

Publieke diensten en armoede



EEN BIJDRAGE AAN POLITIEK DEBAT EN POLITIEKE ACTIE

TWEEJAARLIJKS VERSLAG 2014-2015

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

SAMENVATTING

Inleiding

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

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

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

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

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

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

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

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

Vooraleer deze inleiding te beëindigen, willen we nog een ander lopend initiatief vermelden dat bijzonder relevant is voor een reflectie over de rol van publieke diensten in de strijd tegen armoede, de groep 'Agora'. Het gaat om een dialoog tussen verenigingen waar armen het woord nemen en publieke diensten van de bijzondere jeugdzorg in de Federatie Wallonië-Brussel, met de steun van het Steunpunt. We nodigen u uit om via de website van het Steunpunt twee publicaties van de groep Agora te raadplegen¹.

¹ http://www.armoedebestrijding.be/publications/Agora_transparence_ecrits_actes_colloque_2011.pdf
http://www.armoedebestrijding.be/publications/nota_contact_gezin_BJZ.pdf

I. Justitie

Justitie is een publieke dienst waartoe personen die in armoede leven niet altijd toegang hebben wanneer dit nodig is. Er zijn veel redenen voor die 'onderconsumptie' van justitie.

Een eerste obstakel situeert zich al vóór de eigenlijke toegang tot justitie: de onwetendheid dat men een rechtssubject is. Geen enkel grondrecht is immers bestand tegen de beproevingen van armoede, of het nu gaat om het recht op een degelijke woning, de bescherming van het gezinsleven of van de gezondheid... Omdat ze vaak zien hoe hun grondrechten met de voeten worden getreden, gaan mensen in armoede uiteindelijk geloven dat ze geen rechten hebben. Het zich niet kennen als rechtssubject wordt nog eens gevoeld door het feit dat steeds meer mensen in armoede het onderwerp zijn van de maatregel 'onder beheer van goederen en personen'.

De toegang tot begrijpelijke informatie is een tweede obstakel. Verschillende factoren liggen aan de basis van moeilijkheden in het overbrengen van informatie, waaronder de culturele kloof tussen de rechtzoekenden en de beroepskrachten, de complexiteit van de juridische taal, en het feit dat personen die in armoede leven gestigmatiseerd worden en leven met een gevoel van schaamte. De federale wetgever voerde de juridische eerstelijnsbijstand in als instrument om juridische informatie toegankelijk te maken. Het is nu aan de Gemeenschappen om een wetgevend initiatief te nemen, omdat zij nu bevoegd zijn in dit domein (6^{de} Staatshervorming). De reflecties in het Verslag kunnen zeker bijdragen aan het werk met het oog op de goedkeuring van decreten. Enkele van de behandelde vragen: over informatie over het bestaan zelf van juridische bijstand, en over de actoren van de juridische eerstelijnsbijstand, de ene al wat toegankelijker voor personen die in armoede leven dan de andere.

Financiële toegankelijkheid is een derde obstakel in de toegang tot justitie. Diverse maatregelen hebben justitie de voorbije jaren duurder en dus minder toegankelijk gemaakt. Denk maar aan de verhaalbaarheid van kosten en erelonen van advocaten, de btw van 21 % op de erelonen van advocaten en de gestegen griffiekosten. Het federaal regeerakkoord voorziet de invoering van remgeld, waarbij de rechtzoekende een deel van de juridische tweedelijnsbijstand moet betalen. Juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand werden in het leven geroepen om personen met een heel laag inkomen over de financiële obstakels heen te helpen. Maar die hulpmiddelen staan nu onder druk door de toename van het aantal zaken waarin beroep wordt gedaan op een 'pro-Deoadvocaat', zonder dat de budgetten mee-evolueren. Ook de afschaffing van het onweerlegbaar vermoeden van behoeftigheid bemoeilijkt de toegang. Er wordt aanbevolen om het inkomensplafond boven hetwelk men geen recht op juridische bijstand heeft op te trekken en die progressiever toe te kennen, afhankelijk van het inkomen, en de administratieve stappen die moeten worden genomen om juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand te krijgen, te vereenvoudigen.

Het hoofdstuk belicht ook alternatieve methoden van geschillenbeslechting, zoals bemiddeling. Het onevenwicht tussen partijen, ten nadele van de zwakste, vormt een probleem dat kan worden verzacht door de mogelijkheid zich te laten bijstaan. De kostprijs van bemiddeling is ook een obstakel.

Gezien de toegang tot justitie een hindernissenparcours blijkt te zijn voor personen die in armoede leven, kan de rechtsvordering uit collectief belang een wezenlijke meerwaarde vormen. Er zijn echter nog weinig rechtsvorderingen uit collectief belang, onder

meer door de voorwaarden die voorzien zijn in het Gerechtelijk Wetboek voor het instellen van een rechtsvordering: de vereniging die een rechtsvordering wil instellen wanneer een kwetsbare rechtzoekende dit niet kan, moet hier onder meer een voldoende persoonlijk en rechtstreeks belang bij hebben. Een arrest van het Grondwettelijk Hof (2013) opent echter interessante perspectieven, en dan vooral voor de meest kwetsbare personen. Het Hof geeft hierin immers aan dat de wetgever het initiatief moet nemen voor de creatie van een vorderingsrecht voor verenigingen die als maatschappelijk doel de verdediging van de rechten van de mens hebben en hiervan de modaliteiten moet bepalen. Zover wij weten werd er echter nog geen initiatief genomen.

Verenigingen waarin armen het woord nemen steunen soms ook kwetsbare rechtzoekenden. Begeleiding op financieel, administratief en menselijk vlak geeft deze personen de mogelijkheid op te treden in hun eigen naam en rechtbanken te wijzen op situaties waarvan ze anders nooit het bestaan zouden kennen.

Het hoofdstuk eindigt met enkele beschouwingen over de financiering van justitie. Het herinnert eraan dat justitie een publieke dienst is die door publieke middelen moet worden gefinancierd. Als er aanvullende financieringsmogelijkheden worden overwogen, is de verplichte en solidaire mutualisering van de kosten de interessantste. De rechtsbijstandsverzekering wekt daarentegen veel ongerustheid bij mensen in armoede omdat ze bijdraagt aan een privatisering van justitie, niet alle risico's dekt, misschien niet de vrije keuze van advocaat garandeert, en niet noodzakelijk een recht is, wat betekent dat de verzekeraar een persoon met een verhoogd risico kan weigeren of de premie kan berekenen op basis van de risico's.

II. Cultuur

Cultuur is een grondrecht dat net zo essentieel is als de andere grondrechten. Hoe garanderen de publieke diensten de effectiviteit ervan? Dat is de vraag die in dit hoofdstuk wordt behandeld. Vooral de Gemeenschappen zijn de schuldenaars van dit recht. Nochtans spelen ook de Gewesten en de federale Staat een rol, via initiatieven die zijn gekoppeld aan aanverwante bevoegdheden, zoals het Fonds voor participatie en sociale activering van de gebruikers van het OCMW, of via federale culturele instellingen.

Vier elementen, bepaald op basis van ervaringen van mensen in armoede, bepaalden de reflectie. Cultuur is zowel het culturele aanbod als de culturele creatie of expressie. Cultuur raakt ons wezen in zijn menselijkheid, zijn menswaardigheid. Dankzij cultuur kunnen we onszelf als een vrij wezen zien. Cultuur is een hefboom voor individuele verandering en een stimulans om de werking van onze maatschappij in vraag te stellen.

Dit hoofdstuk schept een overzicht van de obstakels waar mensen in armoede keer op keer op stuiten, zoals de financiële of geografische toegankelijkheid, of obstakels die te maken hebben met de manier waarop de activiteiten worden georganiseerd. Het belicht vervolgens twee evoluties die afbreuk doen aan de effectiviteit van het recht op cultuur. Er wordt een zekere instrumentalisering van cultuur vastgesteld, gekoppeld aan de manier waarop de culturele dimensie van de strijd tegen armoede vandaag in het sociale beleid wordt geïntegreerd. Zo wordt de toegenomen voorwaardelijkheid van de rechten op bepaalde uitkeringen bijvoorbeeld steeds vaker vertaald in een verplichting voor de uitkeringsgerechtigden om aan een culturele activiteit deel te nemen of omgekeerd in een verbod eraan deel te nemen zolang ze niet voldeden aan hun verplichtingen in het kader van de activering. De tweede tendens is de

decentralisatie van de bevoegdheden. Het recente decreet dat middelen van de Vlaamse Gemeenschap overhevelt naar de gemeenten, om een lokaal cultuurbeleid te voeren zonder aan het gebruik van de middelen een verantwoording te koppelen, is daar een voorbeeld van. Tot slot vormt ook de beperking van de financiële middelen, voor zowel de deelname aan het culturele aanbod als voor culturele creatie van minderbedeelde groepen, een bijkomende rem. Het zijn stuk voor stuk elementen die de bestaande hefbomen om het recht op cultuur te garanderen, dreigen te ondermijnen. De vraag of cultuur opnieuw een luxe wordt voor mensen in armoede in plaats van een recht, wordt duidelijk gesteld.

Op basis van deze vaststellingen en analyses formuleert dit hoofdstuk zes voorwaarden die moeten worden vervuld om te verzekeren dat personen die in armoede leven toegang krijgen tot cultuurcreatie en het cultuuraanbod: een gedeelde visie, tijd, toegankelijkheid op financieel, geografisch en organisatorisch vlak, vrijheid, transversaliteit en evaluatie. Er bestaat geen enkele hiërarchie tussen deze voorwaarden. Integendeel, ze zijn allemaal nauw met elkaar verbonden.

We kunnen besluiten dat het vooral aanbevolen is om het recht op cultuur op de agenda van een Interministeriële Conferentie Integratie in de Maatschappij te plaatsen zodat de verschillende beleidsniveaus zich ertoe verbinden samen te werken aan een gemeenschappelijke visieverklaring over het verband tussen armoede en cultuur. Om de toegankelijkheid van het aanbod te versterken, wordt onder meer aanbevolen om rekening te houden met de kosten verwant aan de toegangsprijs (traject, kinderopvang, ...) in de maatregelen om cultuur voor iedereen betaalbaar te maken en te

investeren in de begeleiding van personen die genieten van deze maatregelen. Er wordt een bijzondere aandacht gevraagd voor mensen die in armoede leven, zodat bijvoorbeeld geen enkel kind wordt uitgesloten van culturele activiteiten georganiseerd door de school, met inbegrip van deze in het beroepsonderwijs en het bijzonder onderwijs. Een aanbeveling betreft de sensibilisering van beroepskrachten uit de sociale sector voor het belang van cultuur voor iedereen, en in het bijzonder voor mensen in armoede. Ook wordt gevraagd meer bruggen te creëren tussen verschillende sectoren en tegelijk in veel ruimte voor experiment te voorzien.

Tijdens het hele overlegproces kon het Steunpunt rekenen op de expertise en het engagement van Culture & Démocratie en Demos.

III. Kinderopvang

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

Internationaal wetenschappelijk onderzoek heeft het belang van kwaliteitsvolle kinderopvang voor de algehele ontwikkeling van kinderen aangetoond. Vooral voor kinderen in armoede kan kwaliteitsvolle kinderopvang een verschil maken. De Europese aandacht voor kinderarmoede en voor investeringen in de vroege kinderjaren draagt ertoe bij dat de Vlaamse, Franstalige en Duitstalige Gemeenschap kinderopvang meer en meer naar voor schuiven als een belangrijk instrument in de strijd tegen armoede. Ze beschouwen kinderopvang als een recht van het kind en beklemtonen de pedagogische en sociale functie van kinderopvang, naast de economische. Het is in deze context dat gezinnen in armoede al dan niet een beroep willen en kunnen doen op kinderopvang.

Voor gezinnen in armoede is het vooreerst belangrijk te spreken van een recht van het gezin om gebruik te maken van kinderopvang in plaats van een recht van het kind. Vanuit een zeker wantrouwen tegenover diensten, vrezende ouders in armoede als ouders buiten spel gezet te worden. Velen hebben bovendien de ervaring dat een recht zich tegen hen kan keren en een verplichting

wordt. Zo is het hebben van kinderopvang soms een voorwaarde om te kunnen deelnemen aan een inburgerings-, opleidings- of tewerkstellings-traject. Ouders willen daarentegen zelf kunnen kiezen waarom en wanneer ze een beroep doen op kinderopvang, in functie van hun socio-professionele integratie, maar ook voor de sociale ontwikkeling van hun kinderen, om ervaringen te delen met andere ouders of om zelf even op adem te komen. Daarnaast worden gezinnen in armoede vaak en plots met meerdere problemen tegelijk geconfronteerd (verhuis, oproep door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA),...) waardoor ze onverwachts, op korte termijn en voor korte perioden nood hebben aan een plek waar ze hun kinderen in vertrouwen kunnen achterlaten.

De obstakels die gezinnen in armoede ervaren om toegang te krijgen tot kinderopvang zijn legio. Er zijn ouders die vinden dat kinderopvang niets voor hen is, omdat ze het onvoldoende kennen, angst hebben voor controle, zelf voor hun kinderen willen zorgen,... Tegelijk vinden vele gezinnen geen opvang wegens een gebrek aan aanbod in hun buurt, omdat de opvang moeilijk of niet bereikbaar is of geen plaats meer heeft. Ook de gehanteerde voorrangregels en inschrijvingsprocedures kunnen een drempel vormen. Nochtans kunnen gezinnen in armoede pas ontdekken welke betekenis en meerwaarde kinderopvang voor hen kan hebben, wanneer ze effectief een kwaliteitsvolle opvangplaats hebben gevonden. In de tekst wordt een overzicht gegeven van de dekkingsgraad in de drie Gemeenschappen - zowel in termen van de beschikbaarheid van het opvangaanbod als in termen van percentage gebruik - en van de inspanningen van de Gemeenschappen om het aanbod kinderopvang uit te breiden.

Opdat kinderopvang een basisvoorziening kan worden waar ook gezinnen in armoede voor willen en kunnen kiezen, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Naast voldoende, betaalbare en diverse kinderopvangmogelijkheden die zich soepel kunnen aanpassen aan de behoeften en verwachtingen van gezinnen, is er nood aan een kwaliteitsvol aanbod, dat niet alleen de deur voor iedereen opent maar samen met de ouders en kinderen een vertrouwensrelatie opbouwt en een weg aflegt.

Om het recht op kinderopvang effectief te maken voor iedereen worden enkele aanbevelingen geformuleerd. Vooreerst is het belangrijk het aantal kinderopvangplaatsen uit te breiden en de gelijke toegang tot kinderopvang te garanderen opdat elk gezin met een opvangvraag een gepaste plaats vindt die aansluit bij en mee-evolueert met haar behoeften. Daarnaast is het nodig beroepskrachten uit verschillende sectoren te informeren en te sensibiliseren over de potentiële betekenis van kinderopvang en te investeren in de professionalisering van de sector. Naast de economische functie moeten immers ook de pedagogische en sociale functie gegarandeerd worden en moeten ouders erkend en gerespecteerd worden als eerste opvoedingsverantwoordelijken. Tot slot is het cruciaal bestaande en toekomstige regelgeving te evalueren.

IV. Gezondheid

Het recht op bescherming van de gezondheid is een grondrecht dat voor veel mensen in armoede niet gerealiseerd is. Om de effectiviteit van het recht op de bescherming van de gezondheid te garanderen, moet tegelijk worden gewerkt aan de toegankelijkheid van de gezondheidszorg en aan de leefomstandigheden. Omdat het vorige Verslag van het Steunpunt onder andere over de toegang tot gezondheidszorg ging, besloot het overleg te focussen op de rol van de publieke diensten in de strijd tegen sociale gezondheidsongelijkheden via het werken aan de sociaal-economische determinanten, met andere woorden via gezondheidspromotie.

De situatie van mensen in armoede – huisvesting, werk, school, de leefomgeving, ... – biedt grotendeels een verklaring voor hun slechte gezondheid en de sociale gezondheidsongelijkheden. De beroepskrachten zijn het erover eens dat ook individueel gedrag de gezondheid beïnvloedt. Als de klemtoon echter eenzijdig op dit gedrag wordt gelegd, kan dit leiden tot een overschatting van de individuele verantwoordelijkheid van de personen. Hun leefomstandigheden kunnen leiden tot 'dwangmatige gewoonten' en de ontwikkeling van gedragingen om stress te compenseren en de eigenwaarde op te krikken.

Omdat de leefomstandigheden zo belangrijk zijn voor de gezondheid en het welzijn van mensen moet worden gewerkt aan de onderliggende oorzaken en de determinanten in verschillende domeinen. De deelnemers aan het overleg beschouwden twee specifieke domeinen als fundamenteel voor ieders gezondheid: huisvesting en voeding. Om gezondheid op die manier te benaderen, moet het gezondheidsbeleid op een andere manier worden gevoerd en moeten er ook maatregelen worden genomen in andere domeinen dan dat van de gezondheid.

Om iedereen een hoog gezondheids- en welzijnsniveau te garanderen (overheidsopdracht), moet ook worden opgetreden in het kader van het gezondheidssysteem zelf. Er werden verschillende diensten en actoren in het leven geroepen, onder andere in de sector van de gezondheidspromotie. Voor zorgverleners die in de eerste lijn werken (huisartsen, wijkgezondheidscentra, Kind & Gezin of ONE) is echter ook een rol weggelegd in de strijd tegen sociale gezondheidsongelijkheden. Er werden samenwerkingen en een overleg tot stand gebracht tussen actoren van verschillende sectoren om op een globale en multidisciplinaire manier bij te dragen aan deze strijd. We stellen vast dat er mensen buiten het stelsel van de sociale zekerheid vallen. Anderen hebben er wel toegang toe maar hebben het moeilijk om het best mogelijke gezondheidsniveau te bereiken. In het belang van die personen werden er verwante diensten opgericht. De deelnemers aan het overleg vinden dat die diensten tijdelijk en ter aanvulling van het systeem moeten blijven en pleiten voor een versterkt socialezekerheidsstelsel voor iedereen.

Tot slot werden de voorwaarden die een betere effectiviteit van het recht op de bescherming van de gezondheid garanderen besproken. De specifieke benadering en werkwijze van gezondheidspromotie bieden de publieke diensten een kader om te werken aan de gezondheidsdeterminanten en om de acties van personen en groepen in dit domein te versterken. Het overleg pleit voor een globale, emancipatorische en levenslange aanpak. Deze benadering moet niet alleen rekening houden met alle factoren die een impact hebben op de leefomstandigheden maar moet ze ook zo aanpakken dat de persoon zeker is van een hoog gezondheidsniveau. Omdat hun leefomstandigheden en de maatschappij hen al beroofden van

de mogelijkheid om te leven als autonome en verantwoorde burgers, is het trouwens belangrijk om een emancipatorische aanpak uit te werken. Het is ook noodzakelijk om hier een heel leven lang en al vanaf jonge leeftijd aan te werken. De werkwijze heeft een onmiskenbare impact. De deelnemers aan het overleg vermeldden als methode-elementen: proportioneel universalisme en participatie. Volgens het proportioneel universalisme zijn de programma's, diensten en beleidslijnen universeel, maar worden ze benaderd volgens een schaal en intensiteit die evenredig is aan de kwetsbaarheid van de personen of groepen. Dankzij die methode wordt de stigmatisering van mensen in armoede vermeden. Door de begunstigden van de acties voor gezondheidspromotie te betrekken in zowel de keuze van het project als de realisatie ervan, brengt participatie dan weer een grote meerwaarde mee. De leefomgeving kan bovendien niet enkel worden verbeterd via individuele acties. Ook collectieve acties en acties gericht naar het beleid zijn nodig (bottom-upwerking). Zo wordt participatie een instrument voor sociale verandering.

V. Werk

Een kwalitatieve job is een belangrijke hefboom voor wie duurzaam uit de armoede wil geraken. Mensen die in armoede leven verlangen ernaar te werken. Twintig jaar geleden al vroegen ze in het Algemeen verslag over de Armoede *"een recht op arbeid, op een baan met alles wat dat impliceert aan statuut, bezoldiging, maatschappelijk imago, individueel en collectief nut, om zo de menselijke waardigheid terug te vinden die in een beroepsactiviteit gestalte krijgt"* Het is in dit kader dat het overleg heeft onderzocht hoe de publieke diensten hiertoe kunnen bijdragen en hoe ze de effectiviteit van het recht op werk voor werkzoekenden helpen garanderen.

De huidige context heeft een impact op de manier van werken van de publieke diensten. Het Europese beleid en het beleid in België hebben zich de voorbije jaren vooral toegespitst op de verhoging van de werkgelegenheidsgraad en het idee van de 'activerende sociale bescherming', wat het systeem heeft doen evolueren naar een verhoogde contractualisering en voorwaardelijkheid van de rechten. Veel sociale werkers vinden dat dit hen een controle-opdracht ten aanzien van de gebruikers oplegt en hen verder weg brengt van hun eerste opdracht inzake begeleiding. Daarnaast ontstond er meer en meer een specifiek begeleidingsaanbod om tegemoet te komen aan de specifieke noden van bepaalde werkzoekenden. Bepaalde categorieën werden echter gecreëerd op basis van een evaluatie van hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, wat een te eenzijdige benadering kan zijn. Er werd nog een andere tendens geanalyseerd, namelijk het uitbesteden van steeds meer opdrachten aan de private sector. Tijdens het overleg klonk er kritiek en ongerustheid over het gebruik van aanbestedingen voor begeleidings- en opleidingsopdrachten. De ontwikkeling van partnerschappen, die meer ruimte laten voor het

idee van samenwerking dan dat van concurrentie, wordt daarentegen gezien als een middel om personen met een moeilijke toegang tot de arbeidsmarkt beter te begeleiden.

Dit hoofdstuk bespreekt drie opdrachten inzake publieke diensten. De eerste is de begeleiding door de gewestelijke tewerkstellingsdiensten en door de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn. Uit het overleg komt een nood aan gepersonaliseerde begeleiding naar voren, gebaseerd op een vertrouwensrelatie en die kan leiden tot tewerkstelling. Zonder dit heeft het proces geen enkele zin, noch voor de sociale werker, noch voor de werkzoekende. Kwalitatief werk vinden wordt steeds moeilijker voor laagopgeleide personen of personen die ver van de arbeidsmarkt staan. Die moeilijkheden zijn te verklaren door de steeds hogere eisen die werkgevers stellen en door de zoektocht naar personen die meteen inzetbaar zijn. Het Jongerengarantieplan is de voorbije jaren uitgegroeid tot een van de grote maatregelen om iets te doen aan de werkloosheid van jonge werkzoekenden. De tweede opdracht is opleiding. Er is een stijgende tendens dat er een opleiding gevolgd wordt in het kader van de zoektocht naar werk. Toch is er een tekort aan geschikte opleidingsplaatsen en zijn er obstakels in de toegang hiertoe. Bovendien is het opleidingsaanbod sterk toegespitst op knelpuntberoepen, terwijl deze kunnen verklaard worden door moeilijke werkomstandigheden en een niet erg aantrekkelijk loon. De derde opdracht is tewerkstelling. De tewerkstellingsmaatregelen zijn heel divers en complex. Het kan gaan om specifieke contracten, zoals de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (PWA) en 'artikel 60', of om verminderingen van patronale bijdragen. Deze maatregelen moeten met de

nodige nuances worden geanalyseerd. Specifieke contracten bieden werknemers vaak immers de kans een leerrijke ervaring op te doen of hun financiële situatie te verbeteren, maar bieden hen soms een zwak statuut, met weinig kansen op toegang tot de klassieke arbeidsmarkt. De steunmaatregelen zijn in het leven geroepen om banen te scheppen, maar leiden vaak tot 'deadweight-effecten' omdat er geen tot weinig voorwaarden zijn die de creatie van langdurige en kwalitatieve banen garanderen.

Tijdens het overleg werd beklemtoond dat de impact van de acties van de publieke diensten op de effectiviteit van het recht op werk afhankelijk is van de beoogde doelstellingen en de voorwaarden waarbinnen ze worden uitgevoerd. Dit werd onderzocht in het vierde deel van het hoofdstuk. Een van de eerste voorwaarden is het verzekeren van een evenwichtige en participatieve relatie tussen de werkzoekenden en beroepskrachten, wat niet alleen vereist dat de controle- en begeleidingsopdrachten worden gescheiden, maar ook dat de naleving van het beroepsgeheim wordt verzekerd. Een andere voorwaarde is een aanpak op maat, afgestemd op de specifieke situatie van elke werkzoekende en binnen een termijn waarin de genomen maatregelen hun vruchten kunnen afwerpen. De deelname aan een vrijwillige activiteit moet kunnen worden gesteund, maar moet wel voortkomen uit de vrije keuze van de werkzoekende. De processen voor begeleiding, opleiding en tewerkstelling moeten tot slot leiden tot een kwalitatieve baan. Zonder die baan raken de betrokken personen ontmoedigd, met het risico op sociale uitsluiting. De creatie van kwalitatieve banen is een reëel instrument in de strijd tegen armoede. Het vermijden van het 'deadweight-effect' in bepaalde huidige maatregelen en het steunen van werkgevers die kwalitatieve banen scheppen, zijn doelstellingen die de deelnemers aan het overleg naar voren schuiven.

VI. Energie en Water

Het recht op energie en het recht op water en sanitatie (sanitaire voorzieningen) zijn niet expliciet in het nationaal recht en in de mensenrechtenverdragen ingeschreven. In interpretaties van de mensenrechtenteksten worden ze wel verbonden met het recht op huisvesting en het recht op gezondheid en ze krijgen meer en meer aandacht om daadwerkelijk als rechten verankerd te worden.

Zowel energie als water en sanitatie zijn essentieel om menswaardig te kunnen leven. De toegang tot deze diensten is echter niet altijd effectief. De levering van energie en van water gebeurt in een verschillende context: de gas- en elektriciteitsmarkten zijn in de drie Gewesten volledig geliberaliseerd, terwijl water door publieke watermaatschappijen wordt aangeleverd. De commerciële context van energielevering heeft gevolgen voor de bescherming van de consument. In het overleg werden vooral de praktijken van deur- aan deurverkoop aangehaald waarvan vaak zwakkere consumenten de dupe worden. In beide sectoren is het van belang om naar meer eenvormige en verstaanbare facturen te streven, modaliteiten uit te werken voor redelijke betaalplannen bij achterstal, en in voldoende informatie en begeleiding te voorzien.

Heel wat huishoudens leven in een situatie waarbij hun eigen energie- of waterverbruik niet kan gemeten worden, door de afwezigheid van een individuele meter, of in het geval van een collectieve verwarmingsinstallatie. Dit maakt de berekening van de factuur niet evident. In dergelijke situaties stellen zich ook problemen in de toepassing van de sociale maximumprijzen en van de openbardienstverplichtingen.

Vanuit de benadering van energie en water als grondrechten heeft de overleggroep meerdere keren het belang benadrukt van een betaalbare

prijs voor energie en water. De voorbije jaren zijn de facturen voor beide basisgoederen echter sterk gestegen. Verschillende indicatoren tonen dat heel wat huishoudens het moeilijk hebben om de facturen te betalen. Een belangrijke kwestie hierbij is de woonkwaliteit en de mogelijkheid voor mensen om te kunnen inzetten op energie- en waterbesparing. De overleggroep vraagt om een tarifiering uit te werken die aan sociale, solidaire en ecologische criteria beantwoordt, door een combinatie van verschillende elementen: een lage vaste vergoeding (met vrijstelling voor bepaalde groepen), een basishoeveelheid aan een lage prijs, een hogere prijs voor volgende verbruiksschijven, in rekening nemen van de gezinsgrootte, sociale tarieven voor specifieke groepen, een fonds voor specifieke ondersteuningsmaatregelen, een solidariteitsbijdrage in het kader van de Noord-Zuid-problematiek en een sterke link met het woonbeleid. Wat sociale tarieven en vrijstellingen betreft, is het belangrijk om verschillende doelgroepen te definiëren, enerzijds aan de hand van bepaalde statuten en anderzijds op basis van inkomenscriteria. Dit moet het mogelijk maken om verschillende groepen die in situaties van armoede en bestaansonzekerheid leven met de maatregelen te kunnen bereiken.

In situaties waar de factuur niet kan betaald worden, is het belangrijk om met respect en redelijkheid met het betrokken huishouden in gesprek te gaan. Vaak ontbreekt de mogelijkheid om de situatie te bevroeren, en het huishouden de mogelijkheid te bieden hun schulden op een redelijk en aangepast tempo te kunnen afbetalen. In de drie Gewesten zijn voor elektriciteit en gas maatregelen uitgewerkt opdat huishoudens zouden kunnen beschikken over een minimale hoeveelheid energie. Toch leeft een vrij omvangrijke groep met het risico zonder energie te vallen (zie bijvoorbeeld in het geval van

budgetmeters zonder minimumlevering). De overleggroep vraagt met aandrang maatregelen uit te werken die het mensen mogelijk maken een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. De procedure tot afsluiting gebeurt – naargelang de regelgeving - ofwel na advies van een lokale adviescommissie ofwel na beslissing van een vrederechter. De overleggroep had veel aandacht voor de rechtspositie van de klant en vraagt om in het geval van een adviescommissie te voorzien in een beroepsmogelijkheid voor de betrokken klant. Daarnaast is het grote aantal versteksituaties in de adviescommissies en bij de vrederechters een aandachtspunt, dat nog verdere reflectie en maatregelen noodzakelijk maakt. Bijzondere aandacht ging ook naar de situaties waarbij schuldvorderingen worden doorverkocht aan gespecialiseerde invorderingsbedrijven en waar de betrokken schuldenaar in een heel zwakke rechtspositie belandt.

De omvang van de factuur wordt in sterke mate bepaald door de karakteristieken van de wooneigenheid en de mogelijkheden voor rationeel energie- en watergebruik. Er zijn zowel federaal als gewestelijk reeds verschillende initiatieven geweest om huishoudens te informeren en te begeleiden. Belangrijk is te voorzien in verstaanbare campagnes, op plaatsen en in organisaties waar mensen in armoede langskomen. De bestaande instrumenten voor informatie, sensibilisering en financiële ondersteuning kunnen nog meer op elkaar worden afgestemd, met ook een extra aandacht voor diegenen in (private en sociale) huurwoningen.

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.



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

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

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING

Koningsstraat 138, 1000 Brussel



WWW.ARMOEDEBESTRIJDING.BE