

Bij wijze van besluit

In deze tekst stellen we het resultaat voor van een transversale lezing van de zes thematische hoofdstukken van dit Verslag over de rol van de publieke diensten in de strijd tegen armoede. We hebben ervoor gekozen om de elementen, die uit het geheel van de hoofdstukken naar boven komen en die pertinent kunnen zijn voor publieke diensten in het algemeen, in vier punten te structureren. Om de lezing van de tekst te vergemakkelijken, hebben we deze punten geïllustreerd met voorbeelden uit de thematische hoofdstukken.

Bevestigen van de mensenrechten, als sokkel voor de strijd tegen armoede

Talrijke deelnemers aan het overleg, en in het bijzonder de mensen in armoede en de verenigingen waarin ze samenkomen, vinden dat de vaststellingen en analyses – die 20 jaar geleden werden uitgesproken in het Algemeen verslag over de Armoede - nog altijd actueel zijn en dat de effectiviteit van de grondrechten vandaag niet groter is, zelfs minder.

Ze stellen vast dat veel rechten steeds voorwaardelijker zijn, waardoor ze minder en minder als rechten worden beleefd. Zo hebben de deelnemers van de overleggroep cultuur gesproken over een tendens om cultuurparticipatie van de gebruikers van het OCMW te verbinden aan een activeringstraject. Het gebeurt dat rechthebbenden verplicht zijn om deel te nemen aan culturele activiteiten in het kader van hun traject, en - omgekeerd - dat ze pas mogen deelnemen aan culturele activiteiten nadat ze aan hun activeringsverplichtingen hebben voldaan. Voor mensen in armoede wordt cultuur al te vaak als een luxe gezien, terwijl het om een fundamenteel recht gaat. Anders gezegd, cultuur is

nodig om een leven te kunnen leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.

Inschrijven van rechten in een tekst is niet voldoende opdat ze zouden worden gerespecteerd maar is wel een noodzakelijke stap. Talrijke grondrechten zijn zowel op internationaal vlak (Verenigde Naties, Raad van Europa, Europese Unie) als op nationaal vlak erkend. Maar andere rechten – zoals het recht op energie en op water en sanitatie (sanitaire voorzieningen) – zijn nog niet expliciet in de mensenrechtenteksten opgenomen, hoewel ze als dusdanig worden erkend via de interpretatie van andere rechten. De deelnemers aan het overleg binnen het Steunpunt hebben er ook op gewezen dat mobiliteit in het algemeen beschouwd wordt als een noodzakelijk middel om rechten uit te oefenen. Maar het is niet als een recht op zich erkend, terwijl zich kunnen verplaatsen essentieel is om een menswaardig leven te leiden.

Het Steunpunt beveelt aan om de mensenrechten expliciet als referentiepunt te nemen tijdens de uitwerking van wetgeving: men zou systematisch de vraag moeten stellen naar de impact van de vooropgestelde maatregel op het respect voor de mensenrechten, in het bijzonder voor mensen in armoede. Deze vraag is ook pertinent bij de evaluatie van de genomen maatregelen.

Het Steunpunt beveelt ook aan om het recht op energie, het recht op water en sanitatie en ook het recht op mobiliteit in artikel 23 van de Grondwet in te schrijven, als essentiële elementen van de menselijke waardigheid. Het beveelt ook aan om stappen te ondernemen in de erkenning van deze rechten in de internationale mensenrechtenteksten.

Bevestigen van de effectiviteit van rechten als missie van de publieke diensten

De Belgische Staat heeft zich, door de ondertekening en ratificering van de mensenrechtenteksten, geëngageerd om alle rechten te realiseren die er uit voortvloeien. De vraag die in dit Verslag wordt gesteld is hoe de Staat, als eerste verantwoordelijke om de effectiviteit van de rechten te garanderen, haar engagementen kan volbrengen: welke opdrachten inzake publieke diensten formuleert ze? Aan wie vertrouwt ze de uitvoering toe? Met welke middelen? We identificeren hieronder vijf elementen die de opdracht van de publieke diensten bemoeilijken en die riskeren te leiden tot een mindere effectiviteit van de rechten.

Verschuiving van de verantwoordelijkheid naar een lokaler beleidsniveau

Tijdens het overleg werd vastgesteld dat overheden hun verantwoordelijkheid voor de effectiviteit van rechten in een aantal gevallen naar andere overheden, meer lokale, doorschuiven. Een recent decreet bijvoorbeeld hevelt de middelen om onder andere een lokaal cultuurbeleid te voeren over van de Vlaamse Gemeenschap naar de gemeenten. Dit verontrust heel wat deelnemers aan het overleg. Ze vrezen dat het al dan niet voeren van een cultuurbeleid te zeer zal afhangen van de lokale politieke context en van de financiële draagkracht van de gemeente. Daarenboven dreigen de garanties voor voldoende aandacht voor de plaats van mensen in armoede in het cultuurbeleid te verminderen. Het is een evolutie die de gelijke toegang tot rechten onder druk zet en de betrokkenen meer rechts-onzekerheid bezorgt.

Verschuiving van de verantwoordelijkheid naar het individu

De verantwoordelijkheid wordt ook meer en meer doorgeschoven naar de individuele persoon. Hier werd in het overleg als voorbeeld verwezen naar de budgetmeter: indien er geen minimale levering

in de budgetmeter voorzien is, wordt het beschikken over gas of elektriciteit afhankelijk van het feit of het betrokken huishouden al dan niet de middelen heeft om de budgetmeter op te laden. In het Waalse Gewest en het Vlaamse Gewest leven heel wat huishoudens met een dergelijke budgetmeter voortdurend met het risico van een 'black-out', een stopzetting van de energielevering. Het voorbije jaar was er in ons land bijzonder veel commotie over een mogelijke 'black-out'. Politici en burgers maakten zich grote zorgen over wat er zou gebeuren als ze geen elektriciteit meer zouden hebben. Ze staan echter niet stil bij het feit dat heel wat mensen in armoede nu al met dit risico moeten leven.

Een ander voorbeeld betreft mobiliteit. Zich kunnen verplaatsen is een maatschappelijke norm geworden: men wordt geacht zich te kunnen verplaatsen in functie van werk, gezondheidszorgen, onderwijs, cultureel aanbod, enzovoort. Door evoluties in ruimtelijke ordening en door centralisering van bepaalde diensten en organisaties in centrumsteden moeten mensen zich bovendien meer verplaatsen. Tegelijk wordt mobiliteit ook meer en meer gezien als een eigen verantwoordelijkheid. De verstrenging in de werkloosheidsreglementering van het criterium voor een 'passende dienstbetrekking' inzake de afstand woonplaats-werk illustreert dit. Het werd in 2012 van 25 km naar 60 km verhoogd, ongeacht de duur van de verplaatsing. Voor mensen zonder vervoermiddel of die op het platteland wonen, is het niet evident dergelijke verplaatsingen te maken. Ze zijn afhankelijk van de publieke dienstverlening die op dat vlak geboden wordt.

Verschuiving van de verantwoordelijkheid naar de markt

In een aantal gevallen werd beslist om diensten via 'de markt' te laten werken. Er is een duidelijke invloed van het Europees beleid. Op Europees niveau is een kader ontwikkeld rond 'diensten van algemeen economisch belang', maar dit is niet het geval voor de 'sociale diensten van algemeen belang'. Het is niet eenvoudig om te weten welke

diensten van algemeen sociaal belang zijn, wat als effect heeft dat deze laatste soms meegetrokken worden in het bestaande kader van diensten van economisch belang. Het recht op kinderopvang werd bijvoorbeeld expliciet in het Vlaams decreet over kinderopvang ingeschreven, maar als een dienst van algemeen economisch belang. De deelnemers aan het overleg betreuren dit en vrezen dat de overheid op die manier onvoldoende garanties biedt voor de effectiviteit van het recht op kinderopvang voor iedereen. De verantwoordelijkheid voor het voeren van een sociaal beleid wordt immers naar de organisatoren van kinderopvang doorgeschoven.

Over het effect van een openbare aanbesteding op de efficiëntie van de dienstverlening, bestaan verschillende meningen. Mensen in armoede signaleren moeilijkheden omwille van het feit dat ze zich tot verschillende actoren moeten wenden. Door de mogelijke afwisseling van actoren in de dienstverlening staat ook de continuïteit onder druk en dreigt kennis en ervaring verloren te gaan. Dit is bijvoorbeeld een duidelijk risico bij de openbare uitbesteding van begeleiding van werkzoekenden. Een ander voorbeeld betreft de geliberaliseerde energiemarkt. Deze kent ondertussen veel verschillende actoren en marktspelers, met veel verschillende tarieven, waarin de consument – en zeker diegene die leeft in een situatie van armoede en bestaansonzekerheid - heel moeilijk zijn weg vindt. Nieuwe en steeds fijnere (maar ook steeds complexere) regels moeten bepaalde marktpraktijken proberen te counteren (zoals bijvoorbeeld de deur-aan-deurverkoop, onrealistische afbetaalplannen, ...) en trachten garanties in te bouwen voor een kwalitatieve, klantvriendelijke en inclusieve dienstverlening.

Fragmentering van de bevoegdheden

Mensen worden in de uitoefening van hun rechten meer en meer geconfronteerd met verschillende instellingen en organisaties. De bevoegdheidsverdeling werkt deze versnippering in de hand, in een overtreffende trap in het Brusselse Gewest

waar bijvoorbeeld zeven ministers bevoegd zijn voor gezondheid.

De versnippering van de publieke diensten beperkt heel sterk de draagwijdte van hun acties. De acties die worden opgezet om energie te besparen, hebben bijvoorbeeld weinig tot geen impact op mensen in armoede die in een huurwoning van slechte kwaliteit wonen. Zij zijn afhankelijk van de initiatieven en de wil van de huiseigenaar om energiebesparende ingrepen te doen, op een woonmarkt die gekenmerkt wordt door een tekort aan degelijke en betaalbare woningen. Op het terrein ontstaan wel verschillende samenwerkingen. Maar samenwerking en netwerking worden in de regelgeving vaak niet gehonoreerd, bijvoorbeeld in de vorm van extra middelen voor de tijd die een dergelijke samenwerking vraagt. Anderzijds is er ook meer en meer netwerking die door de overheid wordt opgelegd, wat de praktijk ook niet altijd ten goede komt.

Verwarring van de rollen

Mensen die een recht willen uitoefenen, ervaren meer en meer controle door de publieke diensten. Publieke diensten krijgen immers meer vragen en opdrachten om rechten te controleren, waardoor verwarring ontstaat over hun mandaat en de relatie die ze kunnen aangaan met de hulpvrager. Deze vraag stelt zich bijvoorbeeld heel sterk in de begeleiding naar werk. In hoeverre kunnen beroepskrachten werken vanuit een gelijkwaardige positie en een vertrouwensrelatie, als ze tegelijkertijd een rol dienen te spelen in de controle van de persoon tegenover hen. Dit werd duidelijk in het overleg werk waar het over de contracten ging die gebruikt worden in kader van het 'geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie' en het activeringsplan voor het zoekgedrag naar werk. Deze kwestie is niet nieuw, maar komt – door nieuwe bepalingen in de regelgeving – nog meer naar voren.

Het Steunpunt beveelt aan om de opdrachten van publieke diensten te verduidelijken en deze opnieuw te richten op de garantie van de

effectiviteit van de grondrechten voor iedereen. Het beveelt ook aan om te verduidelijken hoe bepaald wordt of een sociale dienst een dienst van algemeen belang is met een economisch karakter of niet. Een duidelijk antwoord op deze vraag kan meer garanties geven voor de toegankelijkheid en de kwaliteit van de diensten.

Investeren in de publieke diensten

Verschillende thematische groepen hebben vastgesteld dat de publieke diensten de voorbije jaren steeds meer onder druk zijn komen te staan, op verschillende manieren, maar altijd ten koste van de gebruikers.

De sociaal werkers hebben minder tijd dan voorheen om aan de gebruikers te besteden door het grote aantal dossiers die ze moeten behandelen. Ze zien zich dus verplicht om hen minder aandacht te geven. Er is ook meer druk door de introductie of de versterking van de controle-opdracht, die zich vermengt met hun begeleidingsopdracht.

In functie van de vermindering van budgetten worden voorwaarden voor de toekenning van rechten verstrengd en controles worden verhoogd. Voor de juridische rechtsbijstand bijvoorbeeld voorziet het Justitieplan de afschaffing van het 'onweerlegbaar vermoeden van onvermogen'. Dit zou als gevolg kunnen hebben dat personen wiens statuut per definitie een laag inkomen veronderstelt, nog eens op hun inkomen gecontroleerd worden. Dit staat sterk in contrast met de intenties die menigmaal geformuleerd worden inzake vereenvoudiging en automatisering.

Er zijn de laatste jaren in heel wat sectoren besparingen doorgevoerd, als remedie voor de financiële crisis. Ook de Europese Unie heeft op dit vlak haar invloed. Hoewel het sociale luik voortvloeit uit de bevoegdheden van de Lidstaten, heeft het Europees budgettair beleid (onder meer via het Stabiliteitspact) een grote impact op het nationale uitgavenbeleid en op de budgettaire keuzes die in ons land worden gemaakt, ook voor de sociale domeinen.

Er bestaat ook een visie om de uitgaven voor publieke diensten te zien als investeringen, en niet als kosten. In het vorige tweejaarlijkse Verslag van het Steunpunt – over sociale bescherming – herinnerden we aan de impact van de sociale zekerheid en sociale bijstand op de vermindering van armoede. De sociale transfers zorgden in 2014 voor een vermindering van 44 % van het armoederisico in België (op basis van EU-SILC, Eurostat). Daarnaast wijst een studie van de OESO op een belangrijke impact van publieke diensten. Hoewel de Europese Unie heel sterk aanstuurt op een streng budgettair beleid, wordt de cruciale rol van de diensten benadrukt in het 'Social Investment Package' (SIP).

Het Steunpunt beveelt aan om de investering in de publieke diensten te versterken.

Garanderen van de gelijke toegang van de rechten

Voor mensen in armoede en bestaansonzekerheid is de uitoefening van hun rechten een echt hindernissenparcours. Deze vaststelling geldt zowel in het geval dat het een publieke instelling is die instaat voor de implementatie van rechten als in het geval dat de opdracht voor een publieke dienst is gedelegeerd aan de private sector. Het is bijvoorbeeld voor een arme familie moeilijker om een plaats te krijgen in een kinderopvangstructuur dan voor andere.

In de verschillende sectoren wordt informatie steeds meer digitaal ter beschikking gesteld of wordt de toegang tot het recht en de opvolging ervan in een digitale vorm gegoten. Hoewel we de voordelen van een digitale evolutie niet kunnen ontkennen, moeten we hier wijzen op de problemen die talrijke mensen ondervinden bij de digitale toepassingen in de dienstverlening. Een evaluatie van de toegankelijkheid betekent systematisch nagaan of iedereen op een gelijke manier van de dienstverlening gebruik kan maken en of er een alternatief, of de mogelijkheid om een complementair initiatief te ontwikkelen, is voorzien. Er moet bovendien extra aandacht zijn voor diegenen die veel moeilijkheden hebben met

lezen en schrijven. Er blijft een begeleidingsaanbod nodig om deze mensen te helpen brieven te begrijpen, hun rechten te kennen en om hen alle informatie te geven die ze nodig hebben.

Ondanks de verschillende intenties voor een eenvoudiger regelgeving en een maximale automatische toekenning van rechten, worden hulpvragers en diensten zelf nog altijd geconfronteerd met een bijzonder complexe regelgeving.

In het overleg kwam de steeds nadrukkelijker aanwezige tendens tot informatie-uitwisseling sterk aan bod. Enerzijds is er de vraag om te vermijden dat iemand telkens weer zijn verhaal moet doen en om daar waar mogelijk rechten automatisch toe te kennen. Anderzijds worden verschillende problemen gesignaleerd rond een vergaande informatie-deling: uitwisselingen die verder gaan dan het delen van objectieve gegevens en die ook betrekking hebben op interpretaties door de beroepskrachten, controle op het privé-leven, gedetailleerde informatie over personen. Dit dreigt belangrijke principes zoals het beroepsgeheim in het sociaal werk in het gedrang te brengen, en zo de vertrouwensrelatie die een sociaal werker wenst uit te bouwen met de hulpvrager te ondermijnen. In het overleg werd benadrukt dat mensen in armoede – méér dan anderen – met vragen naar informatie en controles geconfronteerd worden.

De gelijkheid in de toegang tot rechten dreigt ook in het gedrang te komen als de kwaliteitsvereisten in de dienstverlening niet worden gerespecteerd. Dit geldt in het bijzonder als een opdracht voor een publieke dienst wordt gedelegeerd naar een commerciële actor. In dat geval bestaat het risico dat de garanties op een kwalitatieve dienstverlening gehypothekeerd worden door een nadruk op de kostensetting, enzovoort. Afhankelijk van het al of niet winstoogmerk van de uitvoerder kan de keuze gemaakt worden om zich te richten op doelgroepen die gemakkelijker bereikt kunnen worden, waarbij vlugger resultaten geboekt kunnen worden of waarbij er meer zekerheid is op het vlak van inkomsten.

De positie van mensen in armoede in een relatie met een dienst is bijzonder delicaat. Er stelt zich hier een uitdaging om de relatie evenwichtig te maken en te zoeken naar bijkomende middelen voor de versterking van de rechtspositie van de betrokkenen. Dit aspect kwam bijvoorbeeld aan bod in de procedure die is voorzien rond afsluiting van energie en water en in de procedures en praktijken die rond betalingsachterstallen worden gehanteerd die niet compatibel zijn met de situatie en draagkracht van mensen in armoede (bijvoorbeeld onrealistische betaalplannen en schuldoverdrachten bij energieschulden).

Het Steunpunt beveelt een universele en toegankelijke dienstverlening aan, aangevuld met aangepaste ondersteuning en maatregelen voor voor wie het nodig heeft. Een dergelijke benadering wordt ook soms 'progressief universalisme' genoemd. In dit perspectief beveelt het Steunpunt ook aan om bij toekenning van ondersteuning – zo veel mogelijk – te voorzien in graduele inkomensgrenzen. Dit maakt dat de ondersteuning geen vraag is van 'alles of niets' en dat verschillende groepen een aangepaste hulp genieten. Het Steunpunt stelt ook voor om de dialoog met de verschillende actoren, waaronder mensen in armoede, verder te zetten met het oog op de versterking van de positie van deze laatsten.

Het Steunpunt beveelt aan om de publieke diensten te versterken en hun aanbod te evalueren op het vlak van de effectiviteit van rechten, in een benadering van een gelijke toegang tot de rechten. Zo zullen de publieke diensten in staat zijn om hun bijzonder belangrijke rol in de strijd tegen armoede en ongelijkheden effectief op te nemen.