

# OPVOLGING VAN HET VERSLAG 'ARMOEDE UITBANNEN'

## 5. De ouders ondersteunen bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden

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

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

De **kinderbijslag** is een van de specifieke instrumenten om gezinnen met kinderen te steunen. In 2006 en 2007 werden er op dit vlak maatregelen genomen om de 'werkloosheidsvallen' te vermijden (verlenging van de verhoogde kinderbijslag voor werklozen wanneer ze weer aan het werk gaan als werknemer of als zelfstandige<sup>3</sup>) en om de financiële speelruimte van de zwakste eenoudergezinnen iets te vergroten<sup>4</sup>. Om de koopkracht bij het begin van het schooljaar te verhogen, werd een schoolpremie ingevoerd<sup>5</sup>. Om direct in te spelen op de almaar complexere situatie van de gezinnen en om de meest precare situaties te verhelpen, worden er binnen de sociale zekerheid steeds meer gerichte maatregelen genomen. Een vraag die hier door de partners van het Steunpunt bij wordt geplaatst, is of zulke maatregelen geen schijnalternatief bieden voor een noodzakelijke verhoging van de lage inkomens.

Ook het **fiscale beleid** kan bijdragen tot de ondersteuning van gezinnen met kinderen. Het feit dat gezinnen met een laag inkomen door bepaalde maatregelen gediscrimineerd worden, wordt almaar meer erkend. Het is daarom dat de Staten-Generaal van het Gezin<sup>6</sup> er net zoals het Verslag 2005 voor pleit om deze discriminaties weg te werken. *“Gezinnen met een ontoereikend inkomen komen niet in aanmerking voor voordelen waar ze wel van konden genieten indien hun inkomen hoog genoeg lag. Er moeten*

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

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

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

<sup>3</sup> Programmawet van 27 december 2006, art. 42 bis, *Belgisch Staatsblad*, 28 december 2006.

<sup>4</sup> Programmawet van 27 april 2007, art. 41, *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2007.

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

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

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

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

De verbetering van de toepassing van het decreet betreffende de '**Aide à la Jeunesse**' \*<sup>10</sup> is een immens werk waar de Franse Gemeenschap mee begonnen is na het AVA. Het is niet zozeer de bedoeling om de regelgeving te wijzigen, dan wel om de geest en de letter van het decreet in praktijk om te zetten. Na 15 jaar stelt men immers vast dat de centrale plaats die de wetgever aan de ouders en de jongeren heeft willen geven, een permanente uitdaging blijft. De bevoegde minister heeft werkvergaderingen georganiseerd in verband met de 'Aide à la Jeunesse' (Carrefours de l'Aide à la Jeunesse).<sup>11</sup> In een van de werkgroepen werd nagedacht over de voorwaarden voor een reëel partnerschap met gezinnen en jongeren. De 'Agora-groep'<sup>12</sup> werd hier nauw bij betrokken, wat getuigt van een erkenning van de pertinentie van het werk van deze dialoggroep<sup>13</sup>.

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

<sup>7</sup> Casman, M.T., Simaÿs, C., Bulckens, R., Mortelmans, D. (2007). *Families in beweging. Een gezinsbeleid op maat?* Brussel: Luc Pire Uitgeverij, p. 259.

<sup>8</sup> 'Soutien à la parentalité': actieplan goedgekeurd door de Regering van de Franse Gemeenschap op 23 juni 2006.

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

\* Equivalent van het Vlaamse 'Bijzondere Jeugdzorg'.

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

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

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

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

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

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

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

\*\*\*\* 'Conseillers' staan aan het hoofd van de SAJ's in de Franse Gemeenschap.

\*\*\*\*\* 'Directeurs' staan aan het hoofd van de SPJ's in de Franse Gemeenschap.

met een grotere transparantie van de schriftelijke communicatie naar de gezinnen (hieromtrent wordt een actie-onderzoek opgestart waarbij het SAJ en SPJ van Doornik en onderzoekers van het 'Institut Cardijn' betrokken zijn). We wijzen ook op de aanwerving van bijkomend personeel<sup>14</sup>, waardoor meer tijd zou kunnen gaan naar het opbouwen van een goede relatie met de ouders en de kinderen. Met het werk van de Agora-groep als inspiratiebron onderzoeken de bevoegden voor 'Aide à la Jeunesse' binnen de administratie hoe de praktijken beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Zowel deze laatsten als de ouders stellen niettemin vast dat er nog een hele weg af te leggen is, vooraleer het werk dat dankzij de dialoog reeds werd verricht op het terrein geconcretiseerd zal worden. Zij zijn van oordeel dat de ruimere context niet gunstig is voor mensen die in armoede leven en snijden twee pijnpunten aan: de toegenomen bestaansonzekerheid en een stijgende aandacht voor 'veiligheid'.

In Vlaanderen werd het landschap van de Jeugdhulpverlening grondig hertekend sinds in mei 2004 het decreet betreffende de **Integrale Jeugdhulp**<sup>15</sup> door het parlement werd goedgekeurd. Integrale Jeugdhulp staat voor een intensieve samenwerking tussen verschillende sectoren: de Bijzondere Jeugdzorg, het Algemeen Welzijnswerk, de Centra voor Integrale Gezinszorg, Kind en Gezin, de Centra voor Leerlingenbegeleiding en het Vlaams Agentschap voor Personen met een handicap. De doelstellingen zijn talrijk en ambitieus: de hulpverlening aan minderjarigen en hun gezin beter organiseren, de diverse maatregelen op elkaar afstemmen, een aanbod op maat realiseren...<sup>16</sup> Momenteel bevindt het decreet zich volop in de implementatiefase. Voor evaluatie is het bijgevolg te vroeg. Wel kwamen er reeds enkele signalen vanuit de verenigingen waar armen het woord nemen. In mei 2006 organiseerde het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen een themadag (Forumdag) met betrekking tot de Integrale Jeugdhulp. In het verslag van deze ontmoeting lezen we dat er nog heel wat obstakels blijven bestaan. De knelpunten hebben te maken met de bereikbaarheid, de bruikbaarheid, de begrijpbaarheid, de betaalbaarheid, de beschikbaarheid, de betrouwbaarheid en het gebrek aan begrip bij verschillende diensten<sup>17</sup>. In het decreet Integrale Jeugdhulp gaat een bijzondere aandacht naar de participatie van alle betrokkenen in het ontwikkelings- en implementatieproces.<sup>18</sup> De concrete organisatie wordt voornamelijk op regionaal niveau geregeld. Daarvoor werden Regionale Stuurgroepen in het leven geroepen. In deze overlegplatforms dienen vertegenwoordigers vanuit de verschillende sectoren én van de gebruikers aanwezig te zijn. Wanneer we het echter hebben over maatschappelijk kwetsbare ouders, dan biedt een 'vertegenwoordigersmodel' zeker geen garantie op een reële en evenwaardige participatie, zo stellen enkele verenigingen waar armen het woord nemen. Ze wijzen er ook op dat "de stuurgroepen Integrale Jeugdhulp veel te moeilijk zijn voor mensen in armoede en hun begeleiders om eraan te kunnen participeren".<sup>19</sup> In verschillende regionale themagroepen werd concreet nagedacht over hoe de deelname van kwetsbare ouders toch te realiseren. Meerdere verenigingen waar armen het woord nemen, waren bij dit denkproces betrokken. Een voorbeeld van een resultaat is het 'Charter structurele participatie Integrale Jeugdhulp Antwerpen'.<sup>20</sup> Dit charter bundelt enkele essentiële voorwaarden voor participatie en vraagt het engagement van de verschillende sectoren die vertegenwoordigd zijn in de regionale stuurgroepen, om deze principes te eerbiedigen.

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

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

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

<sup>16</sup> Zie ook <http://www.jeugdhulp.be>.

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

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

<sup>19</sup> Idem, p. 71.

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

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

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

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

## Aanbevelingen

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

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

<sup>22</sup> Kind en Gezin. (2006). *Vernieuwing van de Vlaamse Kinderopvang. Een conceptueel kader*. Brussel. [http://www.kindengezin.be/Images/Vernieuwingtekst14122006\\_tcm149-41839.pdf](http://www.kindengezin.be/Images/Vernieuwingtekst14122006_tcm149-41839.pdf). (23-10-2007).

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

Tekst gedeeltelijk vertaald uit het Frans