



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

Burgerschap en armoede

EEN BIJDRAGE AAN POLITIEK DEBAT EN POLITIEKE ACTIE

SAMENVATTING

TWEEJAARLIJKS VERSLAG 2016-2017

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

Inhoud van het twejaarlijks Verslag 2016 - 2017

Burgerschap en Armoede

Inleiding

Hoofdstuk I Burger zijn, is gelijk zijn in menswaardigheid en in rechten

1. Gelijke toegang tot rechten

- 1.1. Effectiviteit van de rechten van de mens
- 1.2. Toegenomen voorwaardelijkheid van rechten
- 1.3. Oorzaken van non-take-up van rechten
- 1.4. Toegang tot rechten bij gebrek aan erkende huisvesting
- 1.5. Bij wijze van besluit: toegang tot rechten en politiek engagement

2. Specifieke maatregelen voor universele rechten

- 2.1. Sociale correcties of tweederangsrechten?
- 2.2. Afbakening van categorieën
- 2.3. Effectiviteit van een categoriaal beleid
- 2.4. Bij wijze van besluit: gelijkheid en rechtvaardigheid

Hoofdstuk II Burger zijn, is vrij zijn in de uitoefening van rechten en verantwoordelijkheden

1. Recht op respect voor het privéleven

- 1.1. Permanente controle
- 1.2. Strijd tegen sociale uitkeringsfraude
- 1.3. Toegang tot persoonlijke gegevens door anderen
- 1.4. Toegang tot eigen gegevens
- 1.5. Bewindvoering van de goederen en/of de persoon
- 1.6. Bij wijze van besluit: respect voor het privéleven als essentieel onderdeel van burgerschap en armoedebeleid

2. Samenwonen met wie men wil

- 2.1. Complexe regelgeving
- 2.2. Samenwonen bestraft
- 2.3. De ene samenwonende is de andere niet
- 2.4. Solidariteit en individualisering van rechten
- 2.5. Bij wijze van besluit: voldoende sociale bescherming voor iedereen

Hoofdstuk III Burger zijn, is verantwoordelijkheden kunnen opnemen

1. Participatie aan de samenleving

- 1.1. Deelname aan het maatschappelijk leven
- 1.2. Deelname aan het verenigingsleven
- 1.3. Participatie aan politieke processen
- 1.4. Bij wijze van besluit: een inbreuk op burgerlijke en politieke rechten

2. Rol als ouder

- 2.1. Belang van het gezin
- 2.2. Ouder zijn in moeilijke omstandigheden
- 2.3. Verantwoordelijkheid van de overheid om ouders te ondersteunen bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden
- 2.4. Erkenning van ouders als eerste opvoedingsverantwoordelijken
- 2.5. Bij wijze van besluit: is ouderschap ook burgerschap?

Hoofdstuk IV Focus: het recht op degelijke huisvesting

1. Het gebrek aan betaalbare en kwalitatieve woningen

- 1.1. Betaalbaarheid
- 1.2. Kwaliteit
- 1.3. Leegstand en huisbezetting
- 1.4. Toevlucht tot alternatieve vormen
- 1.5. Mobiele woningen

2. Uitsluitingsmechanismen in de woonmarkt

- 2.1. Selectie en discriminatie
- 2.2. Uithuiszettingen ten gevolge van onbewoonbaarheid

3. Begeleiding in de zoektocht naar en het behoud van een woning

- 3.1. Begeleiding in de zoektocht naar een woning
- 3.2. Begeleiding bij het behoud van een woning
- 3.3. Bemiddeling bij huurconflicten
- 3.4. Ondersteuning in de toegang tot eigendom

4. Naar een inroepbaar recht op huisvesting

5. Bij wijze van besluit: erop vooruitgaan

Besluit: “En nu, wat gaat er verder gebeuren?”

Eindnoten

Bijlagen

1. Lijst van organisaties die betrokken zijn bij de totstandkoming van het Verslag 2016 – 2017
2. Lijst van personen die op één of andere wijze een bijdrage leverden aan het opstellen van het Verslag 2016 – 2017
3. Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestending van het armoedebeleid

Inleiding

Dit 9^{de} Verslag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede is de vrucht van een lang en gemeenschappelijk traject, begonnen bij een eerste overlegvergadering op 6 juni 2016 tussen verenigingen waar armen het woord nemen en de medewerkers van het Steunpunt tot bestrijding van armoede. Vanaf het begin en tijdens de hele duur van het overlegproces, hebben mensen met ervaring in armoede zeer sterk geparticipeerd. De energie waarmee ze vergaderingen voorbereidden en eraan meewerkten, is bewonderenswaardig. Een tiental overlegbijeenkomsten bracht vervolgens leden van deze verenigingen samen met beroepskrachten uit verschillende sectoren, betrokken omdat ze rechten toekennen, omdat ze toekomstige maatschappelijk werkers opleiden, omdat ze werkzaam zijn in een organisatie met een mandaat tot bescherming van mensenrechten ... Dit dialoogproces verliep – overeenkomstig het Samenwerkingsakkoord en op vraag van de deelnemers - getrouw aan de geest van het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA).

Het team van het Steunpunt had ook de gelegenheid samen te werken met de betrokken actoren uit de Duitstalige Gemeenschap. De minister van Gezin, Gezondheid en Sociale Zaken organiseerde samen met het Steunpunt tot bestrijding van armoede op 18 april 2017 in Eupen een werkseminarie waarin verschillende kwesties van armoede en burgerschap besproken werden.

Bij de uitwerking van het thema 'burgerschap en armoede' zijn we niet vertrokken van een bestaande definitie van burgerschap, maar van de betekenis die de deelnemers aan het overleg – in het bijzonder mensen in armoede – eraan geven. Uit de reflecties resulteerden drie essentiële aspecten van burgerschap die we in drie onderling

verbonden hoofdstukken behandelen: burger zijn, is gelijk zijn in waardigheid en in rechten; burger zijn, is vrij zijn in de uitoefening van rechten en verantwoordelijkheden; burger zijn, betekent verantwoordelijkheden kunnen opnemen. Erkenning versterkt deze drie pijlers van burgerschap, waarmee het zo verweven is dat het als een transversaal thema naar voren komt doorheen de drie hoofdstukken. Bovenop de materiële en sociale nood lijden mensen in armoede immers zeer sterk onder het gebrek aan erkenning vanwege een samenleving die hen beschouwt als 'nietsnut', als onbekwaam om hun leven en dat van hun gezin in handen te nemen. Zoals een stoel met vier poten, zijn erkenning en de drie pijlers onmisbare elementen en met elkaar verbonden. Wanneer er een poot aan de stoel mankeert, wordt de stoel onstabiel en doet hij degene die erop zit vallen.

In een vierde hoofdstuk bespreken we burgerschap in al zijn dimensies op het domein van huisvesting. Gezien de huisvestingscrisis sinds het AVA nog verergerde, is de druk door de woonprijzen onhoudbaar geworden voor de allerarmsten. Zonder degelijke en betaalbare woning is het echter onmogelijk om voluit zijn burgerschap te beleven. Tijdens het overleg werd beklemtoond dat de overheid een regulerende rol moet opnemen tegenover een woonmarkt die voor de meest kwetsbaren in de samenleving geen plaats maakt.

Vanzelfsprekend beperkt burgerschap zich niet tot het recht op een degelijke woning. Tijdens het overleg duiden de deelnemers herhaaldelijk op het belang dat ze hechtten aan gezin, werk, onderwijs, gezondheid, justitie ... en op het feit dat al deze rechten ondeelbaar zijn. In een tijd die ertoe neigt mensen in armoede individueel verantwoordelijk te

stellen voor hun situatie, kan een benadering die enkel focust op de rechten en plichten van het individu niet voldoende zijn. Het is bovenal de verantwoordelijkheid van de overheid en van de samenleving om systeemfouten te verbeteren, die mensen in armoede duwen of houden. Een reële verandering zal niet vanzelfsprekend zijn en vereist een coherente en transversale aanpak en grote investeringen.

Dit Verslag wil ook vooroordelen bestrijden door zich onder andere te richten op diensten en organisaties die mensen in armoede begeleiden. Als mensen in armoede ondersteund worden door beleidsmakers, beroepskrachten en medeburgers die zich van vooroordelen bewust zijn, zal dat tenminste gedeeltelijk het grote tekort aan erkenning verhelpen.

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 en verantwoordelijkheden 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. We formuleerden aanbevelingen doorheen de tekst van het Verslag, zo dicht mogelijk bij de analyse die er aanleiding toe geeft.

Het overleg georganiseerd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft ook deze keer de interesse van verscheidene actoren opgewekt, waarvan de meesten de strijd tegen armoede niet als voornaamste opdracht hebben. Het unieke karakter van het Samenwerkingsakkoord maakt - via het Steunpunt - deze ontmoetingen tussen personen, verenigingen en organisaties (die niet gewoon zijn elkaar te ontmoeten, maar allen bekommerd zijn om in hun engagement, werk of missie rekening te houden met de ervaringen van mensen in armoede) mogelijk. 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 rechten vermindert, maar werkt het ook samen wanneer dat de strijd tegen armoede vooruit kan helpen.

Bij de laatste overlegvergadering hadden de deelnemers de gelegenheid om een toekomstperspectief te schetsen. Onvermijdelijk rees de vraag naar de opvolging van dit werk. "*En nu, wat gaat er verder gebeuren?*" Het idee werd zelfs geopperd om een jaar lang te besteden aan de opvolging, in plaats van aan een volgend Verslag. Het Samenwerkingsakkoord voorziet een opvolgingsprocedure voor de tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt, die van deze werkelijke bijdragen aan het politiek debat en de politieke actie maakt. We zullen evenveel energie moeten besteden aan de opvolging van dit Verslag als aan de voorbereiding en de redactie ervan. De verwachtingen van de deelnemers tegenover de beleidsmakers (regeringen en administraties, parlementen) zijn immens. We hopen dat dit Verslag de rijkdom van het overleg dat heeft plaatsgevonden weerspiegelt en dat het de beleidsmakers en andere actoren helpt om de nodige initiatieven te nemen opdat iedereen – ook mensen in armoede of bestaansonzekerheid – zijn burgerschap kan waarmaken.

Hoofdstuk I

Burger zijn, is gelijk zijn in menswaardigheid en in rechten

De reflecties over gelijkheid in waardigheid en in rechten gaan over twee vragen. De eerste vraag betreft de toegang tot rechten: wat zijn de oorzaken van de niet-toegang tot rechten en bijgevolg van de ongelijkheid in rechten? De tweede vraag gaat over het type maatregelen dat het best de gelijkheid garandeert: zijn er rechten nodig die gericht zijn op bijzonder kwetsbare doelgroepen om de gelijkheid in rechten te garanderen, of dragen die net bij tot meer ongelijkheid, door van rechten voor armen arme rechten te maken?

1. Gelijke toegang tot rechten

Op uitdrukkelijke vraag van de deelnemers aan het overleg onderstrepen we eerst het belang van de toegang tot rechten: de effectiviteit van de rechten van de mens. Vastgelegd in verschillende internationale teksten en in de Belgische Grondwet, drukken deze uit wat mannen, vrouwen en kinderen nodig hebben om menswaardig te kunnen leven: eerbiediging van het gezinsleven en de privacy, tewerkstelling, sociale bescherming, bescherming van de gezondheid, degelijke huisvesting, cultuur, voldoende voedsel ... Alvorens in te gaan op de eigenlijke toegang tot rechten stelt zich daarom de vraag of de beleidsinitiatieven op federaal, gewestelijk en gemeenschapsniveau daadwerkelijk een stap voorwaarts vormen in de realisatie van de rechten van de mens. In dit verband wordt gewezen op de steeds strengere voorwaarden voor de toegang tot rechten - een trend die sinds een tiental jaar merkbaar is - en op de negatieve impact ervan voor de effectiviteit van rechten. In dit hoofdstuk

worden enkele regelgevingen behandeld die deze evolutie aantonen; dit is met name merkbaar in de sociale bescherming (sociale zekerheid en sociale bijstand) en in de toegang tot justitie. Vier voorbeelden worden nader uitgewerkt: de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen, de gewijzigde wetgeving met betrekking tot de inschakelingsuitkering, de veralgemening van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie en de hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand.

De oorzaken voor de non-take-up van rechten zijn van uiteenlopende aard. Sommige oorzaken zijn goed bekend, zoals de onvoldoende informatie over deze rechten en de moeilijke stappen – soms gecombineerd met kosten – die mensen moeten ondernemen om ze te bekomen. Andere oorzaken zijn echter minder bekend. Zo is de minachting waaronder de armste mensen lijden een fundamentele oorzaak, die miskend, ja zelfs genegeerd wordt. Hoe kan je geloven dat je rechten hebt wanneer je jarenlang op een wachtlijst voor een sociale woning staat? Wanneer je vervangingsinkomen en soms zelfs je inkomen uit arbeid niet volstaat om menswaardig te leven? Wanneer je kinderen de school verlaten zonder dat ze de basisvaardigheden beheersen? Ook de perverse effecten van de uitoefening van een recht is een onderschatte oorzaak. Je recht opnemen kan riskant blijken omdat het je situatie juist kan verergeren. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer huurders een klacht indienen omdat hun woning onvoldoende woonkwaliteit biedt. Die procedure kan ertoe leiden dat de woning onbewoonbaar wordt verklaard en dat de mensen uit hun huis

worden gezet, zonder garantie tot herhuisvesting. Een andere oorzaak voor de non-take-up van rechten ligt in het feit dat wetgevendende maatregelen niet of onvolledig toegepast worden. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de opeising van leegstaande gebouwen of bij de verplichting tot vermelding van de huurprijs wanneer een woning wordt verhuurd. Deze maatregelen worden niet toegepast om uiteenlopende redenen, bijvoorbeeld omdat het voor de toepassing vereiste besluit nog niet werd opgemaakt, of omdat met de betrokken actoren vooraf geen overleg werd gepleegd, waardoor zij zich door de maatregel niet aangesproken voelen.

Voor de toegang tot rechten is een inschrijving in de bevolkingsregisters doorslaggevend. De wet die voor dakloze personen zonder voldoende middelen voor een eigen woonst de mogelijkheid invoert van een referentieadres bij een OCMW speelt in dit opzicht een uiterst belangrijke rol. Dit adres geldt namelijk als inschrijving in de bevolkingsregisters: het verschaft geen huisvesting maar geeft een oplossing voor sommige problemen bij het ontbreken van een woning. De wet is al sinds 20 jaar in voege, maar wordt nog steeds onvoldoende toegepast. De toepassingsmoeilijkheden zijn onder andere het gevolg van een onvoldoende bekendheid van de wet bij daklozen, een miskennis van het mechanisme door bepaalde administraties, de verschillende interpretaties die OCMW's aan de termen 'dakloos' en 'gebrek aan voldoende middelen' geven, een wantrouwige houding tegenover daklozen die men ervan verdenkt te willen ontsnappen aan schuldeisers of aan justitie, en de noodzakelijke voorafgaandelijke schrappingsprocedure. Ook het gebrek aan coherentie van het grote aantal omzendbrieven in deze materie speelt een rol; een door de FOD Binnenlandse Zaken en de POD Maatschappelijke Integratie gezamenlijk voorbereide omzendbrief die voor de zomer 2018 afgewerkt moet zijn, zou de regels moeten verduidelijken. De mogelijkheid om zich op een referentieadres van een particulier in te schrijven is interessant, omdat dit de kans verhoogt om met de ingeschreven persoon contact te

houden. Deze optie wordt echter weinig gebruikt uit schrik voor de gevolgen voor de hoogte van de uitkeringen (statuut samenwonende). Wie in een mobiele woonst verblijft, kan ook een referentieadres aanvragen bij een vereniging. Sommige gemeentelijke administraties lijken dit type inschrijving echter te bemoeilijken door controles disproportioneel ten aanzien van de doelstelling en die de wettelijke vereisten overstijgen (bv.: de vraag om het rondtrekkende bestaan te bewijzen door kassabons van winkelaankopen uit verschillende provincies).

Wie in een woning verblijft die niet voldoet aan de normen van veiligheid, woonkwaliteit of stedenbouw moet wettelijk verplicht gedomicilieerd worden op zijn hoofdverblijfplaats, ongeacht de kenmerken van het gebouw. Deze inschrijving in de bevolkingsregisters leidt echter tot problemen voor tal van gemeenten. Daarom werd enkele jaren geleden bij wet de notie van voorlopige inschrijving ingevoerd. Een in januari 2016 ingediend wetsvoorstel, dat in maart 2018 nog steeds in bespreking is, wil nu gemeenten verbieden om personen in te schrijven die in een onbewoonbaar verklaard pand verblijven. Dit zou voor de betrokkenen een verlies van rechten als gevolg hebben.

Bij wijze van besluit bij dit eerste deel van hoofdstuk I worden aanbevelingen geformuleerd, die tot doel hebben de non-take-up te beperken en de gelijkheid in rechten te bevorderen. Een administratieve vereenvoudiging en een automatisering van rechten – een administratie onderzoekt ambtshalve of de betrokkene al dan niet kan genieten van een recht – zijn alvast heel pertinente benaderingen die moeten worden verdergezet en uitgediept. Toch volstaan deze niet en worden deze zelfs afgeremd door de toenemende complexiteit van de wetgeving en de verscherpte voorwaardelijkheid van rechten. Daarom beveelt het Steunpunt aan om de non-take-up van rechten als evaluatiecriterium te hanteren voor het beleid. Dit houdt in om enerzijds vooraf, bij wetgeving in opmaak, het risico op non-take-up van rechten te onderzoeken en anderzijds achteraf te

bekijken welke potentiële rechthebbenden geen toegang tot hun rechten hadden en waarom niet.

2. Specifieke maatregelen voor universele rechten

Na de kwestie van de gelijke toegang tot de grondrechten, behandelen we de vraag welke type maatregelen kunnen garanderen dat iedereen gelijkwaardig van deze rechten kan genieten. Het antwoord hierop wordt vaak gegeven in termen van universele of selectieve maatregelen. Omdat deze in de realiteit vooral de minder kwetsbare groepen ten goede komen, neemt de overheid ook selectieve maatregelen (specifieke, doelgroepgerichte of categoriale maatregelen) die uitsluitend gericht zijn op mensen met een verhoogd armoederisico. Financiële tegemoetkomingen (zoals de verhoogde tegemoetkoming, sociale toeslagen bij de kinderbijslagen, sociale tarieven voor openbaar vervoer of telecommunicatie ...) of specifieke dienst- en hulpverlening moeten ertoe bijdragen dat ook hun rechten gerealiseerd worden. Mensen in armoede reageren echter anders op de vraag. *"Wij willen geen speciale rechten voor mensen die in armoede leven, wij willen een samenleving waarin wij als volwaardige burgers worden erkend"*. Zij voelen zich 'tweederangsburgers' voor wie slechts 'tweederangsrechten' gelden.

Er zijn verschillende redenen waarom mensen in armoede spreken van 'tweederangsrechten'. We haalden reeds aan dat sociale rechten steeds voorwaardelijker worden. In tijden van besparingen neigt de overheid er immers toe de schaarse middelen alleen in te zetten voor 'diegenen die het echt nodig hebben'. Maatregelen worden bijgevolg selectiever en dus ook exclusiever. Daarnaast dreigen bepaalde maatregelen een doel op zich te worden. Zo hebben mensen in armoede recht op een traject voor maatschappelijke integratie, maar niet op een duurzame, kwaliteitsvolle baan. Ze hebben recht op een voedselpakket, maar niet op gezonde voeding. Tot slot zijn deze maatregelen voor mensen in armoede geen 'extra's' of

'voordelen' bovenop wat anderen krijgen. Het gaat slechts om een hulp opdat ze het iets minder slecht zouden hebben. Volgens hen wijst de noodzaak van dit soort maatregelen op structurele tekorten in het gevolgde algemene beleid.

Ook de afbakening van de doelgroepen voor wie deze selectieve maatregelen gelden ('tweederangsburgers'), is problematisch. Deelnemers aan het overleg waren het erover eens dat de gebruikte categorieën om mensen met een verhoogd armoederisico te bepalen, tekort schieten om alle situaties en oorzaken van armoede te vatten. Ze vroegen zich bijvoorbeeld af of eenoudergezinnen arm zijn omdat ze eenoudergezin zijn of eenoudergezin omdat ze arm zijn. Aan de hand van de sociale toeslagen binnen de kinderbijslag en van de prioriteitsregels binnen de sociale huisvesting verkennen we vervolgens de zinvolheid van inkomen en statuut als criteria om doelgroepen te definiëren. Daarnaast wijzen we op enkele negatieve gevolgen van het werken met categorieën. Het kan stigmatiserend en vernederend zijn omdat mensen voortdurend moeten bewijzen dat ze behoeftig zijn. Categorisering kan ook leiden tot verdeeldheid en afgunst tussen personen onderling omwille van de verschillende 'voordelen' die voor verschillende groepen gelden. Het kan ook onbedoeld perverse effecten tot gevolg hebben. Zo vertelden mensen in armoede over vaders die hun gezin verlaten opdat hun vrouw en kinderen het onder de categorie 'alleenstaande ouder' beter zouden hebben.

Het overleg besloot dat een uitsluitend categoriaal beleid niet effectief is. Er zullen immers altijd mensen zijn die uit de boot vallen omdat ze niet door de gehanteerde categorieën worden gedekt, met non-take-up als gevolg. Bovendien volstaan categoriale maatregelen niet om een menswaardig leven mogelijk te maken en om mensen echt een toekomstperspectief te bieden. Tot slot dragen ze onvoldoende bij tot autonomie. Door mensen te reduceren tot categorieën worden ze afhankelijk gemaakt van de steun die ze krijgen waardoor hun emancipatie wordt tegengehouden.

Idealiter zijn selectieve maatregelen onderdeel van een beleid dat gericht is op sociale herverdeling en waarin gezocht wordt naar een evenwicht tussen gelijkheid en rechtvaardigheid, naar selectiviteit binnen universaliteit. Binnen een 'progressief of proportioneel universalisme' heeft iedereen recht op de tegemoetkoming van de overheid of toegang tot de basisdienstverlening. Groepen in een kwetsbare situatie worden wel extra ondersteund om hun recht te laten gelden of om hun toegang te verzekeren, of ze krijgen een hoger bedrag dan anderen. Zolang categoriale maatregelen nodig zijn om mensen in een kwetsbare situatie een inhaalbeweging te laten maken in termen van

effectiviteit van hun rechten, beveelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede aan om erover te waken dat ze geen doel op zich worden en niet beperkt blijven tot het ledigen van basisbehoeften. Daarnaast is het essentieel objectieve voorwaarden te gebruiken om categorieën af te bakenen en gedragsvoorwaarden te vermijden. Het lijkt ook zinvol om hierbij slimme combinaties te maken van de criteria inkomen en statuut opdat mensen in armoede langs verschillende wegen hun recht kunnen laten gelden.

Hoofdstuk II

Burger zijn, is vrij zijn in de uitoefening van rechten en verantwoordelijkheden



De tweede pijler van burgerschap die tijdens het overleg werd onderscheiden, is vrijheid. Burger zijn, betekent voor mensen in armoede vrij zijn om eigen keuzes te maken. Dit wil niet zozeer zeggen vrij zijn 'om te doen waar men zin in heeft', maar vooreerst vrij zijn om rechten en verantwoordelijkheden uit te oefenen, om greep te hebben op zijn eigen leven en toekomst. Situaties van armoede, zoals een gebrek aan een menswaardig inkomen, verplichten mensen immers te kiezen welke basisbehoeften ze eerst zouden ledigen (gezonde voeding, woonkosten, schoolfactuur, gezondheidskosten ...). Tegelijk worden hun keuzemogelijkheden sterk beperkt zodat alleen gedwongen keuzes overblijven. Wanneer samenwonen bijvoorbeeld betekent dat men een lagere uitkering krijgt, kiest men er dan echt voor om alleen te leven? Daarnaast kunnen situaties van armoede een inbreuk op het privéleven van uitkeringsgerechtigden met zich meebrengen, waar mensen met een inkomen uit arbeid minder mee geconfronteerd worden. Vertrekkend van de analyse van mensen in armoede dat ze vandaag meer en meer transparant worden gemaakt, gaan we in dit hoofdstuk eerst dieper in op het recht op de bescherming van het privéleven. Daarna bekijken we de regelgeving over samenwonen die door mensen in armoede beschouwd wordt als een sterke belemmering om vorm te geven aan hun gezinsleven en solidariteit.

1. Recht op respect voor het privéleven

Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (verder 'privéleven') wil burgers beschermen tegen de risico's op inmenging door de overheid en is dus zeer nauw verbonden met het begrip 'vrijheid'. In situaties van armoede blijkt dit recht op respect voor het privéleven echter helemaal geen evidentie. Zo heeft de vereniging *Luttés Solidarités Travail* - in het kader van de Internationale dag voor de uitroeiing van armoede - het begrip 'transparantie' naar voren geschoven, met twee aspecten: enerzijds moeten mensen in armoede zich helemaal blootgeven, want verschillende diensten moeten alles over hen weten, anderzijds worden ze door allerlei regelgevingen uitgesloten en onzichtbaar gemaakt.

Het respect voor het privéleven staat vandaag onder druk, onder andere door de evoluties op het vlak van digitalisering, veiligheidsoverwegingen, nadruk op controle ... In situaties van armoede, en zeker wanneer iemand hulp of een uitkering vraagt, is deze druk duidelijk nog meer aanwezig. Er werd in het overleg vastgesteld dat er in toenemende mate eisen worden gesteld om toegang te krijgen tot bepaalde rechten en om die te behouden. Deze eisen – en de controles ervan – hebben een steeds grotere impact op het privéleven, en staan niet altijd meer in verhouding tot de doelstellingen van de maatregelen.

Bijkomend is ook de strijd tegen sociale fraude – inclusief fraude met uitkeringen – de laatste jaren versterkt. In het overleg werd niet betwist dat fraude met uitkeringen moet worden aangepakt, maar werd tegelijk benadrukt dat de omvang ervan overdreven wordt en dat de problematiek van non-take-up van rechten veel omvangrijker is en veel meer aandacht verdient.

Een andere kwestie die in overleg behandeld werd is de toegang van diensten tot gegevens in functie van de toekenning en de opvolging van een uitkering of een ander recht. Ook hier stelt zich de vraag of de doelstellingen voldoende specifiek werden geformuleerd en of de gegevens-uitwisseling in verhouding staat tot deze doelstellingen. Een eerste aspect betreft het aantal en het soort gegevens dat over de persoonlijke situatie worden opgevraagd door publieke diensten. Zo vragen OCMW's - om zicht te krijgen op de bestaansmiddelen van cliënten - hen om hun rekeningafschriften over te maken. Hoewel dit in principe tot doel heeft om enkel de inkomsten na te kijken, maken een aantal OCMW's hier ook gebruik van om de uitgaven te controleren. Deze praktijk werd reeds bekritiseerd door de inspectiedienst van de POD Maatschappelijke integratie. Een tweede aspect betreft de uitwisseling van gegevens tussen instellingen en het belang van het beroepsgeheim. De overdracht van gegevens tussen overheidsinstellingen mag enkel onder strikte voorwaarden gebeuren en met inachtneming van de principes van de wet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In het overleg kwam de controle op het water- en elektriciteitsverbruik – die is ingevoerd in het kader van domiciliefraude - ter sprake; volgens de meeste deelnemers gaat deze controle uit van een wantrouwen ten opzichte van mensen in armoede. Een derde aspect is hoe hulpvragers onthaald worden door de diensten. Ook de bescherming van het privéleven bij het aanvragen van een hulp of dienst, is immers belangrijk. Nog altijd wordt getuigd dat er situaties zijn waar mensen hun verhaal moeten doen op hoorafstand van anderen, en dat onthaalruimtes niet aangepast zijn aan het respect voor het

privéleven. De keerzijde van de informatiestroom is dat in de hulp- en dienstverlening dikwijls dossiers aangelegd worden over personen en hun gezinnen maar dat de betrokkenen vaak geen toegang hebben tot deze geschreven documenten. De toegang van de betrokkenen tot deze dossiers zou de transparantie van de hulp- en dienstverlening nochtans duidelijk doen toenemen.

Het statuut van bewind over de goederen en/of over de persoon kreeg specifieke aandacht in de uitwisselingen. Dit statuut is een extreem voorbeeld van hoe mensen geen greep meer hebben op hun eigen leven. Het gaat om een maatregel die meerderjarigen wil beschermen die zelf niet langer het beheer over hun goederen of over hun persoon in eigen hand kunnen nemen omwille van hun lichamelijke of geestelijke toestand. De wet stelt als voorwaarde wel dat er een omstandige geneeskundige verklaring wordt opgesteld, maar het begrip 'gezondheidstoestand' wordt niet verder gedefinieerd. Hoewel het duidelijk is dat dit statuut – dat dus als doel heeft om te beschermen – verschillende mensen helpt, stellen de deelnemers aan het overleg vragen over het aantal mensen in armoede die in dit statuut terecht komen. Zo worden vrederechters geconfronteerd met mensen die hun eigen persoonlijke vermogenssituatie niet meer kunnen beheren omwille van armoede, met jongeren van 30, 35 jaar die komen smeken om een bewindvoerder voor hen aan te stellen en die vragen om onbekwaam te worden verklaard. We kregen daarnaast verschillende signalen dat wanneer een OCMW geen oplossingsspoor meer ziet in een bepaalde armoedesituatie, het gebeurt dat de betrokken persoon wordt aangeraden om bewindvoering aan te vragen. In dergelijke situaties komt bewindvoering eigenlijk neer op een budgetbeheer van een inkomen dat te beperkt is.

In zijn aanbevelingen vraagt het Steunpunt tot bestrijding van armoede om de bestaande instrumenten en procedures van controle te evalueren, en hierbij onder andere na te gaan of de doelstellingen voldoende specifiek geformuleerd worden en of de controle proportioneel is ten

aanzien van deze doelstellingen. Het 'privacy'-element kan ook opgenomen worden in de bestaande instrumenten voor ex ante evaluatie, zoals de reguleringssimpactanalyse (federaal) en armoedetoets (Vlaanderen). Specifiek met betrekking tot de bewindvoering over de goederen en/of de persoon, dringt zich ook een evaluatie met betrokkenheid van verenigingen waar armen het woord nemen en andere actoren op, om te vermijden dat bewindvoering wordt toegepast enkel en alleen omwille van een situatie van armoede.

2. Samenwonen met wie men wil

Voor mensen in armoede betekent de regelgeving rond samenwonen één van de grootste inbreuken op hun vrijheid als burger. Als uitkeringsgerechtigden kunnen ze immers niet samenwonen met wie ze willen zonder inkomensverlies te lijden, zelfs niet als koppel of als gezin.

De regelgeving rond samenwonen is divers en complex. Ze heeft betrekking op verschillende beleidsdomeinen (sociale zekerheid, sociale bijstand, huisvesting, fiscaliteit, ...), waarin niet noodzakelijk dezelfde definities over samenwonen worden gehanteerd. Ook de bepaling van de inkomens (van wie, boven een bepaalde grens, ...) die worden meegeteld bij de toekenning en berekening van de uitkering kan verschillen. Bovendien is de interpretatie en toepassing van de regelgeving binnen de verschillende beleidsdomeinen niet uniform. Voor uitkeringsgerechtigden brengt dit rechtsonzekerheid en financiële problemen met zich mee - naast een beperking van hun keuzevrijheid.

Mensen in armoede benadrukken dat de regelgeving rond samenwonen hen verhindert in hun 'gewone' relatie- en gezinsvorming. Bij een prille relatie kunnen ze er niet voor kiezen om - bij wijze van test - samen te gaan wonen zonder een deel van hun inkomen te verliezen. Wanneer twee

uitkeringsgerechtigden ervoor kiezen samen te wonen, verandert niet alleen hun financiële situatie, maar ook hun onderlinge relatie van afhankelijkheid. Twee alleenstaande ouders die een nieuw samengesteld gezin willen vormen en moeten rondkomen met een leefloon, riskeren de helft van hun gezamenlijk inkomen te verliezen. Ouders wiens jongste kind meerderjarig wordt, zien hun inkomen dalen en worden afhankelijk van (het inkomen van) hun kind om de kosten voor wonen en huishouden te betalen. Jongvolwassenen die thuis blijven wonen, krijgen een leefloon of uitkering als samenwonende, dat hen niet toelaat een toekomstperspectief op te bouwen. Voor ouders en jongvolwassenen zit er vaak niets anders op dan dat de jongere een eigen woonst zoekt, of die er nu klaar voor is of niet, dit kan betalen of niet. *"Ik koos ervoor om eigenaar te worden van een woning die groot genoeg is om mijn kinderen te kunnen helpen. Mensen denken dat we profiteurs zijn. Dat klopt: mijn zoon 'profiteert' van mijn huis, maar om een levensproject op te zetten, niet om miljardair te worden!"*

De regelgeving rond samenwonen zorgt niet alleen voor inbreuken op het recht om een gezin te stichten en op het recht op bescherming van het gezinsleven, maar brengt ook ongelijkheden met zich mee tussen mensen met een inkomen uit arbeid en mensen die leven van een uitkering, tussen uitkeringsgerechtigden onderling naargelang ze samenleven met een partner en naargelang de aard en hoogte van diens inkomen, tussen mannen en vrouwen... De deelnemers aan het overleg vroegen zich af waarom mensen in armoede er niet voor kunnen kiezen om er financieel of sociaal op vooruit te gaan door met familie, vrienden of kennissen samen te wonen, terwijl mensen die werken dat wel kunnen. Om toch enigszins terug greep te krijgen op hun leven, zoeken uitkeringsgerechtigden naar noodoplossingen, zoals een postbus huren of vaders die 'fictief' hun gezin verlaten. Deze beslissingen verbeteren echter zelden hun situatie en bovendien lopen ze het risico als 'fraudeur' te worden gesanctioneerd.

Uit het overleg bleek duidelijk dat de regelgeving rond samenwonen is afgestemd noch op de moeilijke situatie en leefwereld van mensen in armoede, noch op de hedendaagse samenleef- en woonvormen. Het begrip samenwonen wordt gehanteerd voor een veelheid aan gezins-, woon- en leefvormen, waarbij de betrokkenen in verschillende socio-economische situaties kunnen zitten en verschillend (al dan niet, meer of minder solidair) tot elkaar in relatie kunnen staan. Tegelijk roept de regelgeving vragen op over de solidariteit die mensen willen, mogen en moeten tonen.

Omwille van de complexiteit van de regelgeving rond samenwonen is het erg moeilijk om concrete aanbevelingen te formuleren om deze problematiek effectief aan te pakken. Bij verschillende mogelijke pistes komen bovendien vele vragen naarboven. De prioriteit voor mensen in armoede is daarentegen wel duidelijk. Elke burger

moet, los van met wie hij samenwoont, een menswaardig inkomen hebben dat hem toelaat vrij eigen levenskeuzes te maken. Daarnaast is het belangrijk om, bij aanpassingen aan de huidige regelgeving, te garanderen dat niemand erop achteruit gaat. Daarom beveelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede aan om de reële baten en kosten van de afschaffing van het statuut samenwonenden te inventariseren - zowel voor de individuele burger als voor de maatschappij in z'n geheel. Het is ook nodig een debat te voeren over de afschaffing van het statuut binnen de sociale zekerheid omdat een behoefteloga niet thuishoort in een solidair verzekeringssysteem. Tenslotte is het essentieel om de bedragen voor de verschillende categorieën in de sociale bijstand te herzien op basis van een realistische inschatting van het veronderstelde schaalvoordeel.

Hoofdstuk III

Burger zijn, is verantwoordelijkheden kunnen opnemen

Ook mensen in armoede nemen verantwoordelijkheden op in hun leven en in de samenleving. Omdat ze echter geen gelijke toegang hebben tot hun rechten, beschikken ze vaak niet over de middelen en mogelijkheden om deze verantwoordelijkheden te dragen. Naast deze moeilijkheid, vaak verward met individuele onbekwaamheid of slechte wil, stellen we in onze maatschappij een toenemende tendens vast waarbij mensen verantwoordelijk worden geacht voor hun eigen situatie.

Dit hoofdstuk gaat over de obstakels waarop mensen in armoede botsen wanneer ze verantwoordelijkheden willen dragen als burger, in het sociale leven, in verenigingen en op politiek vlak en als ouders in hun gezin.

1. Participatie aan de samenleving

Ten eerste, wat de participatie aan het sociale leven betreft, hebben de verschillende uitwisselingen tijdens het overleg de ongelijkheid blootgelegd die mensen, die steun of een uitkering ontvangen, te verduren krijgen wanneer ze willen deelnemen aan burgerinitiatieven. De angst om gestraft te worden omdat men solidair wil zijn, is sterk aanwezig. Zo vormt het statuut samenwonende één van de belangrijkste hinderpalen voor interpersoonlijke solidariteit. Uitkeringsgerechtigde alleenstaanden vrezen immers een lager bedrag te ontvangen als samenwonende, wanneer ze een naaste in moeilijkheden onderdak verschaffen. Een andere beperking is dat het vrijwilligerswerk van mensen

die genieten van een leefloon, een werkloosheidsuitkering of een vervangingsinkomen onderworpen is aan specifieke voorwaarden die een aanzienlijk ontradend effect hebben. Elke persoon die een uitkering ontvangt en wenst deel te nemen aan een vrijwilligersactiviteit, moet een aanvraag indienen bij de RVA. Deze kan de activiteit weigeren, meestal omwille van onbeschikbaarheid voor de arbeidsmarkt door het vrijwilligerswerk en van het vermoeden van zwart werk, twee elementen die soms buitenmaats onderzocht worden. Bij weigering, moet de betrokkene zijn vrijwilligersactiviteit stopzetten op straffe van sancties. Dit type van reglementering creëert een klimaat van angst waarin mensen die een uitkering ontvangen niet durven deelnemen aan een activiteit of die niet aangeven om ze toch verder te kunnen blijven uitoefenen. Deze angst wordt nog vergroot door een gebrek aan kennis, en dus een gebrek aan communicatie, bij alle betrokkenen over wat wel of niet is toegelaten. We merken op dat, paradoxaal genoeg, de overheid tegelijkertijd druk uitoefent op aanvragers van sociale bijstand door hen - via haar activeringsbeleid - te vragen 'gemeenschapsdiensten' te leveren.

Vervolgens, wat de participatie aan het verenigingsleven betreft, vertelden verschillende deelnemers aan het overleg dat ze een vorm van burgerschap hadden gevonden door zich in te zetten in een vereniging. Naast hun positieve werking in de samenleving, 'activeren' verenigingen vaak ook het burgerschap. Toch vormen schaamte over hun situatie, verplaatsings- en andere kosten verbonden aan de activiteiten en het tijdsgebrek vele belemmeringen die zich nog scherper stellen

voor mensen in armoede. Inderdaad, in tegenstelling tot gangbare ideeën, moeten zij vaak jongleren met hun tijd die gevuld wordt door administratieve beslommeringen en dagelijkse zorgen. De uitdaging voor de verenigingen ligt er dus in de meest armen te bereiken en hun vertrouwen te geven doorheen een proces dat zich uitstrekt in de tijd.

Tenslotte bestaat een derde vorm van participatie aan de samenleving uit de participatie aan politieke processen. Een burger is meer dan een individu. Hij is ook volwaardig lid van de samenleving waaraan hij deelneemt en waarbinnen hij een bijdrage wil leveren en een impact wil hebben. Hoewel elke Belg het recht heeft te stemmen, is de uitoefening van dit recht niet vanzelfsprekend: mensen die geen adres hebben, kunnen niet stemmen, het is veel moeilijker om een geïnformeerde stem uit te brengen voor mensen die ongeletterd zijn of geen opleiding hebben genoten en mensen in armoede voelen zich niet vertegenwoordigd door de politieke wereld. Het is bijgevolg belangrijk om initiatieven te ontwikkelen en te ondersteunen die tot doel hebben om mensen in armoede hun burgerlijke en politieke vermogens terug te geven.

Armoede tast niet alleen de sociale, economische en culturele grondrechten aan: de burgerlijke en politieke rechten van mensen in armoede worden ook sterk getroffen. De participatie aan de samenleving is in al zijn vormen een belangrijke factor voor sociale cohesie, dewelke moet worden aangemoedigd op elk niveau, zowel individueel als collectief en politiek. De uitoefening van de grondrechten mogelijk maken, veronderstelt dat de overheden de uitoefening van de individuele vrijheden - waaronder de vrijheid van meningsuiting en vereniging - niet belemmeren, bijvoorbeeld door te strenge controlemechanismen. Vervolgens is het hun taak om de verenigingen waar armen het woord nemen te ondersteunen en systemen te ontwikkelen die de mensen in armoede de gelegenheid bieden om aan een collectief overleg deel te nemen evenals aan een politieke actie tijdens participatieve beleidsprocessen. Zo is het geven van de mogelijkheid aan de meest geïsoleerde mensen om ongehinderd vrijwilligerswerk te doen of spontane solidariteit te

kunnen tonen – gecombineerd met een verplichte collectieve en geïnstitutionaliseerde solidariteit - voordelig voor de samenleving in haar geheel.

2. Rol als ouder

Tijdens het overleg bleek al snel dat het ondenkbaar is om over burgerschap en verantwoordelijkheden te praten zonder te verwijzen naar gezin en ouderschap. Mensen die in armoede leven hebben herhaald hoezeer ze bereid zijn hun verantwoordelijkheid op te nemen voor hun gezin en als ouder. Vooral als ze zelf als kind geplaatst werden, liggen hun verwachtingen voor hun eigen gezin en hun eigen kinderen zeer hoog.

Maar armoede, en zeker extreme armoede, zet gezinnen onder druk. De moeilijkheden waarmee ze tegelijkertijd te kampen krijgen – een inkomen dat hen geen waardig leven toelaat, geen of onzeker werk, een woning van slechte kwaliteit of helemaal geen woning... - maken een gezinsleven moeilijk of onmogelijk. Deze problemen worden snel geassocieerd met onbekwaamheid en leiden dan tot het ongeschikt verklaren van de ouders, met een mogelijke plaatsing van de kinderen bij een pleeggezin of in een instelling tot gevolg. Het statistisch significante verband tussen een zwakke sociaaleconomische positie en uithuisplaatsing van de kinderen is vandaag objectief vastgesteld. Dit leidt ertoe dat ouders zich bij het contact met sociale diensten zeer kwetsbaar voelen en bang zijn om er beroep op te doen. Alleen een begeleiding die verankerd is in hun eigen leefwereld en die voor de ouders mogelijkheden creëert om zelfstandig te handelen, kan echt ondersteunend zijn. Ook maatschappelijk gangbare opvattingen over wat het betekent om een “een goede ouder” te zijn, dragen er trouwens toe bij dat de bekwaamheden van de betrokken ouders in vraag worden gesteld.

Verenigingen waar armen het woord nemen zijn bang dat de recente focus op de bestrijding van kinderarmoede net bevordert dat ouders ongeschikt verklaard worden, omdat het intrinsieke verband tussen kinderarmoede en gezinsarmoede

uit het oog verloren wordt. Het accent op kinderarmoede heeft wel de verdienste om beleidsmakers te helpen inzien welke impact armoede op kinderen heeft en hoe belangrijk het is om met hun invalshoek en hun rechten rekening te houden. Dat is nodig omdat de beleidsmaatregelen op verschillende domeinen (inkomen, huisvesting, gezondheid...) de impact op kinderen onvoldoende mee incalculeren. Het verband met gezinsarmoede wordt concreet geïllustreerd door een voorbeeld over voeding, dat het Kinderrechtencommissariaat aanhaalde. De overheid moet er eerst en vooral voor zorgen dat kinderen thuis genoeg gezonde voeding hebben, want *“thuis eten sluit het best aan bij de leefwereld van kinderen: samen eten, spelen voor en na het eten, ruimte hebben om te bewegen en om huiswerk te maken. Overheden kunnen dat ondersteunen door te zorgen voor inkomens die hoog genoeg zijn.”*

Het hoofdstuk behandelt de impact van verschillende beleidsmaatregelen op de bescherming van het gezinsleven: het statuut van de pleegzorgers, de kinderbijslag, fiscale maatregelen, de kinderopvang en het onderwijs. Telkens wordt bekeken wat de gevolgen zijn voor de manier waarop mensen in armoede hun ouderlijke verantwoordelijkheden kunnen uitoefenen. Zo geeft bijvoorbeeld de wet van 19 maart 2017 tot invoering van een statuut voor pleegzorgers aan deze pleegouders de mogelijkheid om bijna volledig de ouderlijke macht toegekend te krijgen. Zowel verenigingen waar armen het woord nemen als de diensten voor pleegzorg denken dat dit de relatie tussen ouders en pleegzorgers ingewikkelder zal maken en zodoende ook negatief zal uitwerken op het behouden van de band tussen ouders en geplaatste kinderen.

Na te zijn ingegaan op de verantwoordelijkheden van de overheid ten opzichte van gezinnen, namelijk de ontwikkeling van een gepast beleid voor de volle ontplooiing van het gezin en van alle gezinsleden, stellen we vast dat beleidsmaatregelen dikwijls een maat voor niets zijn als ouders niet als gelijkwaardige partners erkend worden. De

relatie tussen ouders in armoede en beroepskrachten is geen relatie tussen gelijken. De enen zijn uiterst afhankelijk van de anderen. Deze ongelijke machtsverhouding heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van de relatie, wat net essentieel is voor een passende ondersteuning. Bovendien moeten beroepskrachten werken in diensten waar een controle-logica vaak primeert op een rechtenlogica. Er gaat te weinig aandacht naar de beperkte manoeuvreerruimte van beroepskrachten, al proberen sommigen om de regels soepel toe te passen. Men kan alleen maar vaststellen dat gezinnen voor een kwaliteitsvolle hulp afhankelijk zijn van de kwaliteiten van de beroepskrachten. Zelden voelen de ouders zich als partners in die hulprelatie. Deze vaststelling konden we afleiden uit de wijze waarop dossiers over de betrokken personen worden opgemaakt. De meeste diensten – OCMW's, diensten voor jeugdhulp... - maken in het kader van hun wettelijke opdrachten namelijk verslagen op. In het algemeen weten de betrokken personen echter niet wat over hen geschreven wordt. Wat zijzelf zeiden en wat hun invalshoek is, komt er niet in voor. De visie van de beroepskracht overheerst, terwijl deze verslagen toch dikwijls een beslissende invloed hebben op het leven van de betrokkenen en hun naaste omgeving. Zo wordt het verslag een instrument dat de macht van de beroepskracht nog versterkt en de betrokkenen nog kwetsbaarder maakt. We vermelden in dit hoofdstuk daarom een interessant initiatief dat inspirerend kan werken, omdat het ernaar streeft dat gezinnen zich de verslagen over hen opnieuw eigen maken.

In theorie worden ouders meer en meer als partners aanzien, maar het verschil tussen theorie en praktijk blijft groot: door het belang dat gehecht wordt aan controle, door een gebrek aan tijd en middelen... *“De uitdaging voor de verenigingen ligt op het politieke terrein: ze moeten ervoor zorgen dat gezinnen en ouders in armoede als echte partners, betrokkenen, burgers en vooral als ouders worden erkend. Deze erkenning is echter nergens meer te bespeuren.”*

Hoofdstuk IV

Focus: het recht op degelijke huisvesting



Een plek hebben om te wonen en zich thuis te voelen, is essentieel in ieders burgerschap. Het belang van het recht op een behoorlijke huisvesting, ingeschreven in artikel 23 van de Grondwet en in verschillende internationale verdragen, werd door de deelnemers benadrukt. Omdat huisvesting tijdens het overleg uitgebreid aan bod kwam en verschillende aspecten van burgerschap raakt (gelijke rechten, vrijheid, verantwoordelijkheden kunnen opnemen), wordt het in een apart hoofdstuk behandeld. Dit hoofdstuk met zowel cijfergegevens over de drie gewesten als interessante praktijken bevestigt hoe problematisch het effectieve recht op wonen in situaties van armoede en bestaansonzekerheid is.

Het begint bij de vaststelling dat er een gebrek is aan betaalbare en degelijke woningen. Ons land kent een hoog percentage huiseigenaars, maar deze trend slaat om bij de minder begoede lagen van de bevolking en vooral in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Een sociale woning bekomen is erg moeilijk, omdat het aandeel sociale woningen zeer beperkt is in verhouding tot de globale woningmarkt. De wachtlijsten zijn daarom ook zeer gevuld, met lange wachttijden. Mensen in armoede zijn daardoor meestal aangewezen op de private huurmarkt. Door de hoge huren is de verhouding tussen huurprijs en de lage bedragen uit werk of uitkering problematisch. Wie over een laag inkomen beschikt, moet een te hoog deel van zijn budget aan woonuitgaven besteden. Toch zijn de woonsubsidies voornamelijk gericht op

huiseigenaars, vooral in de vorm van fiscale instrumenten.

Ten tweede kan vastgesteld worden dat arme mensen oververtegenwoordigd zijn in woningen van slechte kwaliteit. Er bestaan kwaliteitsnormen die dit fenomeen moeten bestrijden. Ze zijn essentieel, maar gaan gepaard met perverse effecten zoals prijsverhogingen en een verminderd woningaanbod, wat de situatie voor kwetsbare personen nog verslechtert. Verwijzend naar interessante lokale initiatieven werd tijdens het overleg de vraag opgeworpen of die kwaliteitsnormen, in bepaalde situaties en in het belang van de betrokkenen, niet flexibeler toegepast zouden kunnen worden. Dit zou in elk geval slechts op kleine schaal kunnen doorgevoerd worden, omdat het essentieel is om te waken over kwaliteitsvol wonen voor iedereen. Net zoals het conformiteitsattest is trouwens ook de huursubsidie in het kader van woonkwaliteit weliswaar een interessante maatregel, maar niet vrij van perverse effecten; bovendien lijkt de huursubsidie niet altijd optimaal toegepast te worden.

Tegen deze achtergrond is het aantal leegstaande gebouwen interpellierend, evenals het gebrek aan precieze cijfergegevens over dit fenomeen. De gemeentelijke en gewestelijke autoriteiten beschikken over juridische instrumenten om leegstand te bestrijden, maar maken er weinig gebruik van. De bezetting van een leegstaand pand is voor mensen in extreme armoede soms de enige oplossing 'om hun plan te trekken'. Voor anderen is

het een burgerdaad van verontwaardiging met een signaalfunctie naar de overheden. Lokale overheden tonen zich bereid om bezettingen toe te laten en te begeleiden. Deze welwillende houding loopt nu echter het risico om uitgehold te worden door een in oktober 2017 goedgekeurde wet, die de uitzetting van bezetters vergemakkelijkt en de illegale bezetting van onroerend goed sanctioneert.

Soms nemen mensen in armoede hun toevlucht tot zogenaamde 'alternatieve' woonvormen om de wooncrisis te lijf te gaan, ook al kan men hier niet spreken van een echte keuze. In bepaalde gevallen kan dit type woningen wel aan hun verwachtingen van meer vrijheid en meer zeggenschap over hun leven beantwoorden. Permanent verblijven op toeristische terreinen komt in Vlaanderen voor, en nog meer in Wallonië. De beide gewesten hebben hiertoe een specifiek en onderling sterk verschillend beleid ontwikkeld. Een vorm van 'kleinschalig wonen', dat in het kader van sociale huisvesting wordt ontwikkeld en de positieve aspecten van een campingverblijf behoudt, kan wel beantwoorden aan de verzuchtingen van mensen om erop vooruit te gaan. Over het leven op een gemeubelde kamer zijn de deelnemers aan het overleg het echter unaniem over eens dat niemand werkelijk en met volle kennis van zaken voor dit type woning kiest. Dat dakloze alleenstaanden en gezinnen in een tent leven, wordt voor een samenleving als de onze onaanvaardbaar geacht. Toch is het een daad van verzet tegenover het gebrek aan antwoorden of gepaste oplossingen voor wie op straat leeft. Een woning delen tenslotte is een woonvorm die de huurkosten vermindert, maar die dikwijls een inkomensverlies betekent voor wie van een vervangingsinkomen leeft, omdat dan van een tarief van alleenstaande naar een tarief van samenwonende wordt overgeschakeld. De invoering van een label voor 'solidair wonen' of specifieke regelingen voor een groepshuurcontract in de gewestelijke decreten over huurcontracten kunnen die perverse effecten tegengaan. Deze regelingen helpen echter niet als mensen zich spontaan solidair tonen en een kennis of familielid

bijvoorbeeld onderdak verlenen, wat in situaties van armoede veel voorkomt.

De mobiele woningen vormen dan weer een apart geval. In 2012 werd België, gevat door de Internationale Federatie voor de mensenrechten, veroordeeld door het Europees Comité voor de Sociale Rechten voor meerdere schendingen van het Herzien Europees Sociaal Handvest. Een van de inbreuken was het gebrek aan voldoende woonwagenterreinen; ondanks positieve initiatieven is de situatie sindsdien niet significant verbeterd. Een andere inbreuk was de niet-erkenning in Wallonië van de caravan als woonvorm. Het in maart 2018 aangenomen Waalse Decreet inzake huurcontracten erkent vanaf nu de caravan als woonvorm.

Bovenop het gebrek aan betaalbare en degelijke woningen spelen er verschillende mechanismen van uitsluiting. De selectie en de discriminatie van kandidaat-huurders doet zich meer voor op de private huurmarkt; tegelijk vormen de complexe procedures om een publieke woning te bekomen ook een risico op ongelijke behandeling. De meest voorkomende discriminatie op de private huurmarkt is de discriminatie op basis van vermogen, meer bepaald op basis van de herkomst van het inkomen. Een verhuurder wenst redelijkerwijze zekerheid over de kredietwaardigheid van een kandidaat-huurder; dit zou echter niet mogen betekenen dat elke kandidaat met een vervangingsinkomen automatisch uitgesloten wordt. De 'regel van 30%' die stelt dat een huurder een hoog insolventie-risico vertegenwoordigt wanneer hij meer dan 30% van zijn budget aan huur besteedt, leidt tot de uitsluiting van veel kandidaat-huurders, vooral in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Sommige vastgoedmakelaars eisen dan weer dat de huurder een eenzijdige huurbelofte aangaat, met betaling van een bedrag dat kan oplopen tot 500 euro; dit systeem wordt gebruikt als een bijkomend selectiemechanisme. Ook de moeilijkheid van het samenstellen van de huurwaarborg is een bron van selectie. De regelingen om het betalen van de huurwaarborg te

vergemakkelijken, zoals de bankwaarborg of het neutraal formulier, worden nauwelijks gebruikt. Verschillende actoren pleiten daarom voor de oprichting van gewestelijke huurwaarborgfondsen.

Een tweede uitsluitingsmechanisme dat het Verslag vermeldt is de uithuiszetting ten gevolge van onbewoonbaarheid. Over dit fenomeen zijn weinig cijfergegevens, maar al te dikwijls is het een gevolg van een bijzonder onrechtvaardige situatie waarbij de huurder twee keer het slachtoffer is. De huurder woont in een woning van slechte kwaliteit, maar wordt er uiteindelijk uitgezet, en dit in het kader van een administratieve procedure die hem minder beschermt dan een burgerlijke rechtsvordering. Het recht van de huurder om gehoord te worden is weinig effectief en de sanctionerende maatregelen tegenover de verhuurder worden in het algemeen weinig toegepast. In theorie kan de huurder in een parallelle procedure een vrederechter vragen om te worden vergoed; de moeilijke toegang tot justitie bemoeilijkt echter zo'n aanpak. De kern van dit probleem van uithuiszettingen vanwege onbewoonbaarheid is dat de verplichting voor de overheid tot herhuisvesting slechts een middelenverbintenis is. Zodoende komen mensen die uit hun woning gezet zijn op straat terecht, zonder de mogelijkheid tot herhuisvesting. Gemeentelijke overheden betreuren dat ze zich soms moeten beperken tot 'trucs' om mensen niet uit hun slechte woningen te verdrijven. Tot slot kwam ook de problematiek van de wilde uithuiszettingen aan bod.

In het besef van het gebrek aan betaalbare woningen en van de uitsluitingsmechanismen die mensen in armoede treffen, ontwikkelen overheden begeleidende maatregelen om mensen bij hun zoektocht naar en het behoud van een woning te ondersteunen. Dergelijke initiatieven worden positief onthaald, zolang ze niet verplicht opgelegd worden en als daarnaast ook het globale woningaanbod wordt verhoogd. Paritaire huurcommissies zouden kunnen bijdragen tot de oplossing van huurconflicten tussen huurder en verhuurder en zo een – voor de armste mensen

moeilijk toegankelijke - juridische procedure kunnen vermijden, maar een proefproject in die zin werd niet verlengd. Tot slot bestaan er ook verschillende initiatieven die op een alternatieve manier eigendom mogelijk maken voor mensen met een laag inkomen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de *Community Land Trust*. Dergelijke initiatieven bereiken echter een zeer beperkt publiek.

Deze tijdens het overleg besproken problemen waren voor de deelnemers een aanleiding om de vraag te stellen naar een inroepbaar recht op huisvesting. De ervaringen in Schotland en Frankrijk, waar een dergelijk recht bestaat, laten zien dat dit geen mirakeloplossing is maar toch een mentaliteitsverandering teweegbrengt. Huisvesting wordt er niet langer enkel in termen van marktlogica, maar ook in termen van mensenrechten benaderd. In combinatie met een algemeen bouwbeleid van sociale woningen, zou de invoering van een inroepbaar recht op wonen de woonbehoeften van burgers, ook van de allerarmsten, mee kunnen verhelpen. De ondertekening van artikel 31 met betrekking tot het recht op huisvesting van het herzien Europees Sociaal Handvest zou een eerste veelbetekenende stap kunnen zijn, die de wil van België toont om stappen te zetten naar meer effectiviteit van het recht op wonen.

Naast de invoering van het inroepbaar recht op wonen in combinatie met massale investeringen in de sociale woningbouw, beveelt het Steunpunt drie pistes aan om het wonen betaalbaarder te maken: het uitwerken van een huurprijsomkadering, huursubsidiemaatregelen, en het voorzien van geconventioneerde vormen van verhuur. Deze maatregelen moeten gecombineerd worden met regelingen van huurgarantie voor de verhuurders. De uitsluitingsmechanismen die mensen in armoede op de private huurmarkt treffen, kunnen opgevangen worden door begeleidende maatregelen. Tenslotte is het een opdracht voor de overheid om aan mensen die in 'alternatieve' woonvormen verblijven oplossingen te bieden die met hun verwachtingen overeenkomen.

Tegelijk moet deze overheid ook vermijden om maatregelen te nemen die deze mensen nog kwetsbaarder maken, en eerder handelen met als doel om de betrokkenen toe te laten 'erop vooruit te gaan'.



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



@Luttepauvrete