbeheerder
AVCB	Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale	DOEB	Duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling
AWIPH	Agence Wallonne pour l'Intégration des Personnes Handicapées	EAPN	European Anti Poverty Network
BBP	bruto binnenlands product	EAPN	Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
BBRoW	Brusselse Bond voor het Recht op Wonen	ECHP	European Community Household Panel
BISA	Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse	EIDDD	évaluation de l'incidence des décisions sur le développement durable
BSO	beroepssecundair onderwijs	ESCO	Energy Service Company
BTW	Belasting op Toegevoegde Waarde	EU	Europese Unie
BuO	buitengewoon onderwijs	Fedasil	Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers
CAJ	commission d'aide juridique	Fedasil	Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile
CAW	centrum voor algemeen welzijnswerk	FGTB	Fédération Générale du Travail de Belgique
CEFo	Carrefour Emploi Formation	FOD	Federale Overheidsdienst
CERISIS	Centre de recherche pour la solidarité et l'innovation sociale	FRCE	Fonds de Réduction du Coût global de l'Energie
CES	Centre d'Economie Sociale	FRGE	Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost
CIM	Conférence interministérielle	GMD	Globaal medisch dossier
CJB	Commissie voor Juridische Bijstand	GOK	gelijke onderwijskansen
CLAC	Commission Locale d'Avis de Coupure	HIVA	Hoger Instituut voor de Arbeid
CLB	centrum voor leerlingenbegeleiding	I.F.C.	Institut de la Formation en Cours de Carrière
COCOF	Commission communautaire française		
COCON	Commission communautaire néerlandophone		
CPAS	Centre Public d'Action Sociale		
CPMS	Centres psycho-médico-sociaux		

IBO	individuele beroepsopleiding in de onderneming	ONE	Office de la naissance et de l'enfance
IBSA	Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse	ONEM	Office national de l'emploi
IDESS	Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale	op.cit.	opere citato = dans l'ouvrage cité
		op.cit.	opere citato = reeds geciteerde referentie
		PAN	Plan d'Action National
IFA	Institut de Formation de l'Administration fédérale	PANincl.	Plan d'Action national Inclusion sociale
IMC	Interministeriële Conferentie	PAO	Permanent Armoedeverleg
INAMI	Institut national d'assurance maladie-invalidité	PCM	Panel communautaire des ménages
IPA	interprofessioneel akkoord	PIB	produit intérieur brut
IPP	Impôt des personnes physiques	Plan HP	Plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques de Wallonie (en abrégé : Plan habitat permanent)
ISB	Vlaams Instituut voor Sportbeheer en Recreatiebeleid	PMS	psycho-médico-social
ISOC	impôt des sociétés	POD	Programmatorische (Federale) Overheidsdienst
ITWC	Interdisciplinaire Technische Werkgroep Campings	PRISO	Provinciaal Instituut voor de Samenlevingsopbouw
IWEPS	Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique	PSBH	panel studie van Belgische huishoudens
KCE	Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg Centre Fédéral d'Expertise des Soins de Santé	PTP	Programme de Transition Professionnelle
kWh	kilowattheure	PWA	plaatselijk werkgelegenheidsagentschap
kWh	kilowattuur	RBDH	Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat
LAC	Lokale Adviescommissie	RGP	Rapport Général sur la Pauvreté
LOP	lokaal overlegplatform	RIS	Revenu d'Intégration Sociale
LST	Luttes Solidarités Travail	RISO	Regionaal Instituut voor Samenlevingsopbouw
MAF	Maximumfactuur	RIZIV	Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering
MAF/MàF	Maximum à facturer	RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
MEBAR	Ménages à Bas Revenu	RWO	Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend erfgoed
MI	Maatschappelijke integratie	SAJ	Service d'Aide à la Jeunesse
MOC	méthode ouverte de coordination	SHM	sociale huisvestingsmaatschappij
N.D.T.	Note du traducteur	SILC	Statistics on Income and Living Conditions
NAP	Nationaal Actieplan	SILC	Enquête sur les revenus et les conditions de vie
NAPincl	Nationaal Actieplan Sociale Insluiting	s.l.	sine loco : sans lieu d'édition
OASeS	Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad	s.l.	sine loco: zonder plaats van uitgave
OCM	Open coördinatiemethode	SOW	schoolopbouwwerk
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn	SPF	Service public fédéral
OETC	Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur	SPJ	Service de Protection Judiciaire
OFO	Opleidingsinstituut van de Federale Overheid	SPP	Service Public (Fédéral) de Programmation

SVK	sociaal verhuurkantoor	VLOR	Vlaamse Onderwijsraad
TSO	Technisch secundair onderwijs	VOB	Vlaams Overleg Bewonersbelangen
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée	VOSEC	Vlaams Overleg Sociale Economie
UE	Union européenne	VREG	Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt
ULB	Université Libre de Bruxelles	VUB	Vrije Universiteit Brussel
UVCW	Union des Villes et Communes de Wallonie	VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding	vzw	vereniging zonder winstoogmerk
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie		
VLHORA	Vlaamse Hogescholenraad		

Samenwerkingsakkoord betreffende de bestendiging van het armoedebeleid

Het Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid werd ondertekend te Brussel op 5 mei 1998, en goedgekeurd door:

- de Vlaamse Gemeenschap, decreet van 17 november 1998, B.S. van 16 december 1998
- de federale Staat, wet van 27 januari 1999, B.S. van 10 juli 1999
- de Franse Gemeenschap, decreet van 30 november 1998, B.S. van 10 juli 1999
- de Duitstalige Gemeenschap, decreet van 30 november 1998, B.S. van 10 juli 1999
- het Waals Gewest, decreet van 1 april 1999, B.S. van 10 juli 1999
- het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ordonnantie van 20 mei 1999, B.S. van 10 juli 1999

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 vervreemdbare rechten voor alle personen;

Overwegende dat het herstellen van de voorwaarden voor menselijke waardigheid en de uitoefening van de rechten van de mens, zoals bepaald in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948 en in de twee Internationale Verdragen inzake economische, sociale en culturele rechten en inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966, een gemeenschappelijk doel is voor iedere overheid van het land;

Overwegende dat daartoe voortdurende en gecoördineerde inspanningen nodig zijn van elke overheid apart en van allen samen, voor het uitstippelen, het uitvoeren en het evalueren van het beleid tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving;

Overwegende dat de sociale zekerheid prioritair is voor het behoud van de sociale samenhang en voor het voorkomen van bestaansonzekerheid, armoede en sociale ongelijkheid en voor de menselijke emancipatie;

Overwegende dat het nodig is de bestendiging van dit integratiebeleid te waarborgen, namelijk door het aanpassen en het ontwikkelen van de openbare dienstverlening;

Overwegende dat de betrokkenheid van alle personen bij dit integratiebeleid, reeds bij het uitstippelen ervan, door de overheid moet gewaarborgd worden;

* de Federale Staat, vertegenwoordigd door de Eerste Minister, de Minister van Sociale Zaken, de Minister van Tewerkstelling en Arbeid, belast met het beleid van gelijke kansen voor mannen en vrouwen, de Minister van Volksgezondheid en Pensioenen en de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie;

- * de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door hun Regering, in de persoon van de Minister-President en de Ministers bevoegd voor de coördinatie van het armoedebelaid 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 uit brengen, namelijk over de gebieden die tot hun taken behoren. De Gemeenschappen en Gewesten vragen eveneens advies aan hun adviesorganen die op dit vlak bevoegd zijn volgens dezelfde procedure.

§ 3 Alle ondertekenende partijen verbinden er zich toe een debat te houden over de inhoud van het verslag en van de adviezen, inzonderheid over de aanbevelingen en voorstellen van het verslag.

Art. 5.

§ 1. Om het voorgaande te kunnen realiseren wordt een “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting” opgericht, belast met de volgende opdrachten :

- * informatie over bestaansonzekerheid, armoede, sociale uitsluiting en toegang tot de rechten inventariseren, systematiseren en analyseren op basis van de indicatoren, zoals bepaald in artikel 3;
- * concrete aanbevelingen en voorstellen doen om het beleid en de initiatieven tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving te verbeteren;
- * minstens om de twee jaar een Verslag zoals bedoeld in artikel 2 opmaken;
- * op verzoek van één van de ondertekenende partijen, van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie of op eigen initiatief adviezen uitbrengen of interimverslagen opmaken over ieder vraagstuk dat betrekking heeft op een gebied dat tot zijn opdrachten behoort;
- * structureel overleg organiseren met de armsten.

§ 2. Om de doelstellingen van § 1 waar te maken betreft het Steunpunt de verenigingen waar de armen het woord nemen op een structurele en bestendige manier bij zijn werkzaamheden, hierbij gebruikmakend van de dialoogmethode zoals ze ontwikkeld werd bij het 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 full-time 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 elkanders bevoegdheden en budgetten, voor de erkenning en aanmoediging van organisaties waar armen het woord nemen.

Art. 7.

§ 1. Een Beheerscomité wordt bij het “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting” opgericht, met de volgende opdrachten :

- * ervoor zorgen dat dit samenwerkingsakkoord correct wordt uitgevoerd;
- * op voorstel van de Begeleidingscommissie, voorzien in artikel 8, beroep doen op wetenschappelijke instellingen of gespecialiseerde studiediensten die, gelet op hun ervaring en het materieel waarover zij beschikken, het “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting” kunnen bijstaan in het vervullen van zijn taken. In dit geval moet een overeenkomst worden gesloten met het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding;
- * het opmaken voor het “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting” van een ontwerp van budget waarvan het beheer strikt gescheiden is van de organieke dotatie voor het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding;
- * het bepalen van het personeelsbehoeftenplan 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 Inter mutualistisch 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.

Activiteiten in 2006-2007

INLEIDING

1. THEMATISCHE OVERLEG

Beeldvorming over armoede
Energie
Europa: een seminarie
Huisvesting
Jeugdhulp
Justitie
Onderwijs
Socioprofessionele inschakeling
Vorming

2. VAN OVERLEG NAAR BELEID

2.1. HET TWEEJAARLIJKE VERSLAG EN ZIJN OPVOLGING

De opvolging zoals voorzien in het Samenwerkingsakkoord
Ontmoetingen met de ministeriële kabinetten
Terugkoppeling

2.2. VOORSTELLEN VOOR DE FEDERALE LEGISLATUUR 2007-2011

2.3. HET RECHT OP WONEN

2.4. DIALOOG MET BETREKKING TOT ONDERWIJS

3. MEDEWERKING AAN DIVERSE INITIATIEVEN

3.1. INITIATIEVEN VAN OVERHEDEN

Interministeriële Conferenties
Nationaal Actieplan sociale insluiting
Staten-Generaal van het Gezin
Permanent Armoedeoverleg
Interbestuurlijk Plattelandsoverleg

3.2. INITIATIEVEN VAN ORGANISATIES

Collectief van verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de Armoede
Europese ontmoetingsdag van mensen in armoede
Decenniumdoelstellingen 2007-2017
Armoede In-Zicht
'Cités Mères'

3.3. INTERNATIONALE INITIATIEVEN

Europese Unie
Raad van Europa
Verenigde Naties

- 3.4. STUURGROEPEN EN JURY'S
 - Stuurgroepen
 - Jury's
- 3.5. STUDIEDAGEN EN COLLOQUIA
- 4. ONDERSTEUNING VAN ONDERZOEK
 - 4.1. AGORA- ONDERZOEK
 - Relatie tussen armoede en plaatsing van kinderen
 - Ondervertegenwoordiging van mensen in armoede in databanken
 - 4.2. 'BIND-KRACHT IN ARMOEDE'
 - 4.3. SCHULDEN-INDICATOREN
 - 4.4. BEGELEIDINGSCOMITÉ VAN ONDERZOEKSPROJECTEN
- 5. DOCUMENTATIECENTRUM EN WEBSITE
 - 5.1. DOCUMENTATIECENTRUM
 - 5.2. WEBSITE: RUBRIEK 'FEITEN EN CIJFERS'
- 6. EXTERNE COMMUNICATIE
 - 6.1. WEBSITE
 - 6.2. MEDIA
 - 6.3. INDIVIDUELE VRAGEN
- 7. INTERNE WERKING VAN HET STEUNPUNT
 - 7.1. BEHEERSCOMITÉ
 - 7.2. BEGELEIDINGSCOMMISSIE
 - 7.3. CONTACTPERSONEN VAN HET STEUNPUNT
 - 7.4. CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN VOOR RACISMEBESTRIJDING
 - 7.5. TEAM

Het Steunpunt heeft als opdracht het debat en het beleid met betrekking tot armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting in België te voeren, vertrekkende vanuit de ervaringen van diegenen die met deze problematiek worden geconfronteerd. Op die manier levert het Steunpunt een bijdrage aan de strijd tegen deze fenomenen die zelfs in een welvarend land als het onze hardnekkig blijven voortbestaan. Deze wettelijk bepaalde opdracht¹, ligt in het verlengde van het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA).²

De dialoog met de actoren in de armoedebestrijding en in het bijzonder met de verenigingen waar armen het woord nemen, staat centraal in de werking van het Steunpunt. De thematische overlegplatforms die het organiseert, vormen de belangrijkste bron voor de opmaak van de tweejaarlijkse verslagen en de beleidsaanbevelingen.

Het Steunpunt neemt ook deel aan verschillende initiatieven van overheden en organisaties. De afgelopen twee jaren werd meer en meer ingezet op internationaal vlak.

In 2006-2007 kreeg de opvolging van de antwoorden van de overheden op de aanbevelingen van het Verslag 2005 een bijzondere aandacht. Zo ontwikkelde zich een noodzakelijke dynamiek: de ervaringen van hen die dagelijks geconfronteerd worden met armoede op persoonlijk of op professioneel vlak, of als militant, werden doorgegeven aan de politiek verantwoordelijken die op hun beurt reacties formuleerden.

Het Steunpunt heeft er de laatste twee jaren ook meer dan vroeger voor geijverd dat de armoedeproblematiek, zoals ervaren door actoren op het terrein, meer aan bod zou komen in wetenschappelijk onderzoek.

Deze nieuwe accenten hebben gezorgd voor een verbreding en een grotere diversiteit aan partners van het Steunpunt. Dit zorgt voor een verrijking van de uitwisselingen en van de resultaten van het werk.

1. Thematische overleg

Het Steunpunt roept niet systematisch een aparte overleggroep in het leven voor alle te onderscheiden domeinen die een impact hebben op armoede. Overleggroepen komen echter niet willekeurig tot stand, maar ontstaan vanuit vragen of vaststellingen van de verenigingen waar armen het woord nemen, het Steunpunt of andere betrokken actoren. De behandelde onderwerpen zijn dan ook niet statisch, zo merkt de lezer aan de variatie in de opeenvolgende tweejaarlijkse verslagen.

De selectie van thema's die voorwerp zullen vormen van diepgaand overleg, worden voorgesteld aan de Begeleidingscommissie.

De overleggroepen van het Steunpunt zijn divers qua intensiteit en frequentie van de bijeenkomsten. Enerzijds wordt rond bepaalde kwesties grondig overleg gepleegd. Dit betekent dat hierover op regelmatige basis vergaderingen worden georganiseerd met de bedoeling tot een diepgaande uitwisseling te komen. Deze overleggroepen blijven vaak gedurende lange tijd actief. Het gaat om thema's die een hoge prioriteit krijgen van de verenigingen waar armen het woord nemen, bijvoorbeeld omdat ze een grote impact hebben of omdat het beleid daar regelmatig nieuwe maatregelen rond uitvaardigt die vragen om permanente evaluatie of waakzaamheid. Andere thema's worden bescheidener opgevolgd en zijn voorwerp van een meer gericht overleg. Ze spelen bijvoorbeeld in op een acute problematiek of vertrekken vanuit concrete vragen of signalen of een welomlijnde doelstelling.

¹ Het Samenwerkingsakkoord betreffende de besteding van het armoedebeleid is te consulteren op de website: <http://www.armoedebestrijding.be/samenwerkingsakkoord.htm> (23-10-2007).

² Het Algemeen Verslag over de Armoede is te consulteren op de website van de Koning Boudewijnstichting : www.kbs-frb.be.

De verenigingen waar armen het woord nemen, hebben een centrale plaats in het overleg: ze worden systematisch uitgenodigd. Private of openbare actoren nemen deel in functie van het betreffende thema.

De rol van het Steunpunt bestaat erin te waken over de samenstelling van de groep, de uitnodigingen te versturen, (discussie)nota's voor te bereiden, de vergadering in goede banen te leiden en de verslagen op te maken. In functie van het tweetalige karakter van het overleg wordt ook vertaling verzekerd.

Het lijstje dat volgt, biedt een kijk op de verschillende overleggroepen die werkzaam waren in de periode 2006-2007. De lezer zal merken dat er geen geijkte formule bestaat voor de overleggroepen en dat ze allemaal hun unieke ontstaan, samenstelling, doelgerichtheid en werking kennen.

Beeldvorming over armoede

De participatieve manier waarop het Algemeen Verslag over de Armoede indertijd tot stand is gekomen, maakte komaf met het beeld van mensen in armoede als passieve begunstigden van sociale maatregelen. Armen werden beschouwd als medeburgers en actieve partners in de armoedebestrijding. Is de kijk op armoede en de voorstelling van mensen in armoede intussen geëvolueerd? Het thema 'beeldvorming' verwijst rechtstreeks naar de rol van de media en meer in het bijzonder naar de rol van de journalisten. Om hierover een gericht debat aan te gaan, heeft het Steunpunt een aantal bilaterale contacten gehad en materiaal verzameld om het thema af te bakenen. In september 2006 werd een eerste ontmoeting georganiseerd tussen mensen die in armoede leven, hun verenigingen, journalisten, iemand uit de reclamewereld... Enkele door het Steunpunt verzamelde voorbeelden van de beeldvorming over armoede in de pers, vormden de basis voor een bijzonder rijk debat. De deelnemers van de bijeenkomst zijn vragende partij voor een vervolg. Het Steunpunt denkt momenteel na over een gepaste formule, bijvoorbeeld in de vorm van enkele workshops.

Energie

De werkgroep 'energie' werd opgestart op vraag van verenigingen die strijden tegen armoede en van milieuorganisaties. Zich bewust van de vele problemen die de liberalisering van de energiemarkt met zich meebrengt in de Vlaamse Gemeenschap, hebben deze verenigingen aangedrongen op dringend overleg op het niveau van heel het land. Het doel van het overleg is echter breder en focust op de ruimere problematiek van de toegankelijkheid van energie. Het is een complexe thematiek. Om de discussies te kunnen aanvatten vanuit een zeker kader en om het overleg te stofferen, heeft het Steunpunt in het begin een nota opgesteld waarin alle (milieu- en sociale) maatregelen over energie werden toegelicht.³ Een eerste ontmoeting vond plaats in juni 2006. Een vijftiental partnerorganisaties uit de verenigingen die strijden tegen armoede en sociale- en milieuorganisaties maken deel uit van het overleg. Gemiddeld woonden een dertigtal deelnemers de (in totaal acht) bijeenkomsten bij. Langzaam kwam een dialoog tot stand tussen actoren op het terrein uit de drie gewesten. De ervaringen en obstakels waar men mee kampte, bleken vaak gelijkaardig en vormden de basis voor het thematische deel over energie in het Verslag 2007.

Europa: een seminarie

Het Steunpunt organiseert naast het themagerichte overleg ook activiteiten die buiten dat klassieke kader vallen. Een voorbeeld van een dergelijk initiatief is het seminarie dat het Steunpunt in het voorjaar van 2007 organiseerde over de rol van Europa in de strijd tegen armoede en het belang van de stem van de verenigingen in Europa. Deze sensibiliserings- en informatiedag kaderde

³ Deze nota met de stand van zaken (op 31 oktober 2007) van de Belgische wetgeving met betrekking tot de sociale maatregelen op het vlak van energie, is terug te vinden op: http://www.armoedebestrijding.be/publications/061030_nota_energie.pdf (23-10-2007).

binnen een campagne met als titel 'Nationale sensibiliseringsacties over sociale bescherming en insluiting', georganiseerd door de Europese denktank Pour la solidarité en gefinancierd door de Europese Commissie. Andere partners van de Campagne zijn de Koning Boudewijnstichting, Solidarités des alternatives wallonnes et bruxelloises en de Nationale Arbeidsraad.

Huisvesting

Het thema 'huisvesting' vertakte zich in twee specifieke overleggroepen. In 2004 werd op vraag van verschillende verenigingen die werken met mensen in armoede een specifiek overleg georganiseerd over het 'permanent verblijf in toeristische zones (campings)'. Op basis van het overleg werd een eerste nota opgesteld. Door omstandigheden werd de werkgroep tijdelijk opgeschort waardoor de nota in 2006 moest worden geactualiseerd. In 2007 volgden enkele overlegmomenten om het hoofdstuk voor het tweejaarlijkse Verslag op punt te stellen. Een ander aspect waarover een gericht overleg werd gepleegd, is het toenemende belang van de rol van gemeente en OCMW in het huisvestingsbeleid. Op vraag van verschillende verenigingen heeft het Steunpunt daarover twee vergaderingen georganiseerd in de periode voor de gemeenteraadsverkiezingen. Op basis van deze twee ontmoetingen werd een nota met aanbevelingen opgesteld. Het Steunpunt stuurde deze nota in 2007 naar de Verenigingen van steden en gemeenten en naar de burgemeesters.⁴

Jeugdhulp

Met de steun van het Steunpunt wordt het Agora-overleg in de Franse Gemeenschap sinds 1998 maandelijks georganiseerd. Ambtenaren van de administratie van de Franse Gemeenschap, beroepskrachten vanuit de 'Aide à la Jeunesse' * (namelijk vanuit de 'Services d'Aide à la Jeunesse' ** (SAJ) en de 'Services de Protection Judiciaire' *** (SPJ)) en twee verenigingen die strijden tegen armoede (LST en ATD) nemen deel. De bedoeling van deze ontmoetingen is het evalueren van het decreet inzake 'Aide à la Jeunesse' om zo plaatsingen wegens armoede te voorkomen. Het werk dat werd verricht over het eerste contact tussen een gezin en de SAJ, werd publiek gemaakt.⁵ Nu behandelt de Agora-groep het eerste contact tussen een gezin en de SPJ. Het Steunpunt heeft in april 2007 een eerste tweetalige vergadering georganiseerd om de ervaringen uit de Agora-werkgroep te delen met verenigingen waar armen het woord nemen uit Vlaanderen en te luisteren naar hoe men in Vlaanderen werkt rond de thematiek.

Justitie

Op voorstel van het kabinet van de minister van Justitie heeft het Steunpunt in 2006 contact genomen met de Hoge Raad voor de Justitie met de bedoeling een dialoog op te zetten tussen de wereld van justitie en de verenigingen waar armen het woord nemen. De Hoge Raad stelde voor om in het kader van de 'dialoog met de burgersamenleving' zelf een aantal bijeenkomsten te organiseren waar de armoedekwestie kan worden besproken. Het Steunpunt heeft intussen aan verschillende verenigingen gevraagd om de thema's door te geven die in een dergelijk overleg aan bod zouden moeten komen.

Onderwijs

Het AVA wees er al op dat de onderwijswereld een plaats blijft waar maatschappelijke uitsluiting wordt gereproduceerd. Deze vaststelling geldt ook vandaag nog. Daarom werd in februari 2005 de overleggroep 'onderwijs' opgericht. Deze werkgroep wil het

⁴ Deze nota vindt u terug via volgende link op de website: <http://www.armoedebestrijding.be/publications/wonengemeentenNL.pdf> (23-10-2007).

* Equivalent van de Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen.

** Equivalent van de Comités Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen.

*** Equivalent van de Sociale dienst bij de jeugdrechtbank in Vlaanderen.

⁵ Deze nota vindt u terug via volgende link op de website: <http://www.armoedebestrijding.be/publications/wonengemeentenNL.pdf> (23-10-2007).

gevoerde beleid evalueren en nieuwe beleidsvoorstellen doen. Daarbij wordt er getracht om een zo breed mogelijke waaier aan actoren op vlak van onderwijs samen te brengen. Het gaat om verenigingen waar armen het woord nemen, beroepskrachten, deskundigen uit de universitaire wereld en personen vanuit de centra voor leerlingenbegeleiding. Onderwijs mag dan wel een gemeenschapsbevoegdheid zijn, de werkgroep verenigt, op vraag van de deelnemers, zowel Nederlandstalige als Franstalige actoren. Op de vijf bijeenkomsten werd getracht om een zo ruim mogelijk scala aan onderwerpen te behandelen. Concreet spitsten de gesprekken zich toe op de volgende negen thema's: 1. de relatie tussen ouders in armoede en de onderwijswereld; 2. de onderwijskosten; 3. de opleiding en ondersteuning van leerkrachten; 4. de deelname aan het kleuteronderwijs; 5. de participatie in overlegorganen; 6. de inschrijving; 7. de sociale segregatie op de schoolmarkt; 8. de oriëntatie in de schoolloopbaan; 9. het taalbeleid. Het Verslag 2007 brengt verslag uit van de gedachtewisseling over deze thema's.

Socioprofessionele inschakeling

In juni 2006 kwam de overleggroep over socioprofessionele inschakeling voor een eerste keer bijeen. Deze 'nieuwe' overleggroep is een samenvoeging van twee voorgaande overleggroepen: de ene over de OCMW- dienstverlening en -praktijken, de andere over arbeid en tewerkstelling. Tijdens de eerste vergaderingen waren de debatten gericht op de band tussen de socioprofessionele inschakeling enerzijds en de bredere arbeidsmarktcontext en maatschappelijke context waarin kwetsbare werklozen en werknemers functioneren anderzijds. Volgens de deelnemers is aandacht voor deze samenhang onontbeerlijk, wil men eenzijdige en onvolledige analyses vermijden. Daarnaast bleek het aangewezen om dieper in te gaan op de beleidsinstrumenten op het vlak van socioprofessionele inschakeling, in het bijzonder de maatregelen ten behoeve van de meest kwetsbare werkzoekenden. De deelnemers vanuit de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten brachten hier een gewaardeerde bijdrage, ondermeer door middel van een presentatie⁶. Vervolgens werd een debat gevoerd over een maatregel die de laatste jaren vaak als een succesmiddel wordt voorgesteld om 'moeilijk te plaatsen werklozen' in te schakelen op de arbeidsmarkt, namelijk de dienstencheques.

Vorming

Tien jaar na het AVA wijdde het Steunpunt een oriëntatie van zijn Verslag 2005 aan vorming. Tijdens de overlegactiviteiten ter voorbereiding van dit Verslag kwam het belang van vorming immers sterk naar voor. In 2006 werd gestart met een terreinverkenning aan de hand van een beperkte literatuurstudie en bilaterale contacten met bevoorrechte getuigen. Er werd beslist om in eerste instantie een cyclus van gerichte overlegmomenten rond de vorming van beroepskrachten in de gezondheidssector te organiseren. Een twintigtal personen uit de verenigingen waar armen het woord nemen, uit onderwijs- en vormingsinstellingen en uit de gezondheidssector namen deel aan de in totaal drie ontmoetingen. Op verzoek van de deelnemers zou de reflectie op langere termijn verder kunnen worden gezet: de deelnemers vragen al geruime tijd naar een uitwisseling van interessante praktijken.

2. Van overleg naar beleid

De analyses en de aanbevelingen die door de overleggroepen worden geformuleerd, vinden op verschillende wijze hun weg naar de politieke verantwoordelijken.

⁶ De bijdrage van FOREM is te raadplegen via volgende link op de website: <http://www.armoedebestrijding.be/activiteitenisp.htm> (23-10-2007).

2.1. Het tweejaarlijkse Verslag en zijn opvolging

De opvolging zoals voorzien in het Samenwerkingsakkoord

In het Samenwerkingsakkoord waarmee het Steunpunt is opgericht, wordt niet alleen de opdracht van het Steunpunt bepaald, maar is er ook voorzien in een opvolging van de beleidsvoorstellen door de politieke verantwoordelijken. Er is een procedure uitgewerkt waarbij het tweejaarlijkse Verslag via de Interministeriële Conferentie Integratie in de Samenleving wordt *“overhandigd aan de federale Regering en aan de Regeringen van de gemeenschappen en gewesten, die zich ertoe verbinden het aan hun Raden, Parlementen of Vergaderingen te bezorgen.”* Alle regeringen hebben er zich in het Samenwerkingsakkoord toe verbonden om een debat te voeren over de inhoud van het Verslag en van de adviezen.

Besprekingen zijn gebeurd door⁷:

- Nationale Arbeidsraad en Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (advies);
- Commissie voor de Volksgezondheid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (gedachtewisseling);
- Adviescomité voor de maatschappelijke emancipatie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (gedachtewisseling);
- Vlaamse Onderwijsraad (advies);
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (reactie met voorstellen en bedenkingen);
- Commission de l'Action sociale et de la Santé van het Waals Parlement (gedachtewisseling);
- Comité d'Avis pour l'Égalité des chances entre hommes et femmes van het Waals Parlement (gedachtewisseling);
- Union des Villes et des Communes de Wallonie (reactie met voorstellen en bedenkingen);
- Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (advies);
- Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (reactie met voorstellen en bedenkingen);
- Commissies Sociale zaken, Cultuur en Onderwijs van de Duitstalige Gemeenschap (gedachtewisseling).

Daarnaast was het Verslag ook het onderwerp van een aantal parlementaire vragen.

Ontmoetingen met de ministeriële kabinetten

Om de opvolging van het Verslag 2005 zo effectief en interessant mogelijk te maken, werden ontmoetingen georganiseerd tussen de kabinetten van de bevoegde ministers, de minister die Maatschappelijke Integratie coördineert en de Interministeriële Conferentie over deze materie voorziet, en tot slot het Steunpunt en zijn partners.

Het Steunpunt maakte een nota op basis van zijn verslagen van deze bijeenkomsten en van de schriftelijke antwoorden van kabinetten. De nota werd op 13 december 2006 voorgesteld aan de Interministeriële Conferentie. Daarna kregen de kabinetten de gelegenheid hun bijdrage eventueel te vervolledigen of te actualiseren. Tenslotte werd de nota voorgelegd aan de Begeleidingscommissie van het Steunpunt en gepubliceerd op de website.⁸

Er zijn geen ontmoetingen geweest met de kabinetten van de ministers van de Duitstalige Gemeenschap, aangezien de Duitstalige versie van het Verslag meerdere maanden na de Nederlandstalige en Franstalige versie is verschenen.

Dit proces (met in totaal 32 bijeenkomsten) heeft een grote investering geleverd van zowel de partners van het Steunpunt, de kabinetten, als van het Steunpunt zelf, en heeft geduurd van januari 2006 tot midden 2007.

⁷ Een overzicht van de opvolging van het Verslag 2005 is terug te vinden op volgende link op de website: <http://www.armoedebestrijding.be/opvolging2005.htm> (23-10-2007).

⁸ Een overzicht van de opvolging van het Verslag 2005 is terug te vinden via volgende link op de website: http://www.armoedebestrijding.be/publications/070720_opvolging_rapport_2005_kabinetten.pdf (23-10-2007).

Het ging om de kabinetten van de volgende ministers:

Van de Federale Regering:

- de Eerste minister;
- de minister van Justitie;
- de minister van Begroting en Consumentenzaken;
- de minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid;
- de minister van Financiën en Institutionele Hervormingen;
- de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid;
- de minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie, Gelijke kansenbeleid en Grootstedenbeleid;
- de minister van Werk en Informatisering van de Staat;
- de staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie;
- de staatssecretaris voor Administratieve Vereenvoudiging;
- de staatssecretaris voor het Gezin en Personen met een handicap.

Van de Vlaamse Regering:

- de minister-president van de Vlaamse Regering;
- de minister van Werk, Onderwijs en Vorming;
- de minister van Financiën, Begroting en Ruimtelijke Ordening;
- de minister van Cultuur, Jeugd, Sport en Brussel;
- de minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen;
- de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;
- de minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur;
- de minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering.

Van de Regering van de Franse Gemeenschap:

- de minister-president van de Franse Gemeenschap, bevoegd voor Onderwijs;
- de minister van Gezondheid, Kinderen en Jeugdbijstand;
- de minister van Cultuur, Media en Jeugd.

Van de Waalse Regering:

- de minister van Huisvesting, Transport en Ontwikkeling;
- de minister van Vorming;
- de minister van Economie, Tewerkstelling, Buitenlandse Handel en Patrimonium.

Van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering:

- de minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;
- de minister van Tewerkstelling, Economie, Wetenschappelijk Onderzoek, Brandbestrijding en Dringende medische hulp (eveneens functie in de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie);
- de staatssecretaris voor Huisvesting en Stedenbouw (eveneens functie in Franse Gemeenschapscommissie);
- de staatssecretaris voor Ambtenarenzaken, Gelijkekansenbeleid en de Haven van Brussel (eveneens functie in Vlaamse Gemeenschapscommissie);
- de staatssecretaris voor Openbare Netheid, Monumenten en Landschappen (eveneens functie in Franse Gemeenschapscommissie).

Het is de eerste keer dat de antwoorden van politieke verantwoordelijken op het tweejaarlijkse Verslag op een dergelijke manier zijn verzameld en beschikbaar zijn gesteld. Het document dient op zijn beurt als input voor de huidige besprekingen in de verschillende overleggroepen van het Steunpunt. Op die manier heeft de nota de ambitie om tegelijk een resultaat te zijn van een dynamisch dialoogproces én er een nieuwe inbreng aan te geven.

Voor volgende thema's zet de dialoog tussen de ministeriële kabinetten, het Steunpunt en zijn partners zich voort:

- Gezondheid

De kabinetten van de federale ministers verantwoordelijk voor respectievelijk Gezondheid en Maatschappelijke Integratie stemden in om regelmatig de patiëntenverenigingen en de verenigingen die strijden tegen armoede te ontmoeten. Hun administraties zijn ook bij dit overleg betrokken. Zo wordt de voortgang verzekerd bij wijziging van legislatuur. Een vijftiental verenigingen neemt deel aan het overleg. Er waren drie ontmoetingen in 2006-2007.

- Recht op cultuur

Na een eerste contact met het kabinet van de minister van Cultuur in de Franse Gemeenschap, hebben drie ontmoetingen plaatsgevonden. Een eerste ging over de toegang tot cultuur in het algemeen, de twee andere over de 'éducation permanente'. Aan de twee laatste namen zowel de administratie als afgevaardigden van de 'Conseil Supérieur de l'éducation permanente' (Hoge Raad voor permanente educatie) deel.

- Nieuwe wetgeving rond huurwaarborg

Naar aanleiding van het voorstel in het tweejaarlijkse Verslag 2005 tot de oprichting van een federaal huurwaarborgfonds nodigde het kabinet van de minister van Begroting en Consumentenzaken het Steunpunt en zijn partners uit voor een voorstelling en feedback rond de nieuwe wetgeving betreffende de huurwaarborg. In totaal werden daarover twee ontmoetingen georganiseerd. De organisaties op het terrein volgen, in samenwerking met het Steunpunt, deze nieuwe wetgeving van nabij op en voorzien in een evaluatie.

2.2. Voorstellen voor de federale legislatuur 2007-2011

In de nota 'Focus 2011' geeft het Steunpunt een overzicht van de voorstellen aan de Federale Regering voor de nieuwe legislatuur. Voor de opmaak van deze nota werd vertrokken vanuit de aanbevelingen van het Verslag 2005. Hij werd verstuurd naar de democratische partijen opdat ze er rekening mee zouden houden bij het ontwerpen van hun programma's.

Een memorandum is opgemaakt ten aanzien van degenen die het regeerakkoord voorbereiden en onderhandelen. Dit memorandum werd ook verstuurd naar de voorzitters van alle democratische partijen.⁹

2.3. Het recht op wonen

Na het verschijnen van het Verslag 2005 heeft de overleggroep 'wonen' het Steunpunt gevraagd een initiatief te nemen rond de gemeentelijke bevoegdheden op vlak van wonen. De overleggroep heeft zich gedurende enkele maanden gebogen over de mogelijkheden en kansen waarover de gemeentelijke overheden beschikken om een bijdrage te leveren aan het woonbeleid. Het

⁹ 'Focus 2011' is terug te vinden op volgende link op de website: http://www.armoedebestrijding.be/publications/Focus2011_NL.pdf (23-10-2007). Het memorandum op volgende link: http://www.armoedebestrijding.be/publications/memorandum_verkiezingen_2007.pdf (23-10-2007).

resultaat van dit overleg is te vinden in de nota 'Het recht op wonen in het kader van de gemeentelijke bevoegdheden'. Na de gemeenteraadsverkiezingen is deze verstuurd naar de burgemeesters van alle gemeenten.¹⁰

2.4. Dialoog met betrekking tot onderwijs

Naar aanleiding van de berichtgeving dat de minister van Maatschappelijke Integratie aan de Federale Regering zou voorstellen om de leerplicht te verlagen van zes naar vijf jaar, ontving het Steunpunt signalen van ongerustheid uit verschillende hoeken, voornamelijk van organisaties die strijden tegen armoede. Daarop werd beslist een nota op te stellen en aan de minister over te maken.¹¹ Een kopie werd bezorgd aan de gemeenschapsministers verantwoordelijk voor onderwijs. De Vlaamse onderwijsminister verzocht het Steunpunt vervolgens om advies uit te brengen in het kader van zijn nota, gericht aan de Vlaamse Regering, met maatregelen om de participatie aan het kleuteronderwijs te stimuleren. In juni 2006 is dit advies, gebaseerd op reacties van tal van partners en op het Verslag 2005, verstuurd.

Ook in het kader van de Lokale Overlegplatforms van het Nederlandstalige Basis- en Secundair onderwijs in Brussel werd overleg gepleegd. Het Steunpunt nam samen met het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding deel aan de gesprekstafels en verleende zijn expertise en medewerking aan de opmaak van een charter. Het charter steunt op drie pijlers: de communicatie verbeteren tussen ouders in armoede en scholen, meer aandacht voor financiële drempels, de school uitbouwen tot onderdeel van het sociale netwerk.

3. Medewerking aan diverse initiatieven

3.1. Initiatieven van overheden

Interministeriële Conferenties

Het Steunpunt neemt deel aan de bijeenkomsten van de Interministeriële Conferentie (IMC) 'Integratie in de samenleving', meer bepaald aan het luik 'Sociale insluiting'. Het is via dit IMC dat het tweejaarlijkse Verslag overhandigd wordt aan zowel de Federale Regering als aan de regeringen van de gewesten en de gemeenschappen. In 2006 en 2007 werden vijf bijeenkomsten georganiseerd. Verder is het Steunpunt ook betrokken bij twee werkgroepen die voortvloeien uit de Interministeriële Conferentie 'Stedelijk beleid en huisvesting'.

Nationaal Actieplan sociale insluiting

Het Steunpunt is aanwezig op de vergaderingen van de groep 'Acties', georganiseerd door de Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, voor de opvolging van het Nationaal Actieplan (NAP) sociale insluiting.¹² Het Steunpunt draagt bij aan de gedachtewisseling op basis van zijn tweejaarlijkse verslagen. Het neemt ook deel aan de werkgroep 'Indicatoren', voorzeten door de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid. Deze groep heeft zich in 2006-2007 onder meer gebogen over de aanbevelingen van het project 'Onderzoek – actie – vorming: een andere benadering van armoede-indicatoren'.¹³ Zo gaf de FOD Sociale Zekerheid onder andere de opdracht aan het Centrum voor Sociaal Beleid en het Observatoire du Crédit et de l'Endettement voor verder onderzoek rond de mogelijkheden tot ontwikkeling van indicatoren over schulden.

¹⁰ Deze nota vindt u terug op volgende link op de website: <http://www.armoedebestrijding.be/publications/wonengemeentenNL.pdf> (23-10-2007).

¹¹ Deze nota kan u terugvinden op volgende link op de website: http://www.armoedebestrijding.be/publications/nota_leerplichtleeftijd_060522.pdf (23-10-2007).

¹² Het NAP is te consulteren via volgende link op de website: <http://www.mi-is.be/themes/poverty/NAP/content/Nationaal%20Actieplan%202006-2008%20NL.pdf> (23-10-2007).

¹³ De publicatie waarin het project 'Onderzoek – actie – vorming: een andere benadering van armoede-indicatoren' wordt besproken, kan u vinden via volgende link op de website: <http://www.armoedebestrijding.be/publicaties/steunpuntindicatoren.htm> (23-10-2007).

Het regeerakkoord van de Federale Regering van juli 2003 schreef de organisatie van een Staten-Generaal van het Gezin voor. Aan de Staatssecretaris voor het Gezin en Personen met een handicap werd gevraagd om deze groots opgezette raadpleging te leiden. Dit overlegproces bracht leden van verenigingen, onderzoekers, personeel van de administratie, politieke verantwoordelijken... samen. Het Steunpunt nam deel aan de vergaderingen en schreef samen met het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding de bijdrage 'Gezin en armoede' in de uitgave 'Families in beweging',¹⁴ een initiatief van de Staten-Generaal.

Permanent Armoedeoverleg

Het Steunpunt neemt deel aan zowel het horizontale als het verticale luik van het Permanent Armoedeoverleg van de Vlaamse overheid. Het horizontale overleg zorgt voor de uitvoering, coördinatie en opvolging van het Vlaams actieplan Armoedebestrijding.¹⁵ Het bestaat uit het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, de aandachtsambtenaren van de verschillende Vlaamse departementen en een aantal experts. Het verticale luik is het overleg dat binnen elk beleidsdomein met de vertegenwoordigers van de verenigingen wordt gevoerd. Samen met deze vertegenwoordigers en de aandachtsambtenaren kunnen ook derden, zoals het Steunpunt, aan het overleg deelnemen. Momenteel neemt het Steunpunt deel aan de werkgroep 'Werk en sociale economie' en de werkgroep 'Wonen'.

Interbestuurlijk Plattelandsoverleg

Op vraag van de Vlaamse minister-president neemt het Steunpunt deel aan de kerngroep en enkele themagroepen van het Interbestuurlijk Plattelandsoverleg. Er wordt gezocht naar oplossingen voor knelpunten en naar nieuwe impulsen en ontwikkelingsperspectieven voor het platteland. Gemeenten, provincies en Vlaanderen werken hiervoor samen met experts.

3.2. Initiatieven van organisaties

Collectief van verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de Armoede

Het Steunpunt verzorgt het secretariaat voor de maandelijkse bijeenkomsten van het Collectief. Het Collectief verenigt de verenigingen die aan de oorsprong stonden van het Algemeen Verslag over de Armoede. Later sloten ook andere verenigingen aan. Het doel van de bijeenkomsten is dat de verenigingen komen tot een overkoepelende visie van waaruit het overleg tussen de verenigingen en de overheden kan vertrekken. De dialoogmethode die de verenigingen tijdens de uitwerking van het AVA hebben ontwikkeld, blijft het Collectief tot op vandaag als voorbeeld naar voor schuiven.

Europese ontmoetingsdag van mensen in armoede

Het Steunpunt neemt deel aan de werkgroep van de Belgische delegatie die zich voorbereidt op de jaarlijkse Europese ontmoetingsdag voor mensen in armoede. Het betreft een initiatief van het voorzitterschap van de Europese Unie, de Europese Commissie en het European Anti-Poverty Network (EAPN).¹⁶

¹⁴ De Boe F. & De Witte, J. (2007). Gezin en armoede, pp. 246-251, in: Bulckens, R., Mortelmans, D. et. al. *Families in beweging. Een gezinsbeleid op maat?* Brussel: Luc Pire Uitgeverij. Dit artikel is te consulteren via volgende link op de website: http://www.armoedebestrijding.be/publications/families_deboe_dewitte.pdf (23-10-2007).

¹⁵ Het Vlaams actieplan Armoedebestrijding kan u terugvinden via volgende link op de website: <http://www.wvc.vlaanderen.be/armoede/vap.htm> (23-10-2007).

¹⁶ Meer informatie over de Europese ontmoetingsdag is terug te vinden via volgende link op de website van EAPN: http://www.eapn.org/code/en/event_detail.asp?pk_id_content=2620 (23-10-2007).

Deze campagne werd gelanceerd door negen verenigingen uit Vlaanderen en Brussel. Het objectief is om, in analogie met de 'Millenniumdoelstellingen'¹⁸, het ruime publiek en de verschillende overheden te sensibiliseren en te stimuleren zodat in de volgende tien jaar de armoede drastisch wordt ingeperkt. Het Steunpunt heeft een bijdrage geleverd voor de ronde tafels over gezondheid, onderwijs, arbeid en inkomen, huisvesting.

Armoede In-Zicht

Het Steunpunt neemt deel aan de stuurgroep van het project 'Armoede In-Zicht', een gezamenlijk project van het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen en Welzijnszorg. Het project wil middenveldorganisaties, onderwijsinstellingen, overheidsinstellingen... ondersteunen wanneer ze rond armoede willen werken, en dit door vormingspakketten aan te bieden over armoede.¹⁹

'Cités Mères'

Het culturele centrum en het OCMW van Sambreville willen een analyse maken van de moeilijkheden waarmee de moeders van de gezinnen in de sociale wijken van Sambreville geconfronteerd worden. Daarvoor riepen ze de hulp van het Steunpunt in. In ruime zin is de bedoeling van het project om een klankbord te geven aan de moeders uit deze sociale woonwijken, hun onderlinge dialoog te bevorderen en een inventaris op te stellen van de noodzakelijke voorwaarden voor hun ontplooiing en de ontplooiing van hun gezin.

3.3. Internationale initiatieven

Europese Unie

Het Steunpunt heeft deelgenomen aan de 'Peer Review: Social Inclusion Forum' in Dublin. Vertrekkende vanuit het concrete voorbeeld van Ierland werd een reflexie gehouden over hoe 'stakeholders' kunnen worden betrokken bij de opmaak van het Nationaal actieplan sociale insluiting.

Raad van Europa

De adjunct-coördinatrice van het Steunpunt is aangeduid als afgevaardigde voor België in het 'Committee of Experts on empowerment of people experiencing extreme poverty' van de Raad van Europa.²⁰

¹⁷ Op volgende web site vindt u meer informatie over deze campagne: <http://www.geefarmoedegeenkans.be/decenniumdoelen.php> (23-10-2007).

¹⁸ Bij de start van het nieuwe millennium werd in New York een Algemene Vergadering van de Verenigde Naties gehouden. Alle lidstaten van de VN bekrachtigden daar de Millennium Verklaring. Deze verklaring is opgebouwd rond 8 doelstellingen om ondermeer armoede en honger te bestrijden.

¹⁹ Armoede In-Zicht heeft een zeer informatieve website: <http://www.armoede-in-zicht.be>.

²⁰ Het mandaat van het Comité is terug te vinden via volgende link: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec\(2007\)995/6.1&Language=lanEnglish&Ver=annexe3&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec(2007)995/6.1&Language=lanEnglish&Ver=annexe3&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864) (23-10-2007).

Het Steunpunt heeft deelgenomen aan het expertenseminarie 'Extreme Poverty and Human rights', georganiseerd door de onafhankelijke expert van de Verenigde Naties in dit domein, Dhr. Arjun Sengupta, en met de steun van het bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten.²¹

Het Steunpunt heeft zijn steun verleend aan de opmaak van rapporten die België dient te bezorgen in het kader van haar engagementen tegenover de VN:

- Het heeft een ontwerp van bijdrage geleverd voor de ontwerprichtlijnen 'Extreme armoede en rechten van de mens: de rechten van de armen' van de Raad van de Rechten van de Mens (Verenigde Naties), door te antwoorden op de vragenlijst van het Hoog-Commissariaat voor de Mensenrechten;
- Het heeft ook deelgenomen aan de bijeenkomst over de opvolging van het derde Belgische rapport betreffende het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale, en culturele rechten.

3.4. Stuurgroepen en jury's

Stuurgroepen

- Jaarlijks begeleidingscomité Flora vzw 'Flora's benadering van Networking en Jobcoaching'²² in het kader van hun programmatie in het kader van het Europees Sociaal Fonds (ESF);
- Begeleidingscomité 'ervaringsdeskundigen' van de POD Maatschappelijke Integratie;
- Werkgroep 'Ongelijkheid in gezondheid' van de Koning Boudewijnstichting²³;
- Werkgroep Campagne 2007 'Wij tekenen voor de toekomst' van Welzijnszorg²⁴.

Jury's

- Selectiecomité van projecten die de toegang van kwetsbare personen tot de arbeidsmarkt verhogen, gefinancierd door het Europees Sociaal Fonds (ESF). De POD Maatschappelijke Integratie lanceert in dit kader jaarlijks een oproep aan alle Belgische OCMW's om projecten in te dienen;
- Jury 'Ondersteuning van initiatieven voor armoedebestrijding' van de Koning Boudewijnstichting;
- Adviescommissie projecten kansenbeleid van de provincie Limburg;
- Jury e-Gov Awards, georganiseerd door de bevoegde overheden inzake e-government;
- Jury 0110: een fonds dat wordt beheerd door de Koning Boudewijnstichting;
- Jury 'Dorpsnetwerken voor zorg in een rurale omgeving'.

3.5. Studiedagen en colloquia

De medewerkers van het Steunpunt hebben op verschillende studiedagen en colloquia een inbreng gedaan:

- 12 januari 2006: bijdrage aan de opleidingscyclus 'Armoede en participatie', georganiseerd door de Universiteit Gent en de BMLK (Beweging van mensen met laag inkomen en kinderen, Gent;

²¹ Voor de bijdrage van het Steunpunt: zie volgende link op de website:
http://www.armoedebestrijding.be/publications/UN_Expert_Seminar_Poverty_Human_Rights_2007.pdf (23-10-2007).

²² Meer informatie over het project 'jobcoaching' is terug te vinden via volgende link op de website van Flora: <http://www.florainfo.be/nl/floranl.php?tri=proj1> (23-10-2007).

²³ Op de website van de Koning Boudewijnstichting vindt u hierover meer informatie: <http://www.kbs-frb.be>.

²⁴ Meer info op de website van Welzijnszorg: www.welzijnszorg.be/campagnesite/ (23-10-2007).

- 3 februari 2006: uiteenzetting tijdens het colloquium 'L'accessibilité en santé mentale', georganiseerd door het 'Institut wallon pour la santé mentale', Charleroi;
- 14 februari 2006: bijdrage aan het vak 'droit de l'aide sociale', ULG;
- 6 maart 2006: voorstelling van het tweejaarlijkse Verslag 'Armoede uitbannen' tijdens een ontmoetingsdag met een delegatie van Marokkaanse parlementariërs georganiseerd door het Parlement van de Franse Gemeenschap, Brussel;
- 18 maart 2006 : bijdrage aan het debat 'Armoede heeft (g)een kleur. Fragmenten van een debat', georganiseerd door Vice Versa, een organisatie van Broederlijk Delen, Mechelen;
- 21 maart 2006: bijdrage aan de studiedag 'Pauvreté, conditions de vie, pièges à l'emploi et travail social', opleidingssyclus voor maatschappelijke werkers, georganiseerd door het Centre interdisciplinaire en Travail Social de l'ISSHA in Bergen;
- 20 april 2006: voorstelling van het Steunpunt en van het Tweejaarlijkse verslag 'Armoede Uitbannen' in het Gezondheidsobservatorium, Henegouwen;
- 25 april 2006: voorstelling van de werking van het Steunpunt aan ervaringsdeskundigen van de POD Maatschappelijke Integratie, Brussel;
- 25 april 2006: voorstelling van het tweejaarlijkse Verslag 'Armoede Uitbannen', georganiseerd door ATD Brugge;
- 18 mei 2006: voorstelling van het tweejaarlijkse Verslag 'Armoede Uitbannen' op de vergadering van de 'Coordination Précarités – Santé Mentale' van de 'Ligue bruxelloise Francophone pour la santé mentale';
- 19 mei 2006: deelname aan rondetafel, georganiseerd door het magazine L'Observatoire, over de toekomstige sociale en gezondheidskwesties, Namen;
- 30 mei 2006: bijdrage in het kader van de provinciale studiedag 'Als je voor een Eurocent geboren bent', Roeselare;
- 8 september 2006: Inleiding op het verkiezingsdebat 'Lokaal Welzijnsbeleid in Aalst', georganiseerd door Steunpunt Welzijn, Aalst;
- 24 oktober 2006: bijdrage aan de Volksuniversiteit van de Beweging ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde, getiteld 'L'énergie: l'électricité et le gaz... Quels changements en 2007?', Brussel;
- 21 november 2006: bijdrage aan 'Verdoken armoede in Overijse', in het kader van het lokaal sociaal beleidsplan, Overijse;
- 8 december 2006: bijdrage aan de studiedag 'Het recht toegankelijker maken. Beginselen en middelen', georganiseerd door het Platform 'Recht voor iedereen', Brussel;
- 11 januari 2007: postgraduaat 'Armoede en participatie', georganiseerd door Universiteit Gent en BMLIK, Gent;
- 23-24 februari 2007: bijdrage aan het expertenseminarie 'Extreme Poverty and Human Rights', georganiseerd door de Mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties, Genève;
- 1 maart 2007: panel '30 jaar OCMW's', georganiseerd door de POD Maatschappelijke Integratie en de minister van Maatschappelijke Integratie, Brussel;
- 1 maart 2007: bijdrage aan de cyclus over 'Armoede en toegankelijkheid van de gezondheidszorg' van de leesgroep Vierde Wereld van de Steungroep ATD-Vierde Wereld, Kortrijk;
- 22 maart 2007: bijdrage aan een cursus getiteld 'Criminologie des populations marginalisées' aan de Université Catholique de Louvain (UCL);
- 30 april 2007: bijdrage in de vorm van workshop op de studiedag 'Bewust stemmen' georganiseerd door het Sociaal Agogisch departement Hogeschool Gent, Gent;
- 15 mei 2007: bijdrage aan de vormingsdag voor magistraten 'Armoede en sociale uitsluiting', georganiseerd door de Hoge Raad voor Justitie, Brussel;
- 21 mei 2007: bijdrage in het kader van de meerjarenplanning 2009-2014 van Samenlevingsopbouw Vlaanderen, Brussel;
- 13 juni 2007: deelname aan 2 panelgesprekken op de studiedag 'Indicatoren rond schulden en armoede', georganiseerd door de FOD Sociale Zekerheid, Brussel;
- 11 september 2007: bijdrage tijdens een conferentie in het kader van de 'Week tegen de uitsluiting', georganiseerd door de schepen van Solidariteit en Sociale zaken' in Seneffe;

- 7 november 2007: bijdrage 'Armoede en sociale uitsluiting. Meting van het fenomeen en evaluatie van de overheidsbeleid van armoedebestrijding en promotie van sociale cohesie' in het kader van een ervaringsuitwisseling tussen Wallonië en Québec, Namen;
- 28 november 2007: deelname aan het seminarie 'La politique belge et européenne en matière d'inclusion et de protection sociales', georganiseerd door de Nationale Arbeidsraad in het kader van de nationale sensibiliserings- en informatiecampaagne op het vlak van sociale insluiting en sociale bescherming.

4. Ondersteuning van onderzoek

4.1. AGORA- onderzoek

Het Steunpunt heeft in 2005 twee onderzoeksaanvragen ingediend bij de POD Wetenschapsbeleid in het kader van het AGORA-onderzoeksprogramma. Dit onderzoeksprogramma heeft als doel databanken in België toegankelijker te maken en meer te benutten. Beide aanvragen werden goedgekeurd, en de twee onderzoeksprojecten gingen van start in de herfst van 2006. Analoog aan de methode die het Steunpunt gebruikt bij zijn verschillende overleginitiatieven, gebeurt de ontwikkeling van het project zoveel mogelijk in overleg met de verschillende betrokken actoren: armenverenigingen, administraties en instellingen, en wetenschappers. Het Steunpunt staat bij beide onderzoeksprojecten in voor de organisatie van:

- het begeleidingscomité: inhoudelijke opvolging van het onderzoeksproject, met vertegenwoordigers van de onderzoeksploeg, verenigingen, administraties en wetenschapsinstellingen (vier bijeenkomsten);
- het technische comité: opvolging van de technische uitwerking van het onderzoek, met vertegenwoordigers van de onderzoeksploeg en administraties (tien bijeenkomsten);
- de overleggroep: ad hoc bijeenkomsten in functie van uitwisseling over een concrete onderzoeksvraag, met vertegenwoordigers van de onderzoeksploeg, verenigingen, administraties en wetenschapsinstellingen (twee bijeenkomsten).

Relatie tussen armoede en plaatsing van kinderen

De onderzoeksploeg van de Universiteit Gent en de Université Catholique de Louvain zal een procedure uitwerken om een koppeling te kunnen maken tussen de lijsten van kinderen en jongeren die geconfronteerd worden met een maatregel in het kader van de Bijzondere Jeugdbijstand enerzijds, en socio-economische informatie over hun gezinnen (via de Kruispuntbank) anderzijds. De bedoeling is om op die manier na te gaan of kinderen en jongeren uit arme gezinnen meer geconfronteerd worden met dergelijke maatregelen. Met dit project zou ook de basis gelegd moeten worden voor longitudinaal onderzoek, waarbij de socio-economische situatie van deze kinderen en jongeren op volwassen leeftijd wordt nagegaan. Het project wordt uitgevoerd in nauwe samenwerking met het Steunpunt en de diensten Bijzondere Jeugdbijstand van de drie gemeenschappen.²⁵

Ondervertegenwoordiging van mensen in armoede in databanken

Voornamelijk bij enquêtes die gebaseerd zijn op steekproeftrekking, bestaat de kans dat mensen in armoede ondervertegenwoordigd zijn. Belangrijke redenen daarvoor zijn dat een deel van hen niet opgenomen is de administratieve databanken (waaruit de steekproef wordt getrokken), dat de interviewers er niet in slagen mensen in armoede te contacteren (wegens verhuizing,

²⁵ <http://www.belspo.be/belspo/fedra/proj.asp?l=nl&COD=AG/II/136> (23-10-2007).

taalproblemen...) of dat mensen in armoede impliciet of expliciet weigeren aan de enquête deel te nemen (wantrouwen, tijdsgebrek...). In vele statistieken wordt bijgevolg geen of te weinig rekening gehouden met mensen in armoede. Het onderzoeksproject wordt uitgevoerd door het Hoger Instituut voor de Arbeid en heeft betrekking op het EU-SILC-instrument ('Statistics on Income and Living Conditions'). EU-SILC werd in België gelanceerd in 2003 en vervangt het ECHP (European Community Household Panel), een bevraging die werd georganiseerd van 1994 tot 2002. Het probleem is dat bepaalde groepen mensen in armoede niet worden bereikt en bijgevolg niet bevraagd worden via het EU-SILC-instrument. De doelstelling van het AGORA-onderzoeksproject is dan ook om een beter zicht te krijgen op de armoedeproblematiek door de bestaande EU-SILC-bevraging aan te vullen met complementair onderzoek en bijkomend onderzoeksmateriaal, en zo informatie te verkrijgen over de groepen die er niet of ondervertegenwoordigd in zijn. Het project wordt uitgevoerd in nauwe samenwerking met het Steunpunt en de FOD Economie.²⁶

4.2. 'Bind-Kracht in armoede'

Het project 'Bind-Kracht in armoede' had als doel het materiaal van twee onderzoeksters, Tine Van Regenmortel (Hoger Instituut Voor de Arbeid) en Kristel Driessens (Karel De Grote Hogeschool), samen te brengen in één publicatie bestemd voor maatschappelijke werkers. De auteurs wilden hiermee de kwaliteit van de hulpverlening aan mensen in armoede verbeteren.²⁷

Op vraag van de onderzoeksters heeft het Steunpunt een overleggroep georganiseerd bestaande uit hulpverleners en academici. Het was de bedoeling om na te gaan in welke mate het materiaal in het boek toegankelijk en bruikbaar was voor Franstalige hulpverleners, en om het aan te vullen met relevante voorbeelden uit hun beroepservaring. Deze groep is driemaal samgekomen in 2006.

4.3. Schulden-indicatoren

De FOD Sociale Zekerheid gaf opdracht aan het Centrum voor Sociaal Beleid en het Observatoire du Crédit et de l'Endettement om de mogelijkheden te onderzoeken tot ontwikkeling van indicatoren over schulden. Op vraag van het Steunpunt heeft de FOD Sociale Zekerheid ook twee bijeenkomsten georganiseerd waarop de (voorlopige) onderzoeksresultaten zijn voorgesteld aan een aantal actoren die ook hebben deelgenomen aan het project 'Onderzoek – actie - vorming: een andere benadering van armoede-indicatoren'.

4.4. Begeleidingscomité van onderzoeksprojecten

Het Steunpunt maakt deel uit van het begeleidingscomité van verschillende onderzoeksprojecten:

- Naar een proactieve benadering van onderbescherming in verband met leefloon en sociale hulp (beëindigd in maart 2006);
- Sociale economie en liberalisering van de diensten: het geval van de buurt- en nabijheidsdiensten;
- TAHIB: aanpak van ongelijkheid in gezondheid in België;
- Armoede bij personen van vreemde origine in België (beëindigd in oktober 2007);
- INCLUSIM: het verhogen van de effectiviteit en efficiëntie van sociale inclusiestrategie n.

²⁶ <http://www.belspo.be/belspo/fedra/proj.asp?l=nl&COD=AG/II/135> (23-10-2007).

²⁷ Zie volgende link: <http://www.lannoo.com/content/lannoo/wbni/listview/1/index.jsp?titelcode=12576> (23-10-2007).

5. Documentatiecentrum en website

5.1. Documentatiecentrum

Het Steunpunt heeft een documentatiecentrum dat beschikt over een drieduizendtal boeken, rapporten, brochures en verslagen. De documenten zijn van de hand van zowel wetenschapsinstellingen als van verenigingen als administraties. Het overzicht van publicaties samengesteld naar aanleiding van het tienjarige bestaan van het Algemeen Verslag over de Armoede is nog steeds te raadplegen op de website van het Steunpunt.²⁸

Alle publicaties kan u via een elektronische catalogus opzoeken, maar enkel ter plaatse raadplegen. In mei 2006 is het documentatiecentrum eveneens gestart met de uitbouw van een digitale bibliotheek, waarbij de elektronische versie van documenten wordt bewaard (en eveneens gemakkelijk kan teruggevonden worden via dezelfde catalogus).

Het documentatiecentrum kan u elke werkdag bezoeken van 13u30 tot 16u30 na telefonische afspraak op 02/212 31 66.

5.2. Website: rubriek 'feiten en cijfers'

De website www.armoedebestrijding.be heeft een specifieke rubriek over cijfermateriaal in verband met armoede en sociale uitsluiting. Informatie uit verschillende bronnen is er samengebracht: Nationale Actieplan Sociale Insluiting (NAPincl), FOD Economie (Afdeling Statistiek), Eurostat, Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique, Administratie planning en statistiek (Vlaamse overheid), Observatorium voor Gezondheid en Welzijn (Brussels Hoofdstedelijk Gewest), Onderzoeksgroep Armoede, sociale uitsluiting en de stad (OASes – Universiteit Antwerpen).

De rubriek is opgebouwd op basis van enkele vaak gestelde vragen over armoede en sociale uitsluiting in België. De vragen worden onmiddellijk gevolgd door een beknopt antwoord. Dit antwoord wordt vervolgens uitvoerig toegelicht:

- Hoeveel mensen leven in België in armoede?
- Neemt de inkomensongelijkheid tussen arm en rijk toe in België?
- Op welke plaats staat België in de lijst van rijkste landen van de wereld?
- Hoeveel bedragen de minimumuitkeringen en het minimumloon?
- Hoeveel personen in België hebben te kampen met schuldoverlast?
- Hoeveel bedraagt het leefloon en hoeveel mensen moeten ermee rondkomen?
- Hoeveel werklozen telt ons land?
- Biedt tewerkstelling voldoende bescherming tegen armoede?
- Hoeveel sociale woningen zijn er in België en hoeveel mensen staan op een wachtlijst?
- Hoeveel procent van de bevolking leeft in een niet-kwalitatieve woning?
- Hoeveel dak- en thuislozen zijn er in België?
- Van hoeveel mensen is de energie geheel of gedeeltelijk afgesloten?
- Is er meer armoede in de stad dan op het platteland?
- Hebben mensen die in armoede leven een slechtere gezondheid?
- Hebben laaggeschoolden een hoger risico om in armoede te belanden?
- Hoeveel mensen in België zijn laaggeletterd?
- Hoeveel mensen doen beroep op voedselbedeling?
- Is er werkelijk een digitale kloof?

²⁸ Voor de bibliografische lijsten: zie volgende link op de website: http://www.armoedebestrijding.be/inventaris_10jaarAVA.htm (23-10-2007).

De rubriek is samen met de rubriek betreffende het tweejaarlijkse Verslag de meest bezochte van de website.

6. Externe communicatie

Het Steunpunt gebruikt verschillende kanalen om over zijn activiteiten te communiceren.

6.1. Website

In de eerste plaats is er de website (www.armoedebestrijding.be). Via deze site wordt een schat aan informatie in de drie landstalen toegankelijk voor het brede publiek. Aangezien de website als visitekaartje van het Steunpunt fungeert, gaat er veel aandacht naar een regelmatige update. Ieder jaar trekt de site meer bezoekers. In 2006 werd de website maar liefst 144.570 keer geconsulteerd. Dat betekent een stijging van meer dan 50.000 ten opzichte van het jaar ervoor. Vooral het tweejaarlijkse Verslag en de rubriek 'feiten en cijfers' kennen veel bijval. Wat dat laatste betreft, besteden we veel zorg aan precieze en actuele informatie. Maar ook de andere onderdelen van de site kunnen rekenen op een regelmatige actualisatie: de bibliografische lijsten, de jaarlijkse activiteitenkalender in het kader van de Werelddag van verzet tegen armoede, de publicaties...

6.2. Media

Regelmatig verschijnt het Steunpunt in verschillende media, bijvoorbeeld naar aanleiding van het verschijnen van het tweejaarlijkse Verslag. De medewerkers van het Steunpunt schrijven soms ook zelf artikels die bekendheid geven aan (delen van) het Verslag en gaan in op vragen voor deelname aan nieuws- of duidingprogramma's.

Artikels²⁹

- De Boe, F. (2007). Le lien entre Agora et d'autres démarches de dialogue, in : *Agora : un dialogue permanent entre les associations ATD Quart Monde, LST et l'administration. Le premier contact entre une famille et un service d'aide à la jeunesse*. Actes de la journée d'études du 17 octobre 2005, p. 45-48.
- De Boe, F., Ruyters, C., Van Hootegem, H. (2007). Une autre approche des indicateurs de pauvreté en Belgique: La "recherche-action-formation", in : Laffut, M. & Roy, M.R. (éds). *Pauvreté et exclusion sociale. Partage d'expériences entre Wallonie et Québec*, Brussel: De Boeck & IWEPS, p. 192-218.
- De Witte, J. & De Boe F. (2007). Gezin en armoede, in: Bulckens, R., Mortelmans, D. et. al. *Families in beweging. Een gezinsbeleid op maat?* Brussel: Luc Pire Uitgeverij, p. 246-251.
- Devillé, E. (2006). L'évaluation de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *Journal du droit des jeunes*, nr. 44, april 2006, p. 9-15.
- Devillé, E., Martin, T. (2006). Abolir la pauvreté: pour une politique émancipatrice. In : *Politique : Revue de débats*, april 2006, (44): p. 58-63.
- Devillé, E., Martin, T., Termote, H. (2006). Armoede Uitbannen : voor een emancipatie beleid, *De Gids op maatschappelijk gebied*, 10 december 2006: p. 58-63.
- Devillé, E., Schmitz, P. (2006). L'évaluation de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *L'année sociale 2005*, p. 257-269.
- Martin, T. (2006). Santé et pauvreté : quelle(s) prévention(s) ? *Hainaut Prévention Info*, Augustus 2006, (5): p. 1.

²⁹ De meeste van deze artikels is te consulteren op de website van het Steunpunt: <http://www.armoedebestrijding.be/publicatiessteunpuntartikels.htm> (23-10-2007).

- Nicaise I., De Boe, F. (2007). *Combating poverty as a human rights issue in Belgium*. Contribution to the Expert Seminar 'Extreme Poverty and Human Rights', United Nations, Geneva, 23-24 February 2007.
- Termote, H., Arbeid, een kwetsbaar goed in de strijd tegen armoede, In: *Over. Werk Tijdschrift van het Steunpunt WAV*, 4/2006, p. 163-180.
- Van Hootegeem, H., De Muylder, R., Vereecken F., et al. (2006). Another approach to poverty indicators in Belgium, in: Godinot Xavier, Wodon Quentin (ed.), *Participatory approaches to attacking extreme poverty. Case studies led by the International Movement ATD Fourth World*, World Bank working paper No. 77, The World Bank, april 2006: p. 107-115.

6.3. Individuele vragen

De medewerkers van het Steunpunt worden geregeld geconsulteerd voor individuele vragen of advies. In de mate van het mogelijke verwijst het Steunpunt door naar bevoegde instanties. Het behandelen van individuele dossiers behoort namelijk niet tot de opdrachten van het Steunpunt.

7. Interne werking van het Steunpunt

7.1. Beheerscomité

Het Steunpunt wordt beheerd door een Beheerscomité met een drievoudige rol: de uitvoering van het Samenwerkingsakkoord bewaken, de personeelsbehoeften bepalen en het ontwerp van budget uitwerken. Het kwam vier keer samen in 2006 en acht keer in 2007.

Samenstelling op 15/11/2007:

Voorzitter: Ides Nicaise ; Ondervoorzitter: Muriel Rabau

Clotilde Nyssens, Magda De Meyer (leden voorgedragen door de Federale Staat), Gerda Van der Plas, Paul Vaernewijck, Herwig Hermans (leden voorgedragen door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest); Benoit Parmentier, Alain Jacobeus (leden voorgedragen door het Waalse Gewest in overleg met de Franse Gemeenschap); Luc Notredame, Bernard Horenbeek (leden voorgedragen door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in overleg met de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, onder wie één Nederlandstalige en één Franstalige); Helmut Maraite (lid voorgedragen door de Duitstalige Gemeenschap).

7.2. Begeleidingscommissie

Om de inhoud en de werkzaamheden van het Steunpunt op te volgen en de methodologie te bewaken, is een Begeleidingscommissie opgericht onder voorzitterschap van de minister van Maatschappelijke Integratie. De Begeleidingscommissie kwam in 2006 vier keer samen en in 2007 zes keer.

Samenstelling op 15/11/2007:

Voorzitter: de minister van Maatschappelijke Integratie, Christian Dupont in 2006-2007

Mesfin Fitwi, Paul Palsterman, Sonia Kohnmergen (sociale partners); Ivan Dechamps, Ignace Leus (vertegenwoordigers van de ziekteverzekeringsinstellingen); Diane Moras, Ludo Horemans, Paul Trigalet, Marc Otjacques, Régis Demuylder (verenigingen waar armen het woord nemen); Robert Van Der Meeren, Etienne Allard, Jef Lambrecht (Verenigingen van steden en gemeenten/ OCMW).

De leden van het Beheerscomité zijn eveneens lid van de Begeleidingscommissie.

7.3. Contactpersonen van het Steunpunt

Conform de bepalingen van het Samenwerkingsakkoord werkt het Steunpunt op permanente manier samen met de bevoegde administraties van de gewesten, de gemeenschappen en de federale Staat. Naast de bilaterale contacten zijn er drie bijeenkomsten georganiseerd in 2006 en drie in 2007.

De contactpersonen zijn:

Carine Jansen (Waals Gewest/DIIS); Joëlle Demiddeleer (Franse Gemeenschap), David Van Vooren (Vlaamse Gemeenschap/Gewest); Pascal Sarlette (Duitstalige Gemeenschap); Annette Perdaens, Truus Roesems (Brussel/ Observatorium voor Gezondheid en welzijn), Sophie Molinghen, Josee Goris (POD Maatschappelijke Integratie).

7.4. Centrum voor gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding

Het Steunpunt maakt deel uit van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, een autonome openbare dienst. De adjunct-coördinatrice neemt deel aan de vergaderingen van de Raad van Beheer van het Centrum, aan de directiestaf en aan de strategische beleidsstaf. Het personeel wordt uitgenodigd op de inhoudelijke staf en de algemene vergaderingen. Het Steunpunt levert jaarlijks een bijdrage aan het jaarverslag van het Centrum. Wanneer er voor bepaalde thema's inhoudelijke raakvlakken zijn, zorgt dit voor uitwisseling tussen het Centrum en het Steunpunt. Dat was bijvoorbeeld het geval voor huisvesting.

7.5. Team

Het team bestond in 2006-2007 uit twaalf personen, 9,7 equivalent voltijds werkend. Het team is tweetalig. Bij het organiseren van de thematische overleggroepen wordt steeds in 'tandem' (een teamlid met Frans én een teamlid met Nederlands als moedertaal) gewerkt. Wekelijks teamvergaderingen zorgen voor een vlotte werking, uitwisseling tussen collega's en inhoudelijke verdieping, dit door voorrang te geven aan een transversale benadering.

In de periode 2006-2007 namen medewerkers van het Steunpunt deel aan volgende vormen en opleidingen: taalopleidingen, een vorming over het verband tussen mentale gezondheid en armoede, een opleiding over de Europese instellingen, een vorming over vergadertechnieken, een opleiding in verband met websites, een informaticavorming, een reeks over het contact met de media, een vorming voor het schrijven van rapporten.

Medewerkers: Ghislaine Adriaenssens, Ann Clé, Jordane de Changy, Emmanuelle Devillé, Thierry Martin, Geert Schuermans, Henk Termote, Henk Van Hootegeem

Secretariaat: Virginie Lekeu

Documentatiecentrum: Véronique Lahbib, Griet Woedstadt

Vertaling: Véronique Lahbib

Website: Griet Woedstadt

Coördinatie: Françoise De Boe

