

UITOEFENING VAN RECHTEN

Inleiding

Het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA)¹ heeft ertoe bijgedragen dat de gebruikelijke definitie van armoede in vraag werd gesteld: een laag inkomen en een laag consumptieniveau. In dit verslag neemt men aan dat de moeilijkheid en de onmacht om basisrechten om te zetten in de praktijk belangrijke aspecten van de armoede zijn. Het onderwerp 'uitoefenen van rechten' behandelen in een onderzoek naar indicatoren voor armoede is geen gemakkelijke taak. De deelnemers waren zich daarvan bewust, maar naarmate de gesprekken vorderden werden zij overtuigd dat ze niet anders konden dan deze vraag te behandelen. Het is namelijk fundamenteel in het leven van de armen.

Het AVA benadrukt bovendien dat armoede een inbreuk is op de grondrechten en dat het gezin een essentiële verzetshaard is. Onze gesprekken die ingebed wilden zijn in wat arme mensen beleven, hebben dit nog eens benadrukt. Het recht om in familieverband te leven werd spontaan in onze werkzaamheden besproken. Wij zullen er hier echter niet dieper op ingaan aangezien wij niet de mogelijkheid hadden dit thema, dat voor mensen die in armoede leven bijzonder gevoelig ligt, grondiger te behandelen. Vanwege de tijd die voor dit onderzoek voorzien was en de brede waaier aan vragen die moesten worden behandeld, was het niet mogelijk een zo ingewikkeld thema te bespreken. Bovendien tracht een groep leden van een vereniging reeds enige jaren het thema 'recht op leven in een gezin' diepgaander te onderzoeken, in overleg met mensen uit de sector van de jeugd-

bijstand, de 'direction générale de l'aide à la jeunesse de la Communauté française' (algemene directie jeugdhulp van de Franse Gemeenschap) en het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaan-sonzekerheid en sociale uitsluiting. Om deze redenen hebben de deelnemers ervoor gekozen het recht om in een gezin te leven niet in het eindverslag op te nemen...

« Daar waar ik me echt het armst heb gevoeld was in het uitoefenen van mijn rechten ... Ik ben in Frankrijk gehuwd en ben dan naar België teruggekomen. Mijn vrouw was in verwachting. Wat mij betreft had ik altijd al mijn plan getrokken. Ik trok met mijn rugzak de baan op en trok mijn plan. Maar nu moest ik een toekomst opbouwen voor mijn kind. Dat ging via het bestaansminimum dat mij zou helpen vooruit te zien. Dat is ook de reden waarom ik naar België ben teruggekomen; dat was in 1989. Om te kunnen genieten van het bestaansminimum, moest ik een adres hebben; ik ben naar mijn broer gegaan. De gemeente heeft een onderzoek ingesteld: men is bij mijn broer van alles komen opmeten en men heeft mij gezegd dat ik daar niet mocht blijven omdat het te klein was voor twee gezinnen. Dus men weigert mij het bestaansminimum... Zo kom ik zonder iets te staan met mijn vrouw die vijf maanden zwanger is. Ik ben naar een visvijver getrokken. Wij hebben een schuilplaats gezocht onder een mobilhome en dan heeft de eigenaar ons toegang verleend tot de mobilhome. Ik ga naar een naburige stad waar ik een kleine hotelkamer huur. Ik ben er nooit geweest; maar ik heb dat gedaan om op die manier een adres te hebben, ik heb dan ook het bestaansminimum van een alleenstaande gekregen. Het was het bestaansminimum van een alleenstaande omdat het een plaats was waar een gezin niet kon leven. Daarna heb ik een

huisje gevonden dat helemaal ongezond was; ik huurde het toen voor 3000 BEF. Dan heb ik een bestaansminimum van gezinshoofd kunnen aanvragen.

Later, na verschillende keren te zijn verhuisd, heb ik willen genieten van een artikel 60² om recht te hebben op een werkloosheidsuitkering. Maar de gemeente waar ik ingeschreven was, gaf geen artikel 60. Ik ben dus nog eens verhuisd om te trekken naar een gemeente waar ik er wel een zou kunnen krijgen. Ik ben naar Namen getrokken. Ik heb het huis waar ik toen in woonde verlaten; het was een goed en gezond huis. Wij hadden toen twee kinderen en in het begin in Namen hebben wij in een caravan moeten leven. Ik heb er dus voor gekozen te verzoeken aan een goede woning om te gaan leven op een ongezonde plaats omdat ik daar toegang had tot een ander recht. Ik bekom er mijn bestaansminimum en onmiddellijk doe ik een aanvraag voor een artikel 60. Er wordt geen gevolg gegeven aan deze aanvraag. Ik ga nochtans elke week om te vragen of zij niets voor mij hebben. Telkens krijg ik hetzelfde antwoord: « voor het ogenblik is er niets. ». De weg heen en terug naar het OCMW vertegenwoordigt iets minder dan vier euro's. Na drie maanden ga ik iemand opzoeken die hooggeplaatst is bij het OCMW om te weten waarom er niet op mijn aanvraag wordt ingegaan. De persoon neemt contact op met de sociaal assistente die zegt dat, gezien ik een drankprobleem heb, zij geen gevolg gegeven heeft aan mijn aanvraag. De persoon van het OCMW die ik was gaan opzoeken heeft geantwoord dat dit geen reden was en mijn aanvraag werd tenslotte geregistreerd. In minder dan twee weken had ik mijn artikel 60 om recht te hebben op een werkloosheidsuitkering. Dat is de hele weg die ik heb moeten afleggen om wat te hebben? Het recht te gaan stemmen! » (een deelnemer vanuit een vereniging)

1. Rechten en uitoefening van rechten

De Grondwet en een hele reeks wetten waarborgen aan alle burgers rechten. Zo wordt bijvoorbeeld het recht op een woning gewaarborgd door artikel 23 van de Grondwet dat zegt: *« Iedereen heeft het recht een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten (...) Deze rechten omvatten inzonderheid: (...) 3° het recht op een behoorlijk huisvesting. (...) »*.

De Grondwet bepaalt niet wat een behoorlijke huisvesting inhoudt en zegt ook niet hoe de overheid van het land dit recht moet realiseren. Er bestaan indicatoren over huisvesting, zij handelen bijvoorbeeld over de grootte van de woning (aantal plaatsen of m² per inwoner), de beschikbaarheid van sanitaire voorzieningen (badkamer, W.C., enzovoort), allerlei vereisten rond gezondheid (vocht, beschadiging van het raamwerk van de vensters, enzovoort). Met dit soort indicatoren kan men bepalen hoeveel mensen in slechte of ongezonde woningen leven. Men kan van mening zijn dat het aanbod aan sociale woningen een manier is om het recht op een behoorlijke huisvesting te garanderen. Men kan dan het aantal sociale woningen dat ter beschikking gesteld wordt van de bevolking tellen, onderzoeken wie van dit aanbod geniet, wie ervan uitgesloten wordt en de tijd bepalen die verloopt tussen het indienen van een aanvraag en het bekomen van een woning.

Onderwijs is ook een fundamenteel recht dat in ons land gegarandeerd wordt door verplicht en gratis onderwijs. In het hoofdstuk 'financiële aspecten' hebben de deelnemers dit onderwerp reeds behandeld, onder meer de kostprijs van het onderwijs. Om dit recht op

opleiding te evalueren bestaan er indicatoren. Men meet bijvoorbeeld het opleidingsniveau dat volwassenen bereiken of het percentage van de bevolking tussen 18 en 24 jaar dat zijn middelbaar onderwijs niet heeft afgemaakt en dat niet meer studeert of niet meer in vorming is. Soms worden andere, meer verfijnde indicatoren gebruikt. Zo meet men in verschillende Europese landen het percentage jongeren uit arme middens (bepaald door het beroep van de vader of door de buurt waarin de jongere leeft) dat toegang heeft tot het hoger onderwijs. De toegang tot het hoger onderwijs is inderdaad een belangrijk vraagstuk. Tijdens de werkzaamheden van de groep hebben deelnemers vanuit de verenigingen meermaals verklaard: « *ook onze kinderen hebben recht op hoger onderwijs en recht om naar een universiteit te gaan.* » . Men weet goed genoeg dat kinderen uit arme gezinnen in realiteit minder kansen hebben om hogere studies te volgen. Het kan echter interessant zijn dit te onderzoeken met indicatoren zoals daarnet aangehaald. Hiermee zou men de evolutie in de tijd kunnen zien en eventueel kunnen nagaan welke impact maatregelen hebben die genomen worden om deze ongelijkheden te bestrijden. Wij verwijzen hier ook naar het hoofdstuk over arbeid en tewerkstelling, waar het verband tussen onderwijs en tewerkstelling werd besproken.

Dergelijke indicatoren - over huisvesting, onderwijs of andere rechten - bestaan en zijn zeker nuttig. Onze werkgroep heeft echter deze vraag niet diepgaander onderzocht en heeft niet getracht ze op systematische wijze te bekritisieren. Het leek ons immers noodzakelijk dat wij het thema 'uitoefening van rechten' vanuit een andere invalshoek benaderden.

Y leeft met zijn vrouw en kind in de streek van Charleroi. Hij zoekt een woning voor zijn gezin. Gezien hij noodgedwongen moet verhuizen is hij hard op zoek naar een andere woning. Hij

vindt in de buitenwijken van de stad een woning die geschikt lijkt voor zijn gezin. De huur bedraagt 325 € per maand. Sommige kamers moeten gerenoveerd worden. Y neemt dat op zich en de eigenaar levert de materialen. Op het ogenblik dat de huurovereenkomst moet worden ondertekend vraagt de eigenaar dat de vereiste huurwaarborg van drie maanden hem rechtstreeks in baar geld zou worden gestort. Y had via een geblokkeerde rekening willen werken, zoals door de wet voorzien. Aangezien hij zeer gehaast is, stemt hij echter in met de voorwaarden van de eigenaar. Zeer snel blijkt echter dat de woning vochtig is: muren worden aangetast door vocht, zwammen komen te voorschijn. Deze situatie heeft gevolgen voor de gezondheid van zijn kind dat zwakke longen heeft. Zijn kind moet verschillende keren in het ziekenhuis worden opgenomen. Y tracht de eigenaar aan te zetten de nodige werken uit te voeren om het vochtprobleem op te lossen. De eigenaar weigert. Y overweegt beroep te doen op de gemeentelijke dienst huisvesting om de eigenaar te dwingen de werken uit te voeren. Hij heeft het erover met andere mensen die hem echter afraden een dergelijke procedure op te starten. Ongetwijfeld zou hij de zaak winnen, maar als de woning ongezond verklaard wordt kan men hem dwingen de woning te verlaten! Y besluit dan ook niet naar die dienst te stappen. Hij verkiest een andere woning te zoeken. Via kennissen komt hij het bestaan te weten van een campingdomein in een andere provincie waar hij via een contract van huurkoop een kleine chalet zou kunnen verwerven. Hij zou aldus eigenaar worden van de chalet zonder eigenaar te zijn van de grond, voor de grond zou hij een jaarlijkse vergoeding moeten betalen. Y maakt een berekening: deze oplossing is goedkoper, bovendien lijkt de omgeving gunstiger voor zijn kind. In de grote vakantie, dus tijdens de zomer, verhuizen ze van de huurwoning naar de chalet. In het

begin is Y blij met de verhuis, onder meer omwille van de gunstige invloed van deze verandering op de gezondheid van zijn kind. De chalet is niet groot, maar Y overweegt uitbreidingswerken. Daarna komen echter de moeilijkheden. Het domein ligt op 8 kilometer van het centrum van de stad. De familie is afgezonderd, zeker omdat zij niet over een auto beschikken. Deze afzondering vereist een hele organisatie. Plots blijkt de toekomst van het domein onzeker omwille van de Waalse wetgeving³. In de winter wordt omwille van mogelijke vorst het water afgesloten. Ook dat vraagt een hele organisatie.

Zowel voor de eerste woning als voor de tweede woning van M.Y. kan men gangbare indicatoren toepassen. Dit zou ongetwijfeld informatie opleveren. Maar het zou niets zeggen over alles wat M. Y. ondernomen heeft om het recht op een behoorlijke woning voor zijn gezin in de realiteit om te zetten. Dit zou niet alle moeilijkheden duidelijk maken die hij heeft moeten trotseren.

Wanneer wij dit voorbeeld lezen, net zoals het voorbeeld vooraan in dit hoofdstuk, dan stellen wij vast dat het niet alleen om een recht gaat, maar ook om alles wat een persoon in armoede moet doen om een recht te bekomen. Dat is wat de werkgroep de uitoefening van rechten noemt. Het is een aspect waar onvoldoende rekening wordt mee gehouden en dat zeer slecht wordt ingeschat. In plaats van een debat over de rechten zelf te voeren heeft de werkgroep er dan ook voor gekozen problemen bij het uitoefenen van rechten te onderzoeken. We wilden hierover ideeën ontwikkelen die nuttig kunnen zijn voor indicatoren op dit vlak. Dit doet natuurlijk geen afbreuk aan het belang van indicatoren die rechtstreeks betrekking hebben op de verschillende rechten.

De benadering die wij voorstellen betreft alle rechten. Het gaat hier niet om elk recht afzonderlijk. Het gaat om een realiteit die betrekking heeft op alle rechten en die bovendien ertoe kan bijdragen het onderlinge verband tussen de verschillende rechten aan te tonen.

2. Het traject dat afgelegd moet worden om rechten uit te oefenen

2.1. Gegarandeerde rechten die soms helemaal niet verworven zijn

De maatschappij organiseert een reeks systemen om de rechten van alle burgers te waarborgen. Om het recht op opleiding te waarborgen heeft de overheid het onderwijs georganiseerd in verschillende vormen. Om het recht op zorg bij ziekte te waarborgen organiseert de staat een gezondheidssysteem. Om het recht op huisvesting te waarborgen bouwt de staat sociale woningen met gematigde huur, aangevuld met verschillende bijstandssystemen; wetten op OCMW's en sociale bijstand hebben als doel een minimum aan bestaansmiddelen te waarborgen, die toe moeten laten een menswaardig bestaan te leiden. Deze lijst heeft niet de bedoeling volledig te zijn, maar zij geeft enkele voorbeelden om dit betoog te illustreren.

Men weet ook – en de voorbeelden in dit verslag bewijzen het – dat de georganiseerde systemen niet aan iedereen toegang tot de rechten waarborgen. Mensen in armoede zijn bovendien, meer dan anderen, afhankelijk van allerlei diensten om een recht uit te oefenen, een recht dat ze niet altijd verwerven. Ze bevinden zich bijgevolg in een kwetsbare positie: zij zijn vragende partij en meestal moeten een reeks voorwaarden vervuld zijn om een recht te bekomen. Gewaarborgde rech-

ten worden zo voor arme mensen voorwaardelijke rechten.

Men moet ook rekening houden met de complexiteit van de stappen die leiden – en in een bepaald aantal gevallen zelfs niet leiden – tot het bekomen van een recht. Deze stappen onderzoeken, is ook de aandacht vestigen op de enorme inspanningen die mensen in armoede doen om hun rechten uit te oefenen.

2.2. De verschillende stappen in de uitoefening van rechten

Op basis van een reeks uit het leven gegrepen situaties heeft de werkgroep vijf stappen onderscheiden. Het traject in vijf verschillende stappen onderverdelen kan voor de analyse nuttig zijn, maar hierbij mag niet uit het oog worden verloren dat deze stappen nauw op elkaar aansluiten. Voor elke stap heeft de werkgroep een aantal punten benadrukt waarmee rekening moet worden gehouden.

- INFORMATIE

Of zij arm zijn of niet, de meeste mensen weten dat zij bepaalde basisrechten bezitten. Maar de ervaringen van arme mensen leren hen dat het zeer moeilijk is – soms zelfs onmogelijk – deze rechten te bekomen. Het gaat om persoonlijk beleefde ervaringen of ervaringen beleefd door andere mensen uit hetzelfde milieu en die deel uitmaken van wat men zou kunnen noemen het 'collectief geheugen' van dit milieu. Het is dus nuttig om geregeld opnieuw duidelijk te stellen over welke rechten mensen beschikken. Dit maakt deel uit van de informatie.

Informatie over de systemen die de maatschappij organiseert om de rechten in praktijk om te zetten, is nog veel complexer. De stappen die moeten ondernomen worden zijn vaak bijzonder ingewikkeld, infor-

matie hierover is moeilijk begrijpbaar of weinig toegankelijk en soms zelfs misleidend.

« Ik heb een document ontvangen dat mij uitnodigde om bepaalde formaliteiten te vervullen. Het was zodanig opgesteld dat ik er niets van begrepen heb. Dat heeft als gevolg gehad dat ik mij niet op de goede plaats heb aangeboden ... en ik kon alles opnieuw beginnen. » (een deelnemer vanuit een vereniging)

Het zou nuttig zijn om de informatie na te kijken op leesbaarheid en op de manier waarop het doelpubliek deze informatie begrijpt.

Bovendien is 'informatie' geen aparte, voorafgaande stap die, éénmaal genomen, voor het hele traject geregeld is. Zeer dikwijls is de procedure een opeenvolging van formaliteiten die allen een duidelijke informatie vragen, bij elke formaliteit opnieuw.

« De jongeren zouden wanneer zij de school verlaten een betere kennis moeten hebben van wat hen te wachten staat. Men zou hen reeds op school de informatie over hun rechten en de manier waarop zij ze kunnen laten gelden moeten meegeven... » (een huismoeder)

« Wanneer de wet tot wijziging van de OCMW's en tot instelling van het leefloon er kwam, hebben wij er veel rond gewerkt in onze vereniging. Wij zijn samengekomen, wij hebben erover nagedacht... Er zijn nog punten die niet helemaal duidelijk zijn. » (een deelnemer uit een vereniging)

- OP GANG BRENGEN VAN HET PROCES

De betrokkene moet beslissen een proces op gang te brengen dat,

zoals wij hebben benadrukt, bijzonder ingewikkeld kan zijn. In de praktijk heeft de werkgroep de nadruk gelegd op een aantal hindernissen die een rem betekenen en die, in sommige gevallen, zelfs verhinderen dat de betrokkene de procedure opstart. Als hindernissen werd onder meer het volgende vermeld:

- vorige ervaringen die, wanneer zij niets hebben opgeleverd, de betrokkene ontmoedigen om nieuwe stappen te ondernemen;
- het gebrek aan informatie of het feit over verkeerde informatie te beschikken;
- ontmoediging, hierover zegt een deelnemer uit een vereniging: *« Men moet er zich van bewust worden dat onze realiteit soms keihard is, dat men totaal overstuur is van de armoede die men ervaart, dat men niet meer zichzelf is en dat men niet meer weet hoe te reageren. »*;
- het wantrouwen tegenover de diensten;
- de angst voor de gevolgen die kunnen voortvloeien uit het proces: *Wanneer iemand stappen onderneemt voor het vinden van een woning omwille van het feit dat de zijne niet aangepast is aan zijn gezinstoestand, vreest hij dikwijls dat dit initiatief een onderzoek als gevolg kan hebben waaruit zou kunnen blijken dat de kinderen in gevaar zijn omdat zij in een ongezonde woning leven en dat er tenslotte een tussenkomst zou zijn van het comité Bijzondere Jeugdzorg;*
- de angst op een slecht blaadje te komen staan of niet serieus te worden genomen;
- gevoelens zoals schaamte en angst die men kan voelen over de beleefde situatie. Het zijn gevoelens die verband houden, tenminste gedeeltelijk, met de manier waarop iemand gezien wordt door de maatschappij, meer in het bijzonder door de diensten.

Het is nodig de aandacht op deze hindernissen te vestigen om de realiteit weer te geven waarin arme mensen leven. Dit kan bijdragen tot

het benadrukken van de inspanningen die deze mensen moeten leveren om het proces gewoon maar op te starten. Dit maakt ook het belang duidelijk van het onthaal door de dienst, een aspect dat deel uitmaakt van de volgende stap.

- HET PROCES

Het proces zelf omvat verschillende aspecten die elk hun belang hebben. De werkgroep heeft getracht ze apart aan te duiden om zo de nadruk te leggen op wat kan (of zou moeten) geëvalueerd worden:

- het **onthaal** is een vertrekpunt dat het vervolg van het proces beïnvloedt; het is dus een essentieel element. De soms zeer lange wachttijden wanneer men in een dienst komt, zijn op zichzelf reeds een belangrijk element waar rekening moet mee gehouden worden;
- bij het indienen moet de **aanvraag worden geregistreerd**. De werkgroep heeft het voorbeeld genomen van het OCMW. De aanvragen kunnen mondeling geformuleerd worden. Het gebeurt wel eens dat de persoon die de aanvraag ontvangt weigert ze neer te schrijven omdat volgens hem de aanvraag toch geen kans op slagen maakt. Diverse motieven kunnen een maatschappelijke werker ertoe brengen zo te handelen, bijvoorbeeld de druk van de structuur die hij vertegenwoordigt. Deze praktijk wijst op een disfunctie omwille van verschillende redenen. Allereerst omdat de maatschappelijke werker die zo handelt in feite een beslissing neemt die afhangt van de Raad van het OCMW. Dit is onaanvaardbaar. Er is hier een breuk in de procedure, iets wat de rechten van de aanvrager aantast. Bovendien is een ongeregistreeerde aanvraag natuurlijk gewoonweg onbestaande. De aanvraag valt zo buiten alle mogelijke evaluaties en analyses. Er is geen enkele mogelijkheid om in beroep te gaan tegen een dergelijke beslissing;
- de verschillende formaliteiten en stappen hebben een **kostprijs** voor de aanvrager. Deze kost kan te maken hebben met vereiste

papieren, verplaatsingen die de aanvrager moet doen, enzovoort.

« Ik werd bedreigd met uitdrijving. Ik had weinig tijd om een oplossing te vinden. Ik heb een hoop stappen ondernomen. Ik heb verenigingen opgebeld, huisvestingsmaatschappijen, ik heb zoekertjes nagekeken. Ik heb een hoop telefoons moeten doen. Alleen al voor de telefoon heb ik een rekening gehad van 290 €, terwijl mijn totale rekening normaal niet boven 70 € per maand gaat. »;

- het proces opstarten kan veel **tijd** in beslag nemen: wachttijd, gesprek, de documenten verzamelen, het kan noodzakelijk zijn meerdere keren langs te gaan, enzovoort. Deze tijdsinvestering berekenen, er aandacht voor hebben bij onderzoeken, is een manier om de inspanningen die de betrokkene moet leveren te verduidelijken. Het is ook een manier om er rekening mee te houden. Soms hebben de gebruikers de indruk dat, omdat zij een aanvraag indienen, hun gesprekspartner denkt dat zij niets anders te doen hebben. Dit is een vooroordeel dat helemaal niet met de werkelijkheid strookt;
- de werkgroep heeft op de moeilijkheid van sommige formaliteiten gewezen. Het is soms nodig dat de persoon **geholpen** wordt om dit tot een goed einde te brengen. Waar gaat hij of zij de hulp vinden? Hoe gaat dit in zijn werk? Wat brengt deze hulp bij? Dit zijn ook aspecten die moeten geëvalueerd worden;
- tenslotte lijkt het noodzakelijk de **termijn** tussen het ogenblik waarop de aanvraag werd ingediend en het ogenblik waarop een antwoord wordt verschaft te onderzoeken.

- **WAT IS HET RESULTAAT VAN HET TRAJECT?**

Dat is natuurlijk een essentieel onderdeel van het traject: wat is het resultaat van de ondernomen stappen? Ook hier moeten verschillende aspecten worden bekeken:

- de werkgroep heeft in de vorige stap op het probleem van de termijn gewezen;
- in verband met het thema 'uitoefenen van rechten', is een eerste vraag dan ook of het recht bekomen werd. Het antwoord op deze vraag op zich is echter onvoldoende;
- voldoet het gegeven antwoord? Wat brengt het de persoon bij die de stappen heeft ondernomen?

Een jonge moeder begeeft zich naar de sociale dienst van de stad om een hulp te vragen inzake huisvesting. Bij nazicht van haar situatie wil de sociale werker haar in contact brengen met een tehuis voor ongehuwde moeders waar men haar zal leren hoe voor haar baby te zorgen. Zij verzorgde haar kind heel goed, ging regelmatig naar een raadpleging van Kind en Gezin. Dat was het probleem niet. Zij woonde echter in bij een ander gezin, in een woning die veel te klein was voor twee gezinnen. De moeder dacht dat het antwoord, dat geen enkel verband had met haar aanvraag, als doel had te controleren hoe zij haar kind verzorgde. Zij vreesde dat langsgaan bij het tehuis tot een kettingreactie zou leiden waarin zij tenslotte zou worden gecontroleerd door de diensten voor jeugdbijstand ...;

- alle gevolgen van het traject moeten aandachtig bestudeerd worden. In het voorbeeld in het begin van het hoofdstuk, wijst de persoon erop dat hij is moeten verhuizen om recht te hebben op 'artikel 60' en bijgevolg een goede woning voor een slechte woning heeft moeten inwisselen. Hij heeft één recht laten liggen omwille van een ander recht. Hij heeft een risico genomen. Dit soort tegenstellingen moet in een evaluatie opgenomen worden.

« Ik was er mij van bewust dat ik het gezinsevenwicht in het gedrang bracht. Met dit voorbeeld wilde ik onderstrepen dat ik afstand nam van het recht in een fatsoenlijke woning te leven en dat ik met mijn familie risico's nam. Wanneer wij in de caravan

verbleven, hebben wij het bezoek gekregen van een sociaal assistente gestuurd door het comité Bijzondere Jeugdzorg. Het OCMW had achter mijn rug contact opgenomen met het comité. Ik ben verhuisd om werk te kunnen vinden. Gaat een sociaal werker dat begrijpen? Dat zijn de problemen die wij moeten trotseren om een recht te hebben. »

- BEROEP / KLACHT

Iemand die niet tevreden is of denkt benadeeld te zijn kan beroep aantekenen. In het geval van het OCMW bijvoorbeeld, kan beroep worden aangetekend bij de arbeidsrechtbank. De werkgroep heeft twee zaken vastgesteld. Volgens sommige deelnemers is het aantal aange tekende beroepen zeer laag, hoewel de eisende partij het voor de rechtbank meestal wint. Een dergelijke vaststelling moet grondig worden onderzocht, maar in het kader van dit project is dit echter niet gebeurd. Men kan echter veronderstellen dat een aantal punten uit de voorgaande paragraaf ook hier een rol spelen: het gebrek aan informatie over de beroepsmogelijkheden, de angst voor de gevolgen van een dergelijke procedure, de tijd dat dit in beslag kan nemen, het feit zich in een zwakke positie te bevinden ten opzichte van de dienst, enzovoort.

De werkgroep heeft dus vijf stappen beschreven in het traject dat moet worden afgelegd om rechten uit te oefenen. Nogmaals, deze opsplitsing in vijf stappen is schematisch. Oorspronkelijk had de werkgroep er trouwens slechts vier. De eerste stap groepeerde alles wat het proces voorafgaat. Sommige deelnemers uit verenigingen vroegen tenslotte dat deze stap zou worden onderverdeeld in twee stappen om alles rond de informatie enerzijds en rond de hindernissen voor het opstarten van het proces anderzijds beter te laten uitkomen.

2.3. Evaluatie van de stappen

De opsplitsing in stappen tracht alle aspecten van de realiteit weer te geven. Het is een manier om dichterbij het alledaagse leven van de armen te komen. Dit moet ook een hulpmiddel zijn om de trajecten die arme mensen afleggen om hun rechten uit te oefenen, te evalueren. De werkgroep heeft drie onderzoekswijzen besproken.

- TEVREDENHEIDSENQUETES

Deze enquêtes zouden erin bestaan de gebruikers op een eenvoudige en anonieme manier te ondervragen om te weten of zij al dan niet tevreden zijn over verschillende aspecten van een bepaalde dienst (bijvoorbeeld de ontvangst, de termijn om een antwoord te bekomen, enzovoort). Dit zou toelaten de hoeveelheid gebruikers in te schatten die tevreden zijn over de dienst. Sommige deelnemers onder de wetenschappers en de afgevaardigden van de administraties staan eerder positief tegenover het voeren van dergelijke enquêtes. De meeste mensen die in armoede leven hebben twijfels over de betrouwbaarheid van de gegevens die bekomen worden en hebben volgende bezwaren geuit:

- iemand die als aanvrager staat tegenover een dienst voelt zich niet volledig vrij zich uit te drukken. Is de anonimiteit verzekerd? Hoe kan een persoon die moeilijk kan schrijven, antwoorden op een dergelijke enquête?
- welke vragen zullen worden gesteld? Welke interpretatie kan men er aan geven?
- een graad van tevredenheid zegt niet veel. Wanneer iemand niet tevreden is zal men zich ook moeten afvragen waarom.

Alle deelnemers zijn het erover eens dat dit ernstige bezwaren zijn. Sommige afgevaardigden van administraties en de wetenschappers

achten het mogelijk rekening te houden met deze bezwaren en toch geldige tevredenheidsenquêtes te houden. Veel mensen die in armoede leven delen dit standpunt niet. Zij denken dat men niet mag voortgaan op dergelijke enquêtes. Zij zeggen dat er plaatsen zijn waar de armen een gemeenschappelijke en vrije manier van spreken hebben ontwikkeld en dat zij daar spreken over de moeilijkheden die zij ondervinden. Voortbouwen op wat daar wordt gezegd lijkt hen betrouwbaarder dan te steunen op enquêtes⁴.

- EVALUATIE OP BASIS VAN DE ALLEDAAGSE ERVARING

Het gaat hier over een evaluatie van het traject zoals het ervaren wordt door de arme persoon die stappen onderneemt om een recht te bekomen. Bij de beschrijving van het traject hebben wij de punten vermeld waarvan, naar mening van de werkgroep, de evaluatie belangrijke inlichtingen kan leveren over de alledaagse realiteit. Deze evaluatie kan dan een basis vormen om de situatie te verbeteren.

Het gaat er niet om een enquête te houden die een soort ‘verbeterde tevredenheidsenquête’ zou zijn. Het gaat eerder om een grondige studie met verschillende actoren: wetenschappers, mensen uit administraties, mensen die in armoede leven via de verenigingen waar zij samenkomen. Op grond van een ruime waaier uit het leven gegrepen situaties zou worden getracht de beschreven stappen op een strikte manier te evalueren.

Het belang van een dergelijke studie zou erin bestaan beter weer te geven wat de armen meemaken wanneer zij trachten een recht te bekomen en meer bepaald de inspanningen die zij hiervoor leveren. Een dergelijke studie zou een concrete basis vormen om de uitoefening van rechten te verbeteren, wat tenslotte de belangrijkste verwachting blijft van mensen in armoede die in de werkgroep het woord hebben genomen.

- EVALUATIE OP BASIS VAN ADMINISTRatieve GEGEVENS

Sommige elementen kunnen geëvalueerd worden op basis van gegevens die beschikbaar zijn bij diensten en administraties. De werkgroep wil enkele voorbeelden geven van wat zo zou kunnen worden geëvalueerd. Wat betreft de informatie:

- wat is het budget dat aan deze post wordt besteed?
- welke informatiekanalen worden er aangewend? Wat is hun impact op de bevolking?
- welk materiaal wordt gebruikt? Hoe duidelijk zijn ze, werden er inspanningen gedaan voor diegenen die niet kunnen lezen...

Wat betreft het proces:

- welke termijnen zijn er?
- hoe dikwijls wordt een aanvraag naar een andere dienst verwezen? Waarom? Wat zijn de gevolgen van het doorverwijzen?

De wetenschappelijke partners en bepaalde administraties wijzen op de moeilijkheid van een dergelijke evaluatie omdat dit enkel op basis van individuele dossiers kan. De vertrouwelijkheid van de gegevens moet echter gewaarborgd blijven. Dat zou extra werk kunnen veroorzaken binnen de diensten die hiervoor echter over onvoldoende middelen beschikken. Nochtans gebeuren dergelijke evaluaties nu reeds intern binnen sommige diensten. Misschien kunnen deze gegevens openbaar gemaakt worden om ze aldus nuttig te kunnen gebruiken buiten de betrokken dienst.

Op politiek vlak heeft de federale Regering na de laatste verkiezingen (juni 2003) een Staatssecretariaat voor administratieve vereenvoudiging opgericht. De deelnemers stellen voor de bijdrage van deze nieuwe functie weer te geven door heel gericht te evalueren in welke mate de maatregelen die zullen worden genomen, de uitoefening van rechten van de armste burgers begunstigen...

3. Het verlies van een recht

« Ik trek een pensioen voor gehandicapten. Ik was gedomicilieerd op de zetel van een vereniging voor daklozen. Ik leefde daar. Ik werkte mee aan hun activiteiten. Op een dag heeft de vereniging haar activiteiten stopgezet. Ik was nog steeds daar gedomicilieerd, maar de gemeente heeft ter plaatse een onderzoek ingesteld gezien de vereniging haar activiteiten had stopgezet. Op dat ogenblik werd ik ambtshalve geschrapt uit de gemeente. Aangezien ik geschrapt was uit de gemeente, werd ik het ook op het ministerie van sociale voorzorg en verloor ik mijn gehandicaptenuitkering. Ik heb me dan elders ingeschreven, bij een familielid om mijn situatie te regulariseren. Het heeft twee jaar geduurd om mijn vergoeding terug te krijgen, ik heb er moeten voor vechten ... » (een deelnemer van een vereniging uit Brussel)

Sommige mensen worden ambtelijk geschrapt uit hun gemeente of in een administratie. De gevolgen hiervan zijn enorm, zowel op het vlak van rechten als voor het dagelijkse leven. Iemand waarvan de administratie geen spoor meer terugvindt gedurende twee jaar verdwijnt uit het rijksregister. Een werkgroep die het ambtelijk schrappen onder de loep heeft genomen stelt vast dat deze realiteit veel voorkomt bij mensen die in armoede leven. Deze groep wijst drie redenen aan waarom mensen in armoede administratief geschrapt worden:

- regelmatig verhuizen, wat de betrokkene ertoe brengt zijn situatie niet meer te regulariseren in de gemeente waar hij gaat wonen;
- iemand die zich opsluit opent zijn post niet meer, zodanig dat men meent dat hij daar niet meer woont;
- een persoon wil niet meer dat men weet waar hij is, bijvoorbeeld om aan deurwaarders te ontsnappen, het gaat hier om een

'overlevingsstrategie'.

Men zou dit kunnen onderzoeken door na te gaan:

- hoeveel personen worden geschrapt;
- de administratie waaruit de persoon geschrapt werd;
- de redenen die aan de basis liggen van deze beslissing;
- de gevolgen voor de betrokkene.

De wetenschappelijke partners wijzen erop dat het feit ambtelijk geschrapt te zijn uit het rijksregister niet altijd te maken heeft met armoede. Door het aantal mensen te berekenen die in een dergelijke situatie verkeren, bestaat de kans dat fundamenteel verschillende situaties worden vermengd. Daarom is het belangrijk het verband te leggen tussen alle punten waarvan de werkgroep een evaluatie voorstelt. Dat stelt wel enkele technische problemen. Het aantal personen bepalen die werden geschrapt kan gebeuren op basis van administratieve gegevens, maar deze gegevens duiden de redenen voor deze maatregel niet duidelijk aan. Verder zeggen deze gegevens ook niets over de situatie waarin de geschrapte personen terechtkomen. Dit vraagt een meer genuanceerde benadering.

4. Het voedselpakket: een recht?

In de loop van de werkzaamheden werd een voorbeeld gegeven dat aanleiding tot discussie gaf en dat hier wordt weergegeven.

Een lid van een vereniging: « *Vandaag, om een voedselpakket te gaan afhalen, moet ge een heleboel papieren voorleggen. Ge moet echt alles rechtvaardigen om aan te tonen dat ge het nodig hebt. En dit terwijl de meeste mensen helemaal geen zin*

hebben om daar naartoe te gaan. Zij gaan er naartoe omdat zij niet anders kunnen, dat vraagt een grote inspanning. Waar zijn al die papieren die ge moet invullen dan voor nodig? Ik heb een persoon gekend die moest bewijzen dat hij geen huiseigenaar was. Aan een andere persoon heeft men voedselhulp geweigerd omdat hij met vakantie was gegaan. Hij was enkele dagen naar Frankrijk geweest. Men heeft hem gezegd dat als hij kon reizen hij het pakket ook niet nodig had. Maar met vakantie gaan, dat is toch ook een recht? Zouden de armen geen recht op ontspanning hebben? Bovendien, zijn verblijf in Frankrijk was een reis georganiseerd door een vereniging en hij had 50 € moeten betalen voor het verblijf, hij kon zijn bijdrage enkel in verschillende schijven betalen. Hij heeft een papier van de vereniging moeten meebrengen dat het om een speciale vakantie ging eer men hem geloofde! ».

Een afgevaardigde van een administratie: « Ik heb ooit contact gehad met een organisatie die de herverdeling van Europese landbouwoverschotten organiseert. Zij wilden dat de begunstigen enkel mensen zouden zijn die het echt nodig hadden. Dus hebben zij zeer precieze vereisten ingevoerd. Wanneer ik voorgesteld heb het systeem te versoepelen om het respectvoller te maken voor de mensen die er gebruik van maken, werd dat niet aanvaard. ».

Deze voorbeelden tonen aan dat er soms veel papierwerk is, zelfs voor zaken die eenvoudig lijken. De werkgroep is dan ook wat dieper ingegaan op dit voorbeeld.

- Over welk recht gaat het?
Het spreekt voor zich dat het ontvangen van een voedselpakket niet

als een recht kan worden beschouwd. In het recht zelf gaat het over de noodzakelijke bestaansmiddelen om menswaardig te leven. Voedselbedeling is het bewijs ervoor dat een persoon met een laag inkomen haast geen toegang heeft tot essentiële goederen.

- Wat levert een dergelijke concretisering van een recht op?
Voedselbedeling kan niet worden aanvaard als een manier om het theoretisch recht in waardigheid te leven in de praktijk te realiseren. Leven in menswaardige omstandigheden kan immers niet worden herleid tot het voldoen van de behoefte aan eten. Het gaat om een bijstandsmaatregel, die op lange termijn niets verandert, zelfs al kan het beschouwd worden als een hulp op korte termijn.
- Analyse van het traject
De analyse van het traject zoals wij het hebben beschreven kan wat verduidelijken:
 - men zou de vragen met betrekking tot de informatie en de beslissing om beroep te doen op een dergelijke dienst in detail kunnen bekijken. Zoals werd benadrukt in het voorbeeld vermijden veel mensen beroep te moeten doen op voedselhulp omdat het ervaren wordt als een vernedering;
 - er verschijnen bepaalde tegenstrijdigheden op het vlak van de uitoefening van andere rechten. Wanneer iemand ertoe gedwongen wordt alles te verantwoorden, een reeks papieren voor te leggen om het bewijs te leveren dat hij bijstand nodig heeft, vraagt hij of zij zich af waar al die papieren voor nodig zijn en vreest hij het recht op privacy te verliezen. De weigering omdat iemand heeft kunnen genieten van enkele dagen vakantie doet vragen rijzen over het respect van het recht op vakantie;
 - beroep doen op voedselhulp ligt moeilijk: de persoon krijgt het

stigma van arme persoon, het is een situatie waarin de betrokkene schaamte voelt. Deze kwestie heeft te maken met menselijke gevoelens en wordt grondiger behandeld in volgend hoofdstuk.

5. Begeleiding

De werkgroep heeft het belang benadrukt van het traject dat mensen in armoede moeten afleggen om hun rechten uit te oefenen. Het is nuttig dat iemand individuele begeleiding krijgt en geholpen wordt om formaliteiten te vervullen. Nu reeds bestaan er diverse vormen van individuele begeleiding binnen de diensten zelf of binnen sommige verenigingen. Ook gespecialiseerde begeleidingsdiensten werden in het leven geroepen. Zo heeft de werkgroep het gehad over trajectbegeleiders, maar het betreft hier enkel begeleiding bij de integratie op de arbeidsmarkt.

Indicatoren zouden rekening moeten kunnen houden met deze verschillende begeleidingssystemen. Het is noodzakelijk na te gaan in hoeverre de begeleiding helpt bij het teruggeven van een grotere zelfstandigheid en zelfredzaamheid aan de mens die in armoede leeft.

6. Rechten en solidariteit

Sommige leden van verenigingen hebben situaties vermeld waarin het uitoefenen van hun rechten en solidariteit met elkaar in conflict komen. Een veel voorkomende situatie betreft het verschaffen van onderdak.

Wanneer men iemand onderdak verleent - of het nu aan een alleenstaande of aan een volledige familie is - wordt men onmiddellijk beschouwd als samenwonend en verliest men bepaalde rechten. Men trekt zelfs geen uitkering meer. Wanneer een familie – of een alleenstaande – onderdak moet krijgen is het meestal omdat zij in een bijzonder moeilijke situatie verkeren. En het is juist op dat ogenblik dat hun eventuele uitkering wordt verminderd, wat hun situatie nog erger maakt.

Het gebeurt dikwijls dat een koppel er van afziet samen te gaan wonen omdat het een verlies van inkomsten betekent. Als men gaat samenwonen verminderen uitkeringen vaak zoveel dat het voordeliger is twee woonplaatsen te behouden ... Dat is een moeilijke situatie voor een koppel om in te leven en het is vaak nefast voor de relatie en het familieleven.

Iemand die in een sociale woning leefde gaf onderdak aan iemand die dakloos was. Het duurde niet lang of de sociale huisvestingsmaatschappij dreigde de persoon uit te drijven indien zij onderdak bleef verschaffen aan iemand anders.

De solidariteit is een kracht van mensen die in armoede leven, zoals dat ook voor andere mensen is. Ze is een middel ingezet door mensen in armoede om weerstand te bieden aan de armoede. Het feit dat solidariteit kan botsen met bepaalde rechten die men heeft is onaanvaardbaar. Het is noodzakelijk dergelijke botsingen en de gevolgen op het alledaagse leven te onderzoeken.

7. Aanbevelingen

Uit dit hoofdstuk willen wij enkele aanbevelingen afleiden. Zij hebben betrekking op het uitoefenen van rechten en niet op de rechten zelf, aangezien het deze benadering is waar wij hebben voor gekozen. Wij hebben in de eerste paragraaf onderlijnd dat indicatoren over de verschillende rechten nuttig zijn, maar onze gesprekken laten niet toe hier aanbevelingen over te maken.

- Een kwalitatieve studie zou moeten gevoerd worden met als doel de evaluatie van de verschillende stappen die mensen in armoede ondernemen om een recht in praktijk om te zetten. Dit met naleving van de voorstellen in het tweede punt van dit hoofdstuk.
- Een evaluatie van het aantal mensen dat ambtelijk geschrapt werd is nuttig aangezien het hier om een situatie van absoluut 'niet-recht' gaat. Het is hierbij aangewezen situaties die betrekking hebben op de armoede niet te vermengen met situaties die hier geen betrekking op hebben.
- De effecten onderzoeken van de verschillende vormen van individuele begeleiding:
 - dragen ze bij tot het bekomen van het recht?
 - dragen ze bij tot het verschaffen van meer zelfstandigheid en zelfredzaamheid aan de persoon die begeleid wordt?
- De situaties bepalen waarin het uitoefenen van rechten en solidariteit met elkaar in conflict komen.

Zoals in het vorige hoofdstuk werd benadrukt, dienen de voorgestelde evaluaties om de impact van maatregelen inzake armoedebestrijding te meten; ze zouden de reeks indicatoren moeten aanvullen die momenteel bestaan.

- 1 Algemeen Verslag over de Armoede (1994), ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling maatschappelijk welzijn), Koning Boudewijn Stichting, Brussel.
- 2 Artikel 60 §7 van de organieke wet van het OCMW werd in een vorig hoofdstuk gedefinieerd, voetnoot 7.
- 3 Zie « Plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques » goedgekeurd door de Waalse regering op 13 november 2002.
- 4 Zie bijvoorbeeld : LST – Luttes Solidarités Travail (2003), La Dignité... Parlons-en !, Editions Luc Pire, Bruxelles.