



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

# De financiële dimensie van armoede



EEN BIJDRAGE AAN POLITIEK DEBAT EN POLITIEKE ACTIE

TWEEJAARLIJKS VERSLAG 2022-2023

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



# Inhoud

|                                                                                      |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Inleiding .....</b>                                                               | <b>7</b>  |
| <b>Hoofdstuk I - Inkomen .....</b>                                                   | <b>9</b>  |
| Inleiding.....                                                                       | 10        |
| 1. Armoede is altijd een gebrek aan geld .....                                       | 10        |
| 1.1 “We tellen onze centen op en we tellen de dagen af” .....                        | 11        |
| 1.2 Financiële onzekerheid .....                                                     | 12        |
| 1.3 Grondrechten in het gedrang .....                                                | 13        |
| 2. Wanneer bevindt iemand zich in een situatie van armoede? .....                    | 18        |
| 2.1 Armoede meten.....                                                               | 18        |
| 2.2 De armoederisico-indicator en armoederisicodrempel.....                          | 19        |
| 2.3 Referentiebudgetten .....                                                        | 20        |
| 2.4 Complementariteit van indicatoren.....                                           | 22        |
| 3. Doeltreffendheid van de inkomensbescherming van de minimuminkomens.....           | 23        |
| 3.1 Minimuminkomens en hun evolutie .....                                            | 24        |
| 3.2 Minimuminkomens als percentage van de armoedegrens en de referentiebudgetten ... | 25        |
| 3.3 En de kinderbijslag? .....                                                       | 28        |
| 4. Hoeveel mensen leven in monetaire armoede? .....                                  | 29        |
| 4.1 Armoederisicopercentage .....                                                    | 29        |
| 4.2 Is er sprake van verarming? .....                                                | 30        |
| 4.3 Reflectie op de armoede-indicatoren en -cijfers .....                            | 31        |
| 4.4 Geen armoede (#SDG1) .....                                                       | 34        |
| 4.5 Recht op een menswaardig inkomen.....                                            | 34        |
| 5. Aanbevelingen .....                                                               | 36        |
| <b>Hoofdstuk II - Een stijgende levensduurte .....</b>                               | <b>38</b> |
| Inleiding.....                                                                       | 39        |
| 1. Sterk stijgende prijzen en een ongeziene inflatie.....                            | 39        |
| 1.1 De evolutie van de inflatie in de periode 2020-2023.....                         | 39        |
| 1.2 Oorzaken van de sterk gestegen levensduurte.....                                 | 42        |
| 2. Effecten op gezinnen met een laag inkomen.....                                    | 44        |

|                                                                           |                                                                                                  |           |
|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.1                                                                       | Koopkracht en besteding van budgetten.....                                                       | 44        |
| 2.2                                                                       | Impact van de prijsstijgingen op gezinnen.....                                                   | 44        |
| 2.3                                                                       | Hulpbronnen en strategieën om de prijsstijgingen het hoofd te bieden.....                        | 46        |
| 3.                                                                        | Overheidsmaatregelen om prijsstijgingen op te vangen.....                                        | 47        |
| 3.1                                                                       | Het systeem van indexering als schokdemper voor de prijsstijgingen .....                         | 47        |
| 3.2                                                                       | Energie- en koopkrachtmaatregelen .....                                                          | 51        |
| 4.                                                                        | Aanbevelingen .....                                                                              | 54        |
| <b>Hoofdstuk III - Recht op bijkomende financiële ondersteuning .....</b> |                                                                                                  | <b>56</b> |
| Inleiding.....                                                            |                                                                                                  | 57        |
| 1.                                                                        | Rechthebbenden .....                                                                             | 57        |
| 1.1                                                                       | Nood aan bijkomende ondersteuning .....                                                          | 57        |
| 1.2                                                                       | Selectieve versus universele maatregelen .....                                                   | 59        |
| 1.3                                                                       | Proportioneel universalisme .....                                                                | 60        |
| 2.                                                                        | Toekenningsvoorwaarden .....                                                                     | 61        |
| 2.1                                                                       | Inkomen en/of statuut.....                                                                       | 61        |
| 2.2                                                                       | Gedragsvoorwaarden .....                                                                         | 63        |
| 3.                                                                        | Aandachtspunten .....                                                                            | 65        |
| 3.1                                                                       | Drempel effecten: alles of niets.....                                                            | 65        |
| 3.2                                                                       | Belang en toekomst van de aanvrager.....                                                         | 67        |
| 4.                                                                        | Sociaal tarief voor energie: een interessante casus voor de definiëring van rechthebbenden... 68 |           |
| 5.                                                                        | Aanbevelingen .....                                                                              | 71        |
| <b>Hoofdstuk IV - Overmatige schuldenlast .....</b>                       |                                                                                                  | <b>72</b> |
| Inleiding.....                                                            |                                                                                                  | 73        |
| 1.                                                                        | De oorzaken van overmatige schuldenlast.....                                                     | 73        |
| 1.1                                                                       | Een inkomen dat te laag is voor noodzakelijke uitgaven .....                                     | 73        |
| 1.2                                                                       | Levensgebeurtenissen en klassieke sociale risico's.....                                          | 74        |
| 1.3                                                                       | Moeilijkheden bij het beheren van het budget .....                                               | 76        |
| 1.4                                                                       | Schulden erven .....                                                                             | 76        |
| 1.5                                                                       | Problematische invorderingspraktijken .....                                                      | 78        |
| 1.6                                                                       | Kwetsbaarheid voor agressieve en misleidende handelspraktijken.....                              | 82        |
| 1.7                                                                       | Ineffectiviteit van rechten.....                                                                 | 82        |
| 2.                                                                        | Problematische schuldenlast en armoede .....                                                     | 83        |
| 2.1                                                                       | Leef- en overlevingsschulden.....                                                                | 84        |
| 2.2                                                                       | De psychologische impact van schulden.....                                                       | 85        |

|     |                                                                              |    |
|-----|------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.  | De strijd tegen overmatige schuldenlast.....                                 | 87 |
| 3.1 | Preventie.....                                                               | 88 |
| 3.2 | Ondersteuning en hulpverlening in situaties van overmatige schuldenlast..... | 88 |
| 3.3 | Bewindvoering .....                                                          | 91 |
| 3.4 | Internationale initiatieven .....                                            | 92 |
| 4.  | Aanbevelingen .....                                                          | 94 |

## **Hoofdstuk V - De financiële gevolgen van de digitalisering van diensten en van geld..... 96**

|                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------|-----|
| Inleiding.....                                               | 97  |
| 1. De digitalisering rukt op .....                           | 97  |
| 1.1 Versnelling als gevolg van de COVID-19-crisis.....       | 97  |
| 1.2 Digitalisering van diensten als politiek project.....    | 98  |
| 1.3 Digitalisering tegen elke prijs? .....                   | 100 |
| 2. De kosten van digitalisering voor mensen in armoede ..... | 101 |
| 2.1 Aankoop van apparatuur en internetverbinding .....       | 102 |
| 2.2 Digitale vaardigheden .....                              | 103 |
| 2.3 De kosten van niet-digitale (niet-)alternatieven .....   | 104 |
| 2.4 Moeilijker budgetbeheer .....                            | 105 |
| 2.5 Kwetsbaarheid op het internet.....                       | 105 |
| 3. De digitalisering van geld en bankdiensten.....           | 105 |
| 3.1 Bancaire en financiële uitsluiting .....                 | 106 |
| 3.2 Contant betalen wordt steeds moeilijker .....            | 110 |
| 4. Niemand achterlaten .....                                 | 114 |
| 5. Aanbevelingen .....                                       | 116 |

## **Hoofdstuk VI - Een effectieve toegang tot rechten ..... 118**

|                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Inleiding.....                                                                                        | 119 |
| 1. De problematiek van ineffectiviteit van rechten: niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten..... | 119 |
| 1.1 Het belang van de terminologie.....                                                               | 119 |
| 1.2 Redenen voor ineffectiviteit van rechten .....                                                    | 121 |
| 2. Indicaties voor non-take-up van rechten .....                                                      | 124 |
| 3. Hoe strijden tegen ineffectiviteit van rechten?.....                                               | 125 |
| 3.1 Vereenvoudiging van regelgeving en procedures.....                                                | 125 |
| 3.2 Automatisch toekennen van rechten.....                                                            | 126 |
| 3.3 Versterken van loketfunctie, persoonlijke begeleiding en beroepsmogelijkheden .....               | 130 |
| 3.4 Proactief handelen.....                                                                           | 130 |

|                       |                                                                                                                                      |            |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.5                   | Verstrekken van kwalitatieve informatie die voor iedereen toegankelijk is .....                                                      | 131        |
| 3.6                   | Versterken van verenigingen en terreinorganisaties .....                                                                             | 132        |
| 3.7                   | Verzamelen van gegevens om niet-gebruik en niet-toegang beter te meten en te begrijpen.....                                          | 133        |
| 4.                    | Aanbevelingen .....                                                                                                                  | 134        |
| <b>Besluit .....</b>  |                                                                                                                                      | <b>135</b> |
| <b>Bijlagen .....</b> |                                                                                                                                      | <b>140</b> |
| 1.                    | Lijst van organisaties die betrokken zijn bij de totstandkoming van het Verslag 2022–2023 .                                          | 140        |
| 2.                    | Lijst van personen die op één of andere wijze een bijdrage leverden aan het opstellen van het Verslag 2022–2023 .....                | 142        |
| 3.                    | Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestending van het armoedebeleid..... | 145        |

# Inleiding



In februari 2022 koos de Begeleidingscommissie van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting de financiële dimensie van armoede als thema voor het tweejaarlijkse Verslag 2022-2023.

De maatschappelijke context, met de stijgende energieprijzen en de enorme inflatie, speelde zeker mee bij deze keuze. Maar het team en de leden van de Begeleidingscommissie wilden vooral de nadruk leggen op de financiële kant van armoede omdat mensen in armoede altijd in moeilijke financiële omstandigheden leven. Armoede begint immers steeds bij een geldtekort om de noodzakelijke kosten te dragen om menswaardig te leven. Omwille van een structureel gebrek aan geld komt de effectiviteit van de grondrechten van mensen in armoede in het gedrang en worden ze op verschillende levensdomeinen geconfronteerd met ongelijkheden en uitsluiting. Een menswaardig inkomen is essentieel om greep te hebben op het eigen leven, een toekomst uit te bouwen en rechten en verantwoordelijkheden uit te oefenen. Dit tweejaarlijkse Verslag gaat over deze financiële dimensie van armoede, zonder daarbij de multidimensionale aard van armoedesituaties te negeren.

Het overlegproces werd in verschillende fasen georganiseerd.

Op 10 mei 2022 vond de eerste overlegvergadering plaats. Na twee jaar in het teken van de COVID-19-crisis en gekenmerkt door talrijke 100 % digitale vergaderingen, konden de deelnemers elkaar eindelijk weer in levende lijve ontmoeten. Het doel van deze verkennende bijeenkomst was om eerste bevindingen en vragen rond de financiële dimensie van armoede naar boven te brengen aan de hand van concrete situaties en ervaringen van de deelnemers. Deze uitwisseling - met mensen in armoedesituaties en de verenigingen die hen samenbrengen - werd verder gezet in een tweede bijeenkomst op 27 juni 2022.

Na de zomervakantie van 2022 werd het overleg uitgebreid met andere actoren in de strijd tegen armoede. Op basis van de eerste bijeenkomsten en een voorstel van het team werd afgesproken om te werken op de volgende subthema's: inkomen, de ongelijkheden met betrekking tot de stijgende prijzen en de inflatie, de financiële gevolgen van digitalisering, overmatige schuldenlast, financiële ondersteuning, en toegang tot rechten.

Deze subthema's werden in een aantal bijeenkomsten verkend, telkens op basis van een voorbereidende nota van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, eventueel gecombineerd met een input van een referentiepersoon (bijeenkomsten van 12 september, 8 november, 19 december 2022, en 30 januari en 14 maart 2023). De inzichten uit de uitwisselingen werden vervolgens gebruikt voor de opmaak van een werknota per subthema. Deze werknota's werden opnieuw besproken (bijeenkomsten van 14 maart, 27 april, 13 juni 2023) en evolueerden in derde instantie tot ontwerp teksten voor de zes hoofdstukken van dit Verslag (bijeenkomsten van 21 september en 3 oktober 2023). In de twee laatste bijeenkomsten werd bijzondere aandacht besteed aan de kernboodschappen en aanbevelingen die gericht zijn aan de beleidsverantwoordelijken.

In totaal waren er elf bijeenkomsten, die telkens werden bijgewoond door een 40 à 50 deelnemers, vanuit verenigingen waar armen het woord nemen en andere stakeholders. Dit materiaal werd op 6 november 2023 ook voorgelegd aan de actoren van de Duitstalige Gemeenschap voor hun specifieke

input. De Begeleidingscommissie van het Steunpunt tot bestrijding van armoede besprak vervolgens op 14 november 2023 de ontwerpversie van het Verslag.

Nieuw bij het overleg was dat het Steunpunt tot bestrijding van armoede – op vraag van verschillende verenigingen – bij het begin van elke vergadering een overzicht gaf van de opvolging van de aanbevelingen en adviezen van het Steunpunt. Dit vast agendapunt heeft bijgedragen tot een beter zicht van de deelnemers op wat er met de resultaten van het overleg gebeurt en welke politieke antwoorden er zijn. Anderzijds moeten we benadrukken dat de bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor de respons op de voorstellen van het Steunpunt en van andere organisaties in de strijd tegen armoede op het politieke niveau ligt, en bij de verschillende overheden.

In elk geval wordt de vraag naar vooruitgang in de strijd tegen armoede – en reële veranderingen in de situaties en de perspectieven van personen en gezinnen in armoede – telkens weer en expliciet gesteld.

In dit Verslag bespreken we verschillende subthema's die te maken hebben met de financiële dimensie van armoede. Elk hoofdstuk eindigt met beleidsaanbevelingen.

Citaten in de tekst zonder bron zijn gebaseerd op interventies tijdens de overlegbijeenkomsten die het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft georganiseerd in functie van de opmaak van het Verslag.

Dit Verslag – met zijn analyses en aanbevelingen – zal overhandigd worden aan de Interministeriële Conferentie (IMC) 'Maatschappelijke integratie, Wonen en Grootstedenbeleid'. De IMC werd – na jarenlange inactiviteit – eind 2022 terug opgestart. Het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede ziet deze heropstart van de IMC als een kans om het rijke materiaal van dit Verslag zijn weg te laten vinden bij de verschillende beleidsverantwoordelijken op de verschillende bevoegdheidsniveaus, opdat elke overheid – maar ook in afstemming en samenwerking met elkaar – verdere stappen onderneemt in de uitroeiing van armoede in onze samenleving.

Gelijktijdig met dit overlegproces was het Steunpunt tot bestrijding van armoede betrokken in het proces voor een rechtvaardige transitie. Het Steunpunt stelde op de Conferentie voor een rechtvaardige transitie in België (8-9 november 2023) zijn advies 'Rechtvaardige transitie en armoede' voor. Het materiaal van de tweejaarlijkse Verslagen 'Duurzaamheid en armoede' en 'Solidariteit en armoede' hebben dit advies en bijhorende werkzaamheden bijzonder sterk kunnen voeden, net als het overleg in functie van dit tweejaarlijks Verslag. Het is eens te meer een illustratie hoe armoedebestrijding en klimaat- en milieubeleid hand in hand moeten gaan om elkeen een duurzame toekomst te kunnen bieden.

Het team van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

\* Het Steunpunt tot bestrijding van armoede is zich bewust van discriminatie op basis van gender. Maar omwille van de leesbaarheid gebruiken we geen inclusieve schrijfstijl, om zo leesmoelijkheden voor bepaalde groepen te vermijden (dyslexie, slechthoortheid...).



# Hoofdstuk I - Inkomen



## Inhoudsopgave

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Inleiding.....                                                                       | 10 |
| 1. Armoede is altijd een gebrek aan geld.....                                        | 10 |
| 1.1 “We tellen onze centen op en we tellen de dagen af” .....                        | 11 |
| 1.2 Financiële onzekerheid .....                                                     | 12 |
| 1.3 Grondrechten in het gedrang .....                                                | 13 |
| 1.3.1 Plaatsing van kinderen .....                                                   | 14 |
| 1.3.2 Statuut samenwonende.....                                                      | 14 |
| 1.3.3 Bedelverboden.....                                                             | 17 |
| 2. Wanneer bevindt iemand zich in een situatie van armoede? .....                    | 18 |
| 2.1 Armoede meten.....                                                               | 18 |
| 2.2 De armoederisico-indicator en armoederisicodrempel.....                          | 19 |
| 2.3 Referentiebudgetten .....                                                        | 20 |
| 2.4 Complementariteit van indicatoren.....                                           | 22 |
| 3. Doeltreffendheid van de inkomensbescherming van de minimuminkomens.....           | 23 |
| 3.1 Minimuminkomens en hun evolutie .....                                            | 24 |
| 3.2 Minimuminkomens als percentage van de armoedegrens en de referentiebudgetten ... | 25 |
| 3.3 En de kinderbijslag? .....                                                       | 28 |
| 4. Hoeveel mensen leven in monetaire armoede? .....                                  | 29 |
| 4.1 Armoederisicopercantage .....                                                    | 29 |
| 4.2 Is er sprake van verarming? .....                                                | 30 |
| 4.3 Reflectie op de armoede-indicatoren en -cijfers .....                            | 31 |
| 4.4 Geen armoede (#SDG1) .....                                                       | 34 |
| 4.5 Recht op een menswaardig inkomen.....                                            | 34 |
| 5. Aanbevelingen .....                                                               | 36 |

## Inleiding

Dit eerste hoofdstuk gaat over het hoofdkomen van mensen in armoede, dat doorgaans niet volstaat om menswaardig te leven. Wanneer mensen in armoede over hun inkomen spreken, hebben ze het wel eens over een ‘sprokkelinkomen’<sup>1</sup>. Omdat hun hoofdkomen - meestal een laag loon of een uitkering - niet hoog genoeg is, moeten ze *“allerlei tegemoetkomingen en beetjes bij elkaar sprokkelen om aan voldoende inkomen te raken”*<sup>2</sup>. Een menswaardig inkomen daarentegen maakt mensen vrij om hun rechten en verantwoordelijkheden uit te oefenen, om greep te hebben op hun eigen leven en om een toekomst uit te bouwen<sup>3</sup>. Onder welke voorwaarden mensen met een laag inkomen recht hebben op bijkomende financiële ondersteuning behandelen we in hoofdstuk III.

Eerst staan we stil bij wat geld, of een tekort eraan, betekent voor mensen in armoede. Velen onder hen leven reeds hun hele leven, elke dag opnieuw, in financiële crisis. De energie- en koopkrachtcrisis komen daar nog bovenop (zie hoofdstuk II). Terwijl de effectiviteit van hun grondrechten in gevaar is, ontwikkelen ze strategieën om met een klein en onzeker inkomen te (over)leven (punt 1). Vervolgens bekijken we twee manieren waarop bepaald kan worden wanneer iemand zich in een situatie van financiële armoede bevindt: de monetaire armoederisico-indicator focust op inkomen en bepaalt een inkomensgrens waaronder mensen als arm worden beschouwd, de referentiebudgetten weerspiegelen de uitgaven voor minimale behoeften om menswaardig te leven (punt 2). In een volgend punt geven we de definitie van minimuminkomens en stellen we vast dat de meeste minimuminkomens onder de armoederisicogrens en de referentiebudgetten liggen (punt 3). We bespreken daarna hoeveel mensen als arm kunnen worden beschouwd volgens de armoederisico-indicator en staan stil bij de evolutie van dit aantal. We vragen ons af of deze evolutie weergeeft wat mensen in armoede en beroepskrachten in de strijd tegen armoede in de praktijk ervaren. In elk geval worden de doelstellingen om armoede te verminderen niet gehaald, ze worden zelfs minder ambitieus (punt 4). Tenslotte formuleren we enkele aanbevelingen (punt 5).

## 1. Armoede is altijd een gebrek aan geld

Mensen in armoede en hun verenigingen benadrukken steeds opnieuw dat armoede meer is dan een gebrek aan geld. Armoede brengt immers problemen en uitsluitingen op verschillende levensdomeinen<sup>4</sup> met zich mee en kent verschillende, soms verborgen, dimensies<sup>5</sup>. *“Een arme*

<sup>1</sup> Interventie van Mieke Mons van Centrum Kauwenberg tijdens de werkgroep rond armoedebestrijding - verzorgd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting – op de [Conferentie voor een rechtvaardige transitie in België](#) op 8 en 9 november 2023.

<sup>2</sup> ATD Vierde Wereld - [Volksuniversiteit op 16 december over inkomen, schulden en sparen](#).

<sup>3</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). [Burgerschap en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2016-2017](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

<sup>4</sup> Netwerk tegen Armoede - [Armoede is als een spinnenweb waarin alles met elkaar verweven is](#). “Arm zijn is niet alleen arm in geld, het is arm in kansen, arm in mogelijkheden, arm in reputatie, arm in representatie en arm in macht” uit Bogaert, Peter Jan (2023). [“Armoede: ‘Je voelt je minderwaardig omdat mensen je anders behandelen’”](#), *Sociaal.net*, 14 mei 2023.

<sup>5</sup> Bray, R. et al. (2019). [The Hidden Dimensions of Poverty](#), International Movement ATD Fourth World, Pierrelaye.

*persoon is niet een rijke persoon zonder geld*<sup>6</sup>. Tegelijk zijn er geen *“rijke armen”*<sup>7</sup>. Armoede begint steeds bij een geldtekort om de noodzakelijke kosten te dragen om menswaardig te leven. De deelnemers aan het overleg vinden het belangrijk hierop te wijzen. Armoedebestrijding mag immers niet verengd worden tot het garanderen van een gezonde maaltijd per dag, een gratis laptop voor op school of een cultuurcheque. Mensen moeten zelf kunnen beschikken over een menswaardig en duurzaam inkomen dat financiële en mentale ruimte biedt om hun leven en toekomst vorm te geven<sup>8</sup>. Ze vrezen echter dat situaties van armoede vandaag verengd dreigen te worden tot een koopkrachtcrisis, terwijl het veel meer is dan dat. *“Koopkracht is goed, kunnen kiezen is beter”*<sup>9</sup>.

### 1.1 “We tellen onze centen op en we tellen de dagen af”

Deelnemers aan het overleg uit verenigingen waar armen het woord nemen vinden dit tweejaarlijkse Verslag *“een gelegenheid om de mensen eraan te herinneren dat mensen die in armoede leven, al heel lang aan een zijden draadje hangen”*. Hun budget is altijd al krap geweest, waardoor ze hun dagelijkse kosten moeilijk kunnen dragen. Hun financiële draagkracht nam nog verder af toen alle burgers de levensduurte zagen toenemen en steeds meer onder hen moeite hadden om rond te komen (zie hoofdstuk II). Tijdens het overleg gaven mensen in armoede aan hoezeer (denken aan) geld hen bezig houdt. *“We tellen onze centen op en we tellen de dagen af”*.

Ze ontwikkelen allerlei strategieën om geld te besparen en hun rekeningen te betalen en *“wonderen te doen met het weinige dat ze hebben”*. Zo is het vaak haalbaarder om iets in schijven te betalen. Dit is echter niet steeds mogelijk, mensen voelen zich met de vinger gewezen of stellen vast dat afbetalingsplannen ook geld kosten. Ze leven voortdurend in angst om niet genoeg geld te hebben om alles te kunnen betalen, wat een permanente stress met zich meebrengt. *“Ik breng mijn vaste kosten altijd in kaart, zodat ik die zeker kan blijven betalen. Onlangs kreeg ik een brief in de bus dat mijn internetaansluiting duurder zou worden, waardoor ik meteen alles moest herberekenen”*. Het gevaar bestaat dat mensen zichzelf dingen ontfemen wat tot uitsluiting en eenzaamheid kan leiden. Ze gaan bijvoorbeeld niet mee naar een gratis tentoonstelling omdat ze geen geld hebben om zich tot daar te verplaatsen.

Mensen in armoede moeten voortdurend keuzes maken over waaraan ze hun beperkte middelen uitgeven. Zo moeten ze kiezen of ze een warme maaltijd bereiden voor hun gezin, een schooluitstap betalen of naar de dokter gaan. Ouders stellen bijvoorbeeld tandzorg uit of nemen niet de nodige medicatie om kleding te kunnen kopen voor de kinderen of een internetabonnement te kunnen betalen. Kinderen krijgen niet de kans hun talent te ontwikkelen omdat er geen geld is om een hobby te bekostigen. Dit gaat niet zomaar over moeilijke keuzes, maar over onmogelijke keuzes tussen zaken die even noodzakelijk zijn om te kunnen leven. Het gebrek aan financiële ruimte kan ook tot beslissingen leiden die mensen niet zouden moeten nemen, bijvoorbeeld met verregaande gevolgen voor gezinnen. Zo zag een deelnemer aan het overleg zich genoodzaakt zijn zoon de deur te wijzen

<sup>6</sup> Tussenkoms van ATD tijdens de bespreking van de themakeuze voor het tweejaarlijks Verslag op de begeleidingscommissie van 21 februari 2022.

<sup>7</sup> Ghys Tuur (2017). *“Er zijn geen rijke armen”*, *Sociaal.net*, 26 april 2017.

<sup>8</sup> Degerickx, Heidi et al. (2023). “Een duurzaam inkomen boven de armoedegrens als basis voor een succesvol traject naar werk”, *Over.Werk*, jaargang 33, nr. 1, p. 55-61.

<sup>9</sup> Citaten zonder bron zijn gebaseerd op interventies tijdens de overlegbijeekomsen die het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft georganiseerd in functie van de opmaak van dit tweejaarlijkse Verslag.

omdat het bedrag van zijn ziekte-uitkering zou verminderen wanneer zijn zoon werk vond. *“Dus moest ik mijn zoon vertellen dat het beter voor hem was om zelf een onderkomen te zoeken. Ik moest snel een keuze maken want gezien de kosten voor levensonderhoud, zou ik erg benadeeld worden. Ik had ook mijn internetabonnement of mijn auto kunnen opgeven, maar ik woon op het platteland en dan is het ingewikkeld om zonder auto te leven. Ik vind het spijtig dat ik zulke keuzes moet maken, maar ik wil niet bedriegen of de mutualiteit blaasjes wijsmaken”.*

Uit onderzoek blijkt dat de gevolgen van schaarste van middelen (en tijd) op onze hersenen en ons functioneren desastreus zijn<sup>10</sup>. De mentale ruimte om beslissingen te nemen wordt kleiner, met alle gevolgen van dien. Mensen in armoede gebruiken de term ‘mentaal’ niet graag, bleek tijdens het overleg. Ze vinden dat de gevolgen van het leven in een slechte financiële situatie niet gepsychiatriiseerd mogen worden, maar erkennen wel dat ze door de permanente zorgen minder ruimte in hun hoofd hebben voor andere zaken. Omgekeerd hebben inkomensstabiliteit en -zekerheid een directe en positieve impact op verschillende levensdomeinen (zie hoofdstuk IV).

## 1.2 Financiële onzekerheid

Naast de geringe hoogte van hun inkomen en de stijgende levensduurte, is de onzekere aard van hun inkomen een bron van zorgen voor mensen in armoede. Tijdens de overlegbijeenkomsten ter voorbereiding van vorige tweejaarlijkse Verslagen werd dit herhaaldelijk aangekaart.

Mensen in armoede die werken hebben vaak onstabiele, laagbetaalde of deeltijdbanen, afgewisseld met periodes zonder werk. Hun inkomen is vaak te laag, maar ook te onregelmatig en onvoorspelbaar om een toekomstperspectief op te bouwen<sup>11</sup>. Hoewel een baan een belangrijke buffer biedt tegen armoede (zie punt 4.1), moet een job voldoende stabiel zijn in de tijd om een minimale financiële zekerheid te bieden op lange termijn<sup>12</sup>. Zo niet, laat *“een job niet steeds toe uit de armoede te geraken”* op een duurzame manier<sup>13</sup>.

Ook uitkeringsgerechtigden zijn vaak niet zeker over hun inkomen en het bedrag dat ze zullen ontvangen. In het tweejaarlijkse Verslag ‘Sociale bescherming en armoede’ wijzen we erop dat de invoering van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen de berekening van de uitkeringsbedragen enorm complex maakt<sup>14</sup>. De bedragen variëren niet alleen in de tijd, maar ook naargelang de gezinstoestand, het beroepsverleden, de leeftijd, enzovoort<sup>15</sup>. Voor werklozen wordt het zo zeer moeilijk om een zicht te krijgen op hun budget voor de volgende maand.

<sup>10</sup> Mullainathan, Sendhill en Eldar Shafir (2013). *Schaarste, hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*, Maven Publishing.

<sup>11</sup> Horemans, Jeroen et al. (2020). [De kwetsbare werkende. Een profielschets van armoede en financiële bestaanszekerheid bij werkende Belgen](#), COVIVAT Beleidsnota 4, Leuven/Antwerpen.

<sup>12</sup> Stroobants Veerle en Henk Van Hoetegem (2023). [“Naar een job die kansen biedt voor bestaanszekerheid en een duurzame toekomst”](#), *Over.Werk*, jaargang 33, nr. 1, p. 61-72.

<sup>13</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Solidariteit en armoede](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, p. 45.

<sup>14</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). [Sociale bescherming en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2012-2013](#), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

<sup>15</sup> Galand, Sophie en Henk Termote (2014). “De versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen: impact op armoede”, [Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid](#), 3e trimester 2014, p. 1-39.

Daarnaast stelden deelnemers aan het overleg ter voorbereiding van het tweejaarlijkse Verslag ‘Solidariteit en armoede’ vast dat *“de voorwaarden voor de toegang tot bepaalde soorten steun, zoals werkloosheidssteun, steeds moeilijker worden. Een van de gevolgen hiervan is dat veel mensen van de sociale zekerheid in de bijstand terecht komen”*<sup>16</sup>. Vanzelfsprekend heeft deze overgang van het ene statuut naar het andere financiële gevolgen. Het kan bijvoorbeeld lang duren voordat deze overgang administratief in orde is, waardoor mensen gedurende een periode, soms maandenlang, zonder inkomen vallen. Tijdens het voorbije overleg werd bevestigd dat *“de verschuiving van sociale zekerheid naar bijstand toe neemt. De omstandigheden worden moeilijker en mensen balanceren op de rand van de bestaansonzekerheid”*. Het zou interessant zijn om te bekijken hoe het aantal mensen in armoede binnen de groep werklozen is geëvolueerd en wat hun bronnen van inkomsten zijn. Daarnaast merkten deelnemers aan het overleg ook op dat veel OCMW’s omwille van een personeelstekort niet tijdig kunnen antwoorden op aanvragen van hulpvragers. Dossiers geraken moeilijk opgestart of vorderen traag waardoor mensen in de kou blijven staan zonder inkomen.

Tijdens vroegere besprekingen bij het Steunpunt tot bestrijding van armoede over de gezinsbijslagen werd benadrukt dat het niet alleen belangrijk is dat dit inkomen regelmatig en voorspelbaar is, maar ook dat het om een vrij te besteden bedrag gaat<sup>17</sup>. ‘Vrij besteedbaar’ is voor mensen in armoede relatief. Hun lage inkomen dwingt hen immers gedwongen ‘keuzes’ te maken om in hun basisbehoeften te voorzien. Toch blijft het vooroordeel dat ze hun geld niet uitgeven aan de ‘juiste, essentiële’ dingen erg hardnekkig. Het voedt ideeën voor beleidsmaatregelen om een deel van het leefloon uit te betalen in maaltijdcheques<sup>18</sup>, de kinderbijslag van mensen die een beroep doen op het OCMW niet langer rechtsreeks aan hen uit te betalen, of om een deel van het budget van de kinderbijslag voor kinderopvang te gebruiken<sup>19</sup>. Zulke maatregelen beperken de autonomie van mensen en verhogen hun afhankelijkheid.

### 1.3 Grondrechten in het gedrang

Situaties van armoede brengen de effectiviteit van de grondrechten van mensen in gevaar. Mensen in armoede moeten bijvoorbeeld verregaande toegevingen doen op het vlak van wonen omwille van het grote tekort aan betaalbare kwaliteitsvolle woningen<sup>20</sup>. Ze leven vaak in een woning in slechte staat of niet aangepast aan hun gezinssamenstelling. Bovendien gaan hun uitgaven voor huisvesting dikwijls ten koste van andere basisbehoeften, zoals kwaliteitsvoeding, energieverbruik, gezondheidszorg... Ondanks vele maatregelen om de gezondheidszorg financieel toegankelijk te maken, zien mensen met een laag inkomen zich nog al te vaak verplicht zorg uit te stellen om financiële redenen, met alle

<sup>16</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Solidariteit en armoede](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, p. 20.

<sup>17</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). [Sociale bescherming en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2012-2013](#), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

<sup>18</sup> Struys, Jeroen (2023). [“N-VA wil leefloon deels uitbetalen in maaltijdcheques”](#), *De Standaard*, 14 februari 2023.

<sup>19</sup> Andries, Simon (2023). [“De politieke jacht op de kinderbijslag is geopend: ‘We stappen niet mee in de perfide visie van de N-VA en Vooruit’”](#), *De Standaard*, 6 mei 2023.

<sup>20</sup> Demonty, F., de Vaal, D., Stroobants, V., Van Hootegem, H. (2021). [Logement : une approche socio-constructiviste. Éléments autour de la question du logement sur la base de concertations avec les acteurs de la lutte contre la pauvreté, Deliverable D2.3.1, Re-InVEST.be](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

gevolgen van dien voor hun gezondheidstoestand<sup>21</sup>. Omgekeerd, wanneer ze de zorg niet langer kunnen uitstellen, stapelen ze vaak gezondheidsschulden op (zie hoofdstuk IV). Ook toegang tot sport en cultuur is niet vanzelfsprekend. *“Als je een kind hebt dat wil voetballen, zijn de kosten buitensporig hoog. Dit betekent dat je kind niet kan sporten of musiceren. Als je om iets moet vragen, heb je de hoop opgegeven om er zelf uit te geraken, en dat is al een vorm van armoede”*.

### 1.3.1 Plaatsing van kinderen

Eén van de meest pijnlijke schendingen van de rechten van mensen in armoede is de schending van hun recht op bescherming van het gezinsleven door de uithuisplaatsing van kinderen als gevolg van de moeilijke socio-economische situatie waarin het gezin zich bevindt. Tijdens het overleg werd erop gewezen dat ouders zich, bij gebrek aan middelen, genoodzaakt zien de goedkoopste en dus vaak de meest ongezonde en ongeschikte woningen te huren, met het risico dat hun kinderen geplaatst worden. *“Slechte huisvesting leidt vaak tot gezinsbreuken en situaties waarin ouders denken dat ze slechte ouders zijn, terwijl ze geen andere keuze hadden om een woning te vinden”*. Hoewel situaties van armoede op zich ongegronde redenen zijn om kinderen uit hun gezin weg te nemen<sup>22</sup>, is het voor sommige gezinnen een harde realiteit en leven veel gezinnen daardoor in angst en onzekerheid<sup>23</sup>.

### 1.3.2 Statuut samenwonende

Wanneer we over het inkomen van mensen in armoede spreken, komt steevast het statuut samenwonende ter sprake. Voor het Steunpunt tot bestrijding van armoede omvat dit statuut alle situaties waarin mensen, omwille van het feit dat ze samenwonen, een lager bedrag ontvangen aan vervangings- of bijstandsuitkeringen of aan sociale toeslagen, correcties of voordelen dan alleenstaanden, of er helemaal geen recht op hebben, of het nu gaat om gezinnen, solidaire burgers of woningdelers<sup>24</sup>. Dit statuut is problematisch. Het schendt niet alleen het recht op een menswaardig inkomen, maar ook het recht op degelijk en betaalbaar wonen, het recht op privacy, het recht op bescherming van het gezinsleven, enzovoort. Bovendien verhindert het familiale en sociale solidariteit, een belangrijke strategie van mensen in armoede om het hoofd te bieden aan hun moeilijke situatie. Zo kunnen mensen niet als koppel gaan samenwonen zonder inkomensverlies te lijden, zien ouders zich verplicht hun meerderjarige kinderen uit huis te zetten omdat ze er anders

<sup>21</sup> Demonty, F., de Vaal, D., Nieto Peña, M., Stroobants, V., Van Hoetegem, H. (2023). [\*Gezondheid: een socio-constructivistische benadering. Elementen van gezondheid op basis van het overleg met actoren in de strijd tegen armoede, Deliverable D3.3.1, Re-InVEST.be\*](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

<sup>22</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [\*Het behoud van de band tussen ouder en kind bij plaatsing. Onderzoek van de rechtspraak van het EHRM betreffende artikel 8 EVRM\*](#), Cahier rechtspraak nr. 2, april 2021.

<sup>23</sup> Bouverne-De Bie, Maria et al. (2010). *Een link tussen leven in armoede en maatregelen bijzondere jeugdbijstand?*, Gent, Academia Press. Dit [onderzoek](#) werd uitgevoerd en gefinancierd in het kader van het programma AGORA van het Federaal Wetenschapsbeleid, op vraag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede.

<sup>24</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018). [\*Samenwonen erkennen, ondersteunen en aanmoedigen. Memorandum voor de federale en regionale verkiezingen 2019\*](#), december 2018, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.



financieel bij inboeten, is het niet haalbaar dat meerdere generaties onder één dak wonen om kosten te sparen...

Het probleem van de ambtshalve inschrijving hangt nauw samen met dat van het statuut samenwonende. Het gaat over een automatische inschrijving in de bevolkingsregisters door de gemeente wanneer deze aanneemt dat een persoon zijn hoofdverblijf heeft op een bepaald adres, zonder dat de betrokkene daarom heeft verzocht. Vele deelnemers aan het overleg bekritiseren de vierde omzendbrief over het referentieadres voor daklozen<sup>25</sup> - een administratief adres om toegang te krijgen tot sociale rechten en briefwisseling te ontvangen – omdat deze de ambtshalve inschrijving mogelijk maakt vanaf het moment dat iemand zes maanden op hetzelfde adres verblijft. Deze inschrijving dreigt gepaard te gaan met een onaanvaardbaar inkomensverlies voor uitkeringsgerechtigden omdat ze als samenwonenden kunnen worden beschouwd<sup>26</sup>.

Het statuut samenwonende wordt al decennia aangeklaagd door verschillende actoren in de strijd tegen armoede<sup>27</sup>. Alle tegenstanders zijn het erover eens dat het statuut fundamentele rechten schendt, armoede in de hand werkt en ingaat tegen keuzevrijheid. Tegen de achtergrond van de woon- en klimaatcrisis wordt het bovendien hoe langer hoe meer ontoelaatbaar dat het statuut solidaire oplossingen tussen mensen in de weg staat. Al deze negatieve gevolgen van het statuut samenwonende moeten weggewerkt en vermeden worden. Niet iedereen is het echter eens over de manier waarop dat kan verlopen. Sommigen pleiten resoluut voor een afschaffing van het statuut en een volledige individualisering van sociale rechten<sup>28</sup>, anderen voor een hervorming waarbij rekening wordt gehouden met het werkelijke schaalvoordeel of tijdelijke uitzonderingssituaties worden voorzien<sup>29</sup>.

Het statuut samenwonende staat niet alleen op de maatschappelijke agenda, maar ook op de politieke. Zo maakt sinds kort het al dan niet samenwonen voor bepaalde categorieën personen (personen met een handicap die recht hebben op een integratietegemoetkoming<sup>30</sup>, statuut artiesten) en in bepaalde situaties (tijdelijke werkloosheid wegens overmacht crisis, opvang van slachtoffers van de overstromingen van juli 2021 of van Oekraïners op de vlucht tijdens de periode van tijdelijke

<sup>25</sup> Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (2023). [Omzendbrief van 7 juli 2023 betreffende het referentieadres voor daklozen](#).

<sup>26</sup> Robben, Lore-Lise (2023). [“Helpt een referentieadres voor dak- en thuislozen in de strijd tegen armoede?”](#), *Sociaal.net*, 9 november 2023.

<sup>27</sup> Zie bijvoorbeeld: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Solidariteit en armoede](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

<sup>28</sup> [Stop het statuut samenwonende](#).

De Kerchove, Georges (2023). “Quand le statut ‘cohabitant’ risque d’entraîner un emprisonnement”, *Partenaire*, nr. 125, p. 10, ATD Quart Monde.

<sup>29</sup> Netwerk tegen Armoede (2023). [Memorandum van het Vlaams Netwerk tegen Armoede. Verkiezingen 2024, 24 speerpunten voor structureel armoedebeleid in '24](#).

<sup>30</sup> [Koninklijk besluit van 2 maart 2021 tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming houdende de inperking van de gevolgen van de ‘prijs van de liefde’](#), B.S., 23 maart 2021.

Zie ook: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Afschaffing van de ‘prijs van de liefde’ bij de integratietegemoetkoming voor personen met een handicap: een stap in de goede richting](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

bescherming<sup>31</sup>) geen verschil meer voor het inkomen van samenwoners tegenover alleenstaanden. Het vierde federaal plan tegen armoede en ongelijkheid stelt voor te onderzoeken of de sociale en fiscale regelgeving nog is aangepast aan de huidige vormen van samenleven en onder andere de mogelijkheid te evalueren om het statuut af te schaffen voor -30-jarigen<sup>32</sup>. Tijdens het stakeholdersoverleg in het kader van de Belmod-onderzoek, georganiseerd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede en BAPN, was er veel debat over deze optie<sup>33</sup>. Ook andere leeftijdsgroepen hebben immers bijna geen andere keuze dan te gaan samenwonen om een degelijke woning te vinden. Bovendien is een leeftijdsgrens arbitrair, veroorzaakt het een financiële terugval op 30 jaar en bestaat het risico op leeftijdsdiscriminatie. Eventueel kan het toelaten van 'intergenerationeel samenwonen' een oplossing bieden voor hulpvragers die samenwonen met hun ouders of meerderjarige kinderen die thuis blijven wonen<sup>34</sup>. Maar ook deze piste biedt geen oplossing voor alle situaties waarin uitkeringsgerechtigden gestraft worden wanneer ze samenwonen, bijvoorbeeld voor partners. Uitzonderingsregels impliceren telkens nieuwe ongelijkheden.

De problematiek is dus erg complex<sup>35</sup>. Ook omdat het statuut samenwonende een andere draagwijdte heeft binnen de sociale zekerheid – een solidair verzekeringssysteem waarin het statuut is ingevoerd als besparingsmaatregel – dan in de sociale bijstand – waarin uitkeringen worden toegekend op basis van behoeftigheid (en dus het inkomen binnen het huishouden). Het lijkt logisch om het tarief van de werkloosheids- en ziekte-uitkeringen van samenwonenden terug gelijk te stellen aan dat van alleenstaanden<sup>36</sup>. Daarnaast kunnen, binnen de sociale bijstand, de bedragen voor de uitkeringen voor samenwonenden verhoogd en dichter gebracht worden bij deze voor alleenstaanden. Verenigingen waar armen het woord nemen drongen er tijdens het overleg echter op aan dat er ook voor de sociale bijstandsuitkeringen een grondiger hervorming komt. Zo niet zijn het opnieuw de minst begoeden die vergeten worden.

Een veel gebruikt argument voor de afschaffing van het statuut samenwonende is dat het zichzelf terug verdient. Er zouden immers woningen vrijkomen, samenwoners kunnen kwaliteitsvoller wonen met positieve gevolgen voor hun gezondheid en energierekening, er hoeven geen controles meer te gebeuren waardoor maatschappelijk werkers zich meer kunnen toeleggen op begeleiding van hulpvragers... In dit kader heeft de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers het Rekenhof de opdracht gegeven de budgettaire impact na te gaan van de afstemming van de uitkeringen voor samenwonenden op die voor alleenstaanden, zowel binnen de sociale zekerheid als de sociale

---

<sup>31</sup> Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens, Myria, het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Unia, het Kinderrechtencommissariaat en Le Délégué général aux droits de l'enfant (2022). [Van goede praktijk naar structurele beleidsmaatregel: Beleidsvoorstellen naar voorbeeld van het onthaal van Oekraïners op de vlucht](#).

<sup>32</sup> POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid (2022). [Vierde federaal plan tegen armoede en ongelijkheid](#).

<sup>33</sup> FOD Sociale Zekerheid (2022). [De non-take-up van sociale bijstand in België: beleidsvoorstellen. Eindrapport BELMOD-project](#), Brussel, FOD Sociale Zekerheid.

<sup>34</sup> Ligue des droits humains et al. (2023). *Onze 23 wensen om de wet op het recht op maatschappelijke integratie te hervormen*.

<sup>35</sup> CESE (2023). [Avis sur le Rapport 2020-2021 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, intitulé « Solidarité et pauvreté »](#).

<sup>36</sup> FGTB (2023). [Abolissons le statut de cohabitant](#).



bijstand<sup>37</sup>. De resultaten worden binnenkort verwacht. Tegelijk blijkt uit het overleg dat de budgettaire kost geen argument zou mogen zijn om voor iedereen een menswaardig inkomen te garanderen.

### 1.3.3 Bedelverboden

Een andere opmerkelijke schending van het recht op respect voor het privé- en gezinsleven is het bedelverbod dat sommige lokale overheden opleggen. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede en het Federaal instituut voor de Rechten van de Mens hebben zich in een gezamenlijk juridisch cahier hierover gebogen<sup>38</sup>. Hoewel bedelen in België sinds 1993 niet meer strafbaar is<sup>39</sup> - en dus in principe niet meer verboden - wordt het door sommige gemeenten nog steeds verboden in hun lokaal bedelreglement, op straffe van sancties. Verschillende steden en gemeenten hebben verboden uitgevaardigd op basis van hun politiebevoegdheden. Van de 581 gemeenten in België hebben er 305 een politiereglement dat bedelen geheel of gedeeltelijk verbiedt. Nochtans erkende het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in 2021 voor het eerst dat het recht om te bedelen in aanmerking komt voor de bescherming onder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) in het *Lacatus*-arrest<sup>40</sup>. Het Hof leidt deze bescherming af uit het recht op persoonlijke ontplooiing, het recht om relaties te onderhouden met andere mensen en met de buitenwereld - dat beschermd wordt door artikel 8 van het EVRM - en de bescherming van de menselijke waardigheid. Volgens het Hof wordt de menselijke waardigheid geschonden wanneer mensen in armoede geen hulp van anderen mogen zoeken door te bedelen om in hun basisbehoeften te voorzien. Dit recht kan natuurlijk worden beperkt, maar alleen in uitzonderlijke omstandigheden. In elk geval is een algemeen bedelverbod – dit wil zeggen een verbod op alle vormen van bedelarij, ongeacht waar en hoe het wordt uitgeoefend - niet aanvaardbaar.

Ook de Raad van State (RvS) heeft zich over de kwestie van bedelen gebogen. De analyse van de RvS vertrekt van de wettelijke beperkingen op de uitoefening van de politiebevoegdheden op gemeentelijk niveau (bijvoorbeeld de goedkeuring van een gemeentelijke politieverordening)<sup>41</sup>. Deze bevoegdheden zijn beperkt tot de handhaving van de 'materiële' openbare orde<sup>42</sup>. Deze bevoegdheden strekken zich niet uit tot de 'morele' openbare orde, behalve "*wanneer de morele wanorde zover gaat dat deze ontaardt of dreigt te ontaarden in materiële wanorde*"<sup>43</sup>. Aangezien bedelen - dat niet bij wet verboden is - een kwestie van 'morele' openbare orde is, kunnen lokale overheden het als zodanig niet verbieden door middel van politieverordeningen. Ze kunnen hooguit beperkingen opleggen aan bedelen als het een bedreiging vormt voor de openbare veiligheid, rust of

<sup>37</sup> Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2023). [\*Resolutie teneinde het Rekenhof te gelasten de budgettaire impact na te gaan van de afstemming van de uitkeringen voor samenwonenden op die voor alleenstaanden\*](#), DOC 55 3098/006, 16 maart 2023.

<sup>38</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en Federaal instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens (2023). [\*Bedelreglementen vanuit een mensenrechtenperspectief\*](#), Cahier rechtspraak nr. 3, mei 2023.

<sup>39</sup> Art. 28 en 29 van de Wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving, B.S., 4 februari 1993.

<sup>40</sup> Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 19 januari 2021, [\*Lacatus t. Zwitserland\*](#), nr. 14065/15.

<sup>41</sup> Artikel 135, § 2 van [\*de Nieuwe Gemeentewet van 24 juni 1988\*](#), B.S., 3 september 1988.

<sup>42</sup> Dit betekent: het handhaven van de openbare rust (de afwezigheid van wanorde of rellen), openbare veiligheid (afwezigheid van ongevallen of risico's op ongevallen met personen of eigendommen) en volksgezondheid (afwezigheid van ziekten of risico's op ziekten).

<sup>43</sup> Bijvoorbeeld: RvS, 18 maart 2010, *BVBA Belgium Business Company t. de Stad Bilzen*, nr. 202.037, para. 16.

gezondheid ('materiële' openbare orde). De maatregelen moeten ook evenredig zijn en beperkt blijven tot het vastgestelde of vermoede probleem. Een algemeen en permanent verbod op bedelarij, om georganiseerde bedelarij tegen te gaan of om commerciële redenen, staat bijvoorbeeld niet in verhouding tot het nagestreefde doel. Hoewel het recht om te bedelen en de beperkingen ervan gedefinieerd zijn, negeren te veel gemeentelijke verordeningen nog steeds de rechten van bedelaars. Maar liefst 253 bedelreglementen bevatten minstens één bepaling die volgens de analyse van het Steunpunt tot bestrijding van armoede en het FIRM problematisch is vanuit het oogpunt van de rechtspraak<sup>44</sup>.

## 2. Wanneer bevindt iemand zich in een situatie van armoede?

### 2.1 Armoede meten

In dit punt bespreken we op welke manieren bepaald kan worden wanneer iemand zich in een situatie van armoede bevindt. Reeds tijdens de eerste overlegbijeenkomsten werd immers duidelijk dat het voor de deelnemers heel belangrijk is hoe vastgesteld wordt wanneer iemand 'arm' is. Beter nog: wanneer iemand zich in een situatie van armoede bevindt. Arm zijn is immers geen kenmerk van een persoon, maar van diens situatie. Wanneer mensen om hulp vragen, worden ze geconfronteerd met 'armoedegrenzen' of 'armoededrempels' die gebruikt worden als criterium om te bepalen of ze al dan niet bijkomende hulp krijgen (zie hoofdstuk III). *"Er zijn steden die de referentiebudgetten gebruiken om voordelen toe te kennen, maar sommige gebruiken de Europese armoedegrens. De armoedegrens wordt één keer per jaar uitgerekend, maar dat komt te laat, zeker nu de index enorm stijgt als gevolg van onder andere de energieprijzen. Dat vertragingseffect is nefast voor sommige mensen"*. Ook voor beleidsmakers is het belangrijk te weten wat een menswaardig inkomen is en wie daarop kan rekenen. Ze hebben immers de verplichting om het recht op een menswaardig leven, opgenomen in artikel 23 van de Grondwet<sup>45</sup>, voor iedereen te realiseren.

Armoede is een complexe realiteit, die moeilijk in kaart te brengen en te meten is. Deelnemers aan het overleg willen dat armoede zo correct mogelijk in kaart wordt gebracht en waarschuwen er tegelijkertijd voor dat achter cijfers steeds mensen schuilgaan die lijden. Om met zoveel mogelijk verschillende dimensies van armoede rekening te houden, is een combinatie van verschillende indicatoren nodig<sup>46</sup>. De meest gebruikte indicatoren, die ook vergelijkingen tussen Europese landen mogelijk maken, zijn de monetaire armoede-indicator (AROP<sup>47</sup>), de indicator voor (ernstige) materiële en sociale deprivatie en de indicator voor leven in een huishouden met lage werkintensiteit. Deze drie indicatoren samen vormen de Europese armoede-indicator 'risico op armoede of sociale uitsluiting' (AROPE<sup>48</sup>)<sup>49</sup>. Daarnaast bestaat ook een indicator van subjectieve armoede en worden evoluties in armoede soms ook beschreven aan de hand van het aantal rechthebbenden op het leefloon, of op

<sup>44</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en Federaal instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens (2023). [Bedelreglementen vanuit een mensenrechtenperspectief](#), Cahier rechtspraak nr. 3, mei 2023.

<sup>45</sup> [De gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994](#), B.S., 17 februari 1994.

<sup>46</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting - [Armoedebarmeters](#).

<sup>47</sup> AROP = At Risk Of Poverty.

<sup>48</sup> AROPE = At Risk Of Poverty and social Exclusion.

<sup>49</sup> Statbel - [SILC definities](#).

voedselhulp... De betekenis en cijfers voor deze indicatoren zijn terug te vinden in de rubriek 'Feiten en cijfers' op de website van het Steunpunt tot bestrijding van armoede<sup>50</sup>. In dit punt ligt de focus op twee indicatoren: de armoederisicodrempel gebruikt in de monetaire armoederisico-indicator die weergeeft onder welke inkomensgrens iemand als arm wordt beschouwd en de referentiebudgetten die de hoogte van een menswaardig inkomen weerspiegelen.

## 2.2 De armoederisico-indicator en armoederisicodrempel

De armoederisico-indicator is een indicator om een laag inkomen te meten en te vergelijken in de Europese landen. Het armoederisicopercentage is het aandeel van mensen met een equivalent besteedbaar inkomen (na sociale transfers, dus nadat rechthebbenden een sociale uitkering hebben ontvangen) onder de armoederisicodrempel. Deze is vastgesteld op 60 % van het nationale mediaan equivalent besteedbaar inkomen.

Het 'mediaan inkomen' is het middelste inkomen van alle inkomens wanneer die naar grootte zijn gerangschikt. De ene helft van de bevolking heeft een lager inkomen dan het mediaan inkomen, de andere helft een hoger. Het 'beschikbaar inkomen' omvat een grote verscheidenheid van inkomenselementen (nettolonen en voordelen in natura, sociale uitkeringen en gezinsbijslagen, bijkomende inkomsten zoals huuropbrengsten, interesten en dividenden, studietoelagen en zorguitkeringen, alimentatie...)<sup>51</sup>. Het gaat om het volledige inkomen van een huishouden, na belastingen en andere aftrekken, dat dus 'besteedbaar' is voor uitgaven of om te sparen. 'Equivalent' betekent dat de armoedegrens rekening houdt met de samenstelling van het huishouden.

Het is belangrijk te begrijpen dat deze indicator geen rijkdom of armoede meet, maar louter het inkomensniveau in vergelijking met andere inwoners van dat land. Het biedt een vergelijkingspunt voor lage inkomens ten opzichte van hogere inkomens. Deze indicator wordt op Europees niveau berekend op basis van gegevens uit de EU-SILC survey. Dit is een transversale en longitudinale steekproefenquête over inkomen, armoede, sociale uitsluiting en levensomstandigheden, gecoördineerd door Eurostat en in België beheerd door Statbel (Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium)<sup>52</sup>.

Voor België ligt de armoedegrens op 16.388 euro netto per jaar of 1.366 euro netto per maand voor een alleenstaande en van 34.415 euro netto per jaar of 2.868 euro netto per maand voor een huishouden bestaande uit twee volwassenen en twee kinderen (jonger dan 14 jaar), volgens de enquête EU-SILC 2022 (inkomens 2021)<sup>53</sup>. Wiens inkomen onder deze armoedegrens valt, wordt beschouwd als iemand met een armoederisico (zie punt 4.1). Deze grens, die dus op 60 % van het nationale mediaan equivalent besteedbaar inkomen ligt, evolueert samen met de evolutie van de inkomens.

---

<sup>50</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting - [Rubriek Feiten & Cijfers](#), Fiche: Hoeveel mensen in België leven in armoede?

<sup>51</sup> Statbel - [Risico op armoede of sociale uitsluiting](#), Rubriek Documentatie, Formulieren.

<sup>52</sup> [EU-SILC](#) = European Statistics on Income and Living Conditions.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting - [Rubriek Feiten & Cijfers](#), Fiche: Hoeveel mensen in België leven in armoede?

Met dank aan Isalyne Stassart van de FOD Sociale Zekerheid voor haar presentatie tijdens de overlegbijeenkomst van 30 januari 2023.

<sup>53</sup> Statbel - [Risico op armoede of sociale uitsluiting](#).

### Evolutie van de armoededrempel, België, SILC 2019-2022

|                                            | Equivalente<br>grootte | 2019              |                    | 2020*          |                 | 2021           |                 | 2022           |                 |
|--------------------------------------------|------------------------|-------------------|--------------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|
|                                            |                        | Jaarbedrag<br>(€) | Maandbedrag<br>(€) | Jaarbedrag (€) | Maandbedrag (€) | Jaarbedrag (€) | Maandbedrag (€) | Jaarbedrag (€) | Maandbedrag (€) |
| Alleenstaanden                             | 1,0                    | € 14.765          | € 1.230            | € 15.403       | € 1.284         | € 15.513       | € 1.293         | € 16.388       | € 1.366         |
| Huishouden met 2 volwassenen               | 1,5                    | € 22.148          | € 1.846            | € 23.105       | € 1.925         | € 23.270       | € 1.939         | € 24.582       | € 2.049         |
| Huishouden met 1 volwassene en 1 kind      | 1,3                    | € 19.195          | € 1.600            | € 20.024       | € 1.669         | € 20.167       | € 1.681         | € 21.304       | € 1.775         |
| Huishouden met 1 volwassene en 2 kinderen  | 1,6                    | € 23.624          | € 1.969            | € 24.645       | € 2.054         | € 24.821       | € 2.068         | € 26.221       | € 2.185         |
| Huishouden met 2 volwassenen en 1 kind     | 1,8                    | € 26.577          | € 2.215            | € 27.725       | € 2.310         | € 27.923       | € 2.327         | € 29.498       | € 2.458         |
| Huishouden met 2 volwassenen en 2 kinderen | 2,1                    | € 31.007          | € 2.584            | € 32.346       | € 2.696         | € 32.577       | € 2.715         | € 34.415       | € 2.868         |

Bron: Statbel - [Armoededrempel](#) - evolutie.

Het voordeel van de armoederisico-indicator is dat hij internationale vergelijkingen en de opvolging van evoluties in de tijd toelaat. Een nadeel is dat hij alleen rekening houdt met het inkomen van huishoudens en niet met hun noodzakelijke uitgaven en minimale behoeften. Zeker in tijden van prijsstijgingen en inflatie is de indicator volgens de deelnemers aan het overleg daardoor minder accuraat<sup>54</sup>. *“Mensen hebben hun uitgaven een beetje in de hand, maar de prijzen niet”*. Hier moet wel vermeld worden dat de Europese indicator voor (ernstige) materiële en sociale deprivatie<sup>55</sup> - die vaak samen met de armoederisico-indicator wordt gebruikt - wel een indicatie geeft over de mate waarin mensen zich bepaalde noodzakelijke zaken om een adequaat leven te leiden kunnen veroorloven, zoals hun huis voldoende verwarmen, beschadigde of versleten meubels vervangen, een onverwachte uitgave doen... In het algemeen dringen mensen in armoede erop aan om het beschikbaar inkomen zo te definiëren dat er rekening wordt gehouden met vaste uitgaven, zoals huisvestingskosten en schulden<sup>56</sup>. In punt 4.2 staan we stil bij nog enkele andere kenmerken van de armoederisico-indicator waarmee rekening moet worden gehouden bij het gebruik ervan. Tijdens de bijeenkomst van de Begeleidingscommissie van het Steunpunt tot bestrijding van armoede werd opgemerkt dat het verwarrend is om van een ‘risico’ op armoede te spreken. Wetenschappelijk gezien, wijst ‘risico’ op een statistische kans of waarschijnlijkheid. In spreektaal wijst ‘risico’ op het gevaar om in armoede te belanden. Het mag duidelijk zijn dat individuen met een inkomen onder de armoederisicogrens niet slechts een risico of gevaar op armoede lopen, maar dat er van uitgegaan kan worden dat ze zich wel degelijk in een situatie van armoede bevinden. We spreken daarom vanaf nu van de armoedegrens of armoededrempel.

## 2.3 Referentiebudgetten

In tegenstelling tot de armoederisico-indicator die een armoedegrens of -drempel bepaalt op basis van de inkomens van mensen, vertrekken de referentiebudgetten van hun noodzakelijke kosten of uitgaven. Ze geven een antwoord op de vraag hoeveel netto-inkomen een gezin minimaal nodig heeft

<sup>54</sup> Zie ook: Decenniumdoelen (2023). [Armoedebarmeter 2023](#), p. 3.

<sup>55</sup> Statbel - [SILC definities](#).

<sup>56</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004). [Een andere benadering van armoede-indicatoren: onderzoek-actie-vorming](#), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

om volwaardig aan de maatschappij te kunnen deelnemen<sup>57</sup>. Ze berekenen de kostprijs van alle goederen en diensten die hiervoor nodig zijn. Ze maken hierbij een onderscheid tussen verschillende typegezinnen en tussen huren op de private of sociale huurmarkt. Huisvestingskosten nemen immers een grote hap uit het budget van een huishouden en het verschil tussen huren op de sociale of private woonmarkt, en tussen de regio's is erg groot. Enkele voorbeelden, met cijfers voor het Brussels Gewest: in 2023 bedraagt het referentiebudget voor een niet-werkende alleenstaande man op actieve leeftijd die huurt op de private huurmarkt in Brussel 1.649 euro per maand, wanneer hij sociaal huurt 1.198 euro per maand. Het referentiebudget voor een niet-werkende alleenstaande moeder met twee kinderen (4 en 8 jaar) bedraagt 2.648 euro per maand wanneer ze huurt op de private huurmarkt en 2.055 euro per maand wanneer ze sociaal huurt. Het referentiebudget voor een koppel met twee kinderen van 4 en 8 jaar ligt respectievelijk op 3.141 euro en 2.543 euro per maand voor private en sociale huurders<sup>58</sup>.

De referentiebudgetten geven een absolute financiële ondergrens aan voor een menswaardig inkomen. Ze illustreren wat gezinnen nodig hebben wanneer ze een kwaliteitsvolle woning huren, in een omgeving die goed bereikbaar is met het openbaar vervoer, waarvan alle gezinsleden gezond zijn en over de noodzakelijke competenties beschikken om het gezinsbudget economisch te beheren. Wanneer de omstandigheden minder gunstig zijn, bijvoorbeeld wanneer er wel een eigen wagen nodig is of wanneer één van de gezinsleden niet in een goede gezondheid verkeert, dan zullen de referentiebudgetten een onderschatting zijn van wat minimaal nodig is voor een menswaardig bestaan. We weten uit onderzoek dat gezinnen in armoede vaker te kampen hebben met gezondheidsproblemen, schulden, huisvestingsproblemen..., wat betekent dat zij meer middelen nodig zullen hebben om volwaardig aan de samenleving te kunnen deelnemen dan de referentiebudgetten aangeven<sup>59</sup>. Halfjaarlijks worden de referentiebudgetten geïndexeerd aan de hand van de consumptieprijnsindex zodat ze het huidige prijsniveau zo actueel mogelijk weerspiegelen<sup>60</sup>. Om de vijf jaar wordt de korf van noodzakelijke goederen en diensten herbekeken.

Gezinnen met een inkomen onder de grens van het referentiebudget kunnen niet volwaardig deelnemen aan de samenleving. Deelnemers aan het overleg waarden de referentiebudgetten omdat ze een geldelijke waarde plakken op menswaardig leven en rekening houden met de levensduurte. Met behulp van een online tool<sup>61</sup> berekende een deelneemster aan het overleg zelf welk minimumbudget ze in haar situatie minimaal nodig heeft. Ze was *“geschrokken van het grote verschil met haar werkelijke inkomen. Veel mensen in armoede beseffen zelf niet wat het eigenlijk betekent om een menswaardig leven te leiden”*.

<sup>57</sup> Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn Thomas More (CEBUD) - [Referentiebudgetten voor een menswaardig inkomen](#).

Met dank aan Tess Penne van Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn Thomas More (CEBUD) voor haar presentatie tijdens de overlegbijeenkomst van 30 januari 2023.

Institut pour un développement durable (2022). « [Pauvreté, logement et énergie](#) », *Brève de l'IDD*, nr. 63, 24 augustus 2022.

<sup>58</sup> Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn (CEBUD) Thomas More in samenwerking met de Universiteit van Luik - [Referentiebudgetten voor Brussel 2023](#), totaalbudget voor typegezinnen die niet actief zijn op de arbeidsmarkt, een kwaliteitsvolle woning huren op de private huisvestingsmarkt, in goede gezondheid zijn en geen eigen wagen nodig hebben.

<sup>59</sup> Expertisecentrum Budget en Financieel welzijn Thomas More (CEBUD) - [Is een referentiebudget voldoende voor een gezin met een laag inkomen?](#)

<sup>60</sup> POD Maatschappelijke Integratie - [Is de hoogte van de referentiebudgetten aangepast aan de inflatie?](#)

<sup>61</sup> Expertisecentrum Budget en Financieel welzijn Thomas More (CEBUD) - [Budgetcalculator](#).

Anders dan de armoederisico-indicator zijn de referentiebudgetten vooral geschikt voor het ontwikkelen van beleidsindicatoren om de betaalbaarheid van goederen en diensten en de doeltreffendheid van minimuminkomens te bestuderen (zie punt 3).

Daarnaast kunnen ze ook een richtnorm zijn om te beoordelen of individuele leefsituaties beantwoorden aan de menselijke waardigheid. Algemeen zijn de referentiebudgetten berekend voor typegezinnen in specifieke omstandigheden (zie hierboven). Daarom is het belangrijk om bij het beoordelen van individuele situaties te gaan kijken in welke mate de werkelijke omstandigheden hiervan afwijken en welk effect dit heeft op de noodzakelijke kosten. Om dit te faciliteren is de REMI-tool<sup>62</sup> ontwikkeld, een online hulpmiddel dat OCMW's kunnen gebruiken om de financiële behoeften van hulpvragers op maat in te schatten en indien nodig aanvullende steun, bovenop het leefloon, toe te kennen. In tegenstelling tot het leefloon wordt aanvullende steun niet door de federale overheid bekostigd, maar door de OCMW's zelf. Om het gebruik van de REMI-tool te stimuleren heeft de federale minister voor Armoedebestrijding voor 2023 en 2024 budgetten vrijgemaakt opdat alle OCMW's deze tool zouden gebruiken om behoeften van hulpvragers te objectiveren en de nodige financiële steun toe te kennen om menswaardig te leven<sup>63</sup>. In totaal besloten 424 van de 581 OCMW's om aan het project deel te nemen: 16 in het Brussels Gewest, 159 in Wallonië en 249 in Vlaanderen<sup>64</sup>. Tijdens het overleg werd dit initiatief toegejuicht. Tegelijk vroegen deelnemers zich af wat er met de financiering van de OCMW's zal gebeuren nadat de twee jaar verstreken zijn. Ze zijn ook bezorgd dat sommige OCMW's bijkomende voorwaarden zullen stellen vooraleer REMI-steun toe te kennen of niet altijd voldoende rekening zullen houden met individuele omstandigheden en behoeften. Hoewel OCMW's vorming aangeboden krijgen over de REMI-tool waarin benadrukt wordt wat het betekent om een menswaardig bestaan te kunnen hebben, houden de OCMW's immers de regie van de toekenning van aanvullende steun in handen. Tijdens het overleg werd geopperd dat ook verenigingen waar armen het woord nemen meer aan de slag zouden kunnen gaan met de referentiebudgetten, *“zodat mensen vanuit een sterkere onderhandelingspositie naar het OCMW kunnen stappen”*, of ze nu een leefloon, een werkloosheidsuitkering of een laag loon ontvangen. Ondertussen loopt er in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie een evaluatieonderzoek van het REMI-project bij de OCMW's, uitgevoerd door de UCLouvain en de KULeuven. Ze zullen nagaan welke OCMW's REMI gebruiken en welke niet, hoe OCMW's aanvullende steun verlenen, hoe OCMW's de bijkomende federale middelen besteden en op welke manier de dienstverlening van OCMW's verandert voor en na het gebruik van REMI. Het is ook belangrijk om hierbij de ervaringen van de cliënten van de OCMW's mee te nemen.

## 2.4 Complementariteit van indicatoren

Wanneer we de armoedegrens van de armoederisico-indicator vergelijken met de referentiebudgetten, stellen we vast dat ze over het algemeen dicht bij elkaar liggen, al zijn er verschillen naargelang de samenstelling van het huishouden, naargelang men eigenaar of huurder is

---

<sup>62</sup> REMI staat voor Referentiebudgetten voor Menswaardig Inkomen.

Zie: Expertisecentrum Budget en Financieel welzijn Thomas More (CEBUD) - [REMI](#).

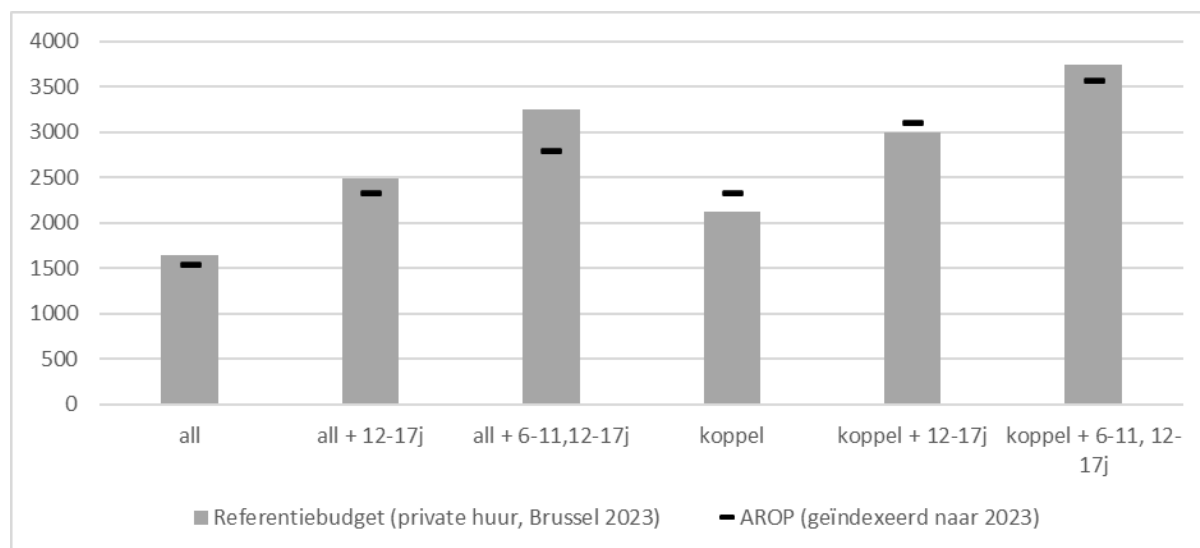
<sup>63</sup> Belgium.be - [De REMI-tool is binnenkort beschikbaar voor alle OCMW's](#).  
[POD Maatschappelijke Integratie - REMI, referentiebudget voor een waardig leven - een webapplicatie.](#)

<sup>64</sup> Belgium.be - [424 OCMW's zullen het REMI-instrument gebruiken om bijkomende financiële steun toe te kennen aan gezinnen met een ontoereikend inkomen.](#)



en naargelang men huurt op de sociale of private huurmarkt. Zo ligt het referentiebudget voor alleenstaanden die, al dan niet met kinderen, huren op de private markt hoger dan de armoedegrens. Dit geeft aan dat niet alle alleenstaanden met een inkomen op of net boven de armoedegrens de middelen hebben om volwaardig te kunnen deelnemen aan de samenleving<sup>65</sup>.

#### Referentiebudgetten voor private huurders versus de armoederisicogrens 2023 (EUR/maand)



Bron: Referentiebudgetten voor regio Brussel (Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn Thomas More – CEBUD, 2023), AROP (Eurostat en Statbel op basis van EU-SILC 2022, inkomensjaar 2021) geïndexeerd aan de hand van de gezondheidsindex (Statbel 2023).

Beide indicatoren, de armoederisico-indicator en de referentiebudgetten, geven een andere, aanvullende kijk op armoedesituaties: met een focus op inkomen of op noodzakelijke kosten, met de bedoeling om armoede te meten of om na te gaan hoe toereikend inkomens zijn, in functie van (internationale) vergelijkingen op niveau van de bevolking of van de verbetering van individuele situaties.

### 3. Doeltreffendheid van de inkomensbescherming van de minimuminkomens

De deelnemers aan het overleg zijn ervan overtuigd dat het inkomen van veel mensen hen niet toelaat waardig te leven. *“Voor een hele categorie mensen is het inkomen te laag”*. Ze herinneren er ons bovendien met klem aan dat er ook mensen zijn die helemaal geen inkomen hebben, zoals veel mensen in dak- of thuisloosheid en mensen zonder papieren. Er zijn ook mensen die om allerlei redenen hun recht op een uitkering, bijvoorbeeld het leefloon, niet kunnen laten gelden (zie hoofdstuk VI over de ineffectiviteit van rechten). Dit punt focust op de inkomensbescherming van de minimuminkomens. We definiëren wat onder minimuminkomens wordt verstaan en vergelijken de

<sup>65</sup> Frederickx, M., Delanghe, H., Penne, T., Storms, B. (te verschijnen). *Kan je menswaardig leven met een minimuminkomen in België? Referentiebudgetten als toetssteen*, Geel, Thomas More, Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn Thomas More (CEBUD).

bedragen van de minimuminkomens met de armoedegrens van de monetaire armoede-indicator en met de referentiebudgetten. We stellen vast dat de meeste inkomens de armoedegrens niet halen.

### 3.1 Minimuminkomens en hun evolutie

Veel mensen in armoede moeten rond komen met een minimuminkomen. Hieronder valt het minimumloon, het gewaarborgd gemiddeld minimum maandinkomen (GGMMI), de inkomensvervangende uitkeringen uit de sociale zekerheid en de bijstandsuitkeringen uit de sociale bijstand.

In België zijn de minimumlonen niet bij wet vastgesteld. De geldende minimumlonen worden gewoonlijk vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) die binnen de paritaire comités worden gesloten. De minimumloonbedragen voor de verschillende sectoren zijn beschikbaar op de databank van de minimumlonen<sup>66</sup>.

Het GGMMI van de Nationale Arbeidsraad (NAR) is een absolute ondergrens voor het loon. Het is niet identiek aan een minimum maandloon. In het GGMMI zijn immers bepaalde sommen begrepen die in de loop van het jaar worden uitbetaald. Zo wordt bijvoorbeeld een eindejaarspremie of dertiende maand in aanmerking genomen om na te gaan of het GGMMI nageleefd wordt. Voor deeltijdse werknemers wordt het GGMMI berekend in verhouding tot het aantal gewerkte uren<sup>67</sup>. In 2015 bedroeg het bedrag van het GGMMI voor een alleenstaande van 18 jaar en ouder 1.501,82 euro bruto per maand. In 2022 bedroeg dit bedrag 1.954,99 euro. De GGMMI-bedragen zijn eveneens beschikbaar op de databank van de minimumlonen.

De term 'uitkeringen' wordt hier gebruikt voor het vervangingsinkomen dat door de Sociale Zekerheid wordt verstrekt in geval van loonverlies (werkloosheid, pensionering, arbeidsongeschiktheid), voor de bijstandsuitkeringen voor wie onvrijwillig niet langer over een beroepsinkomen beschikt (leefloon, uitkeringen voor personen met een handicap, inkomensgarantie voor ouderen (IGO)), en voor aanvullingen op het inkomen voor wie bepaalde 'sociale lasten', zoals het opvoeden van kinderen of ziektekosten, moet dragen.

De minimuminkomens worden automatisch geïndexeerd (zie hoofdstuk II). Bovenop deze indexering, worden de uitkeringen aangepast aan de gestegen welvaart met de zogenaamde 'welvaartsenveloppe'<sup>68</sup>. De welvaartsvastheid van de uitkeringen komt echter niet automatisch tot stand: er is een gezamenlijk advies nodig van de sociale partners en finaal is het de regering die de knoop doorhakt. In het federaal regeerakkoord heeft de regering daarbovenop aangekondigd de sociale minima (minimumuitkeringen) geleidelijk te verhogen met 10,75 % tegen 2024 tot het niveau van de armoedegrens<sup>69</sup>. Het begrotingsakkoord van maart 2023 heeft de geplande verhoging van de sociale minimumuitkeringen en het leefloon echter geschrapt, uitgezonderd de minimumpensioenen

<sup>66</sup> Databank minimumlonen - [Minimumlonen per Paritair \(Sub\)Comité](#).

<sup>67</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting - [Rubriek Feiten & Cijfers](#), Fiche: Hoeveel bedragen de minimumuitkeringen en het minimumloon?

Zie ook: Coene, Jill (2022). "Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd", in Jill Coene (red.), [Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2022](#), Leuven, Acco, p. 387-481.

<sup>68</sup> Belgium.be - [Het akkoord over de welvaartsenveloppe garandeert een stijging van de minimumuitkeringen en de pensioenen](#).

<sup>69</sup> [Federaal Regeerakkoord](#), 30 september 2020.



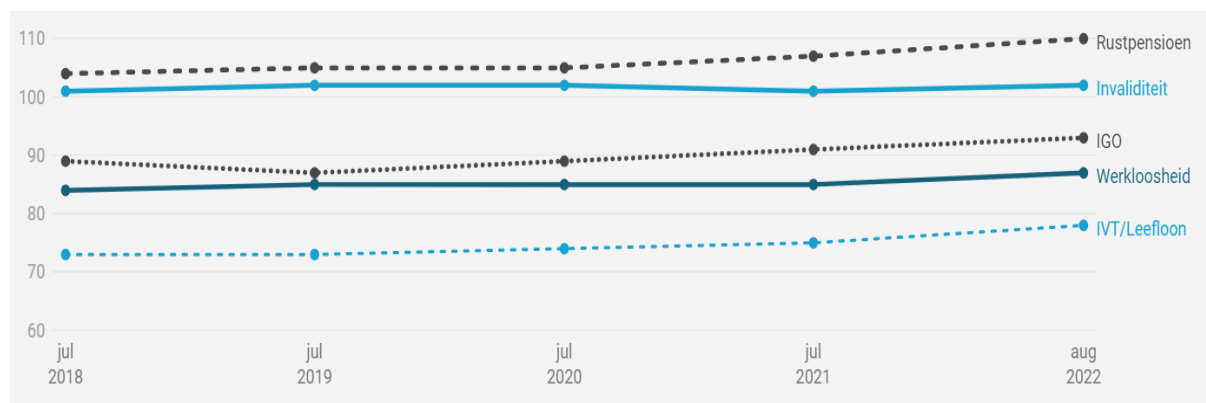
en de uitkeringen voor personen met een handicap<sup>70</sup>. De deelnemers aan het overleg betreuren dat de laatste trap van de geleidelijke verhoging niet wordt uitgevoerd en dat de doelstelling om de sociale minima op te trekken tot aan de armoedegrens opnieuw niet zal worden gehaald<sup>71</sup>.

### 3.2 Minimuminkomens als percentage van de armoedegrens en de referentiebudgetten

Om de doeltreffendheid van de minimuminkomens te bepalen, vergelijken we ze met de armoedegrens van de monetaire armoederisico-indicator en met de referentiebudgetten.

De verhoging van de bedragen van bepaalde sociale uitkeringen sinds 2021 zorgde voor een geleidelijke verbetering van de doelmatigheid van hun inkomensbescherming<sup>72</sup>. Toch liggen de meeste minimumuitkeringen in bijna alle situaties nog steeds onder de monetaire armoededrempel. De volgende grafieken geven de evolutie van de minimumuitkeringen weer als percentage van de armoedegrens, voor alleenstaanden en voor gezinnen zonder en met kinderen. Dit wil zeggen dat het bedrag van de uitkering wordt vergeleken met het bedrag van de armoedegrens. In augustus 2022 kwam het bedrag van het leefloon voor een alleenstaande bijvoorbeeld overeen met 78 % van het bedrag van de armoedegrens, voor de minimumwerkloosheidsuitkering was dat 87 %, voor het IGO 93 %, voor de minimuminvaliditeitsuitkering 102 % en voor het rustpensioen 110 %. Voor gezinnen met en zonder kinderen, liggen ook de minimuminvaliditeitsuitkering en het rustpensioen onder de armoedegrens. Er wordt uitgegaan van het netto beschikbaar gezinsinkomen van uitkeringsgerechtigden, inclusief onder andere gezinsbijslagen en sociale toeslagen en na verrekening van personenbelasting.

#### Minimumuitkering als percentage van de armoedegrens, voor alleenstaanden, van 2018 tem 2022



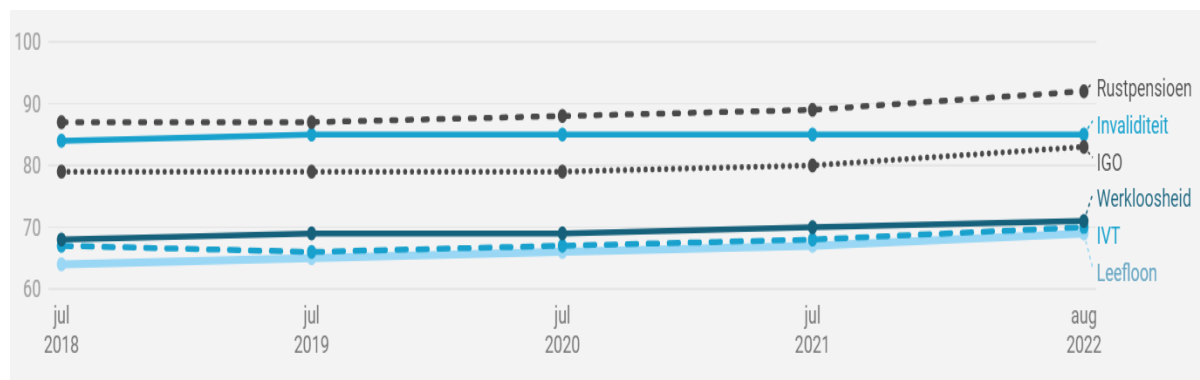
Bron: FOD Sociale Zekerheid: DG Analysis & Monitoring.

<sup>70</sup> Vanschoubroek, Christof (2023). "[Multinationals en laagste uitkeringen betalen de begrotingsopsmuk](#)", *De Standaard*, 30 maart 2023.

<sup>71</sup> Zie ook Degerickx, Heidi (2023). "[Breng alle uitkeringen boven de Europese armoederisicogrens](#)", *SamPol - Zomerreeks 2023: 5 minuten politieke moed*.

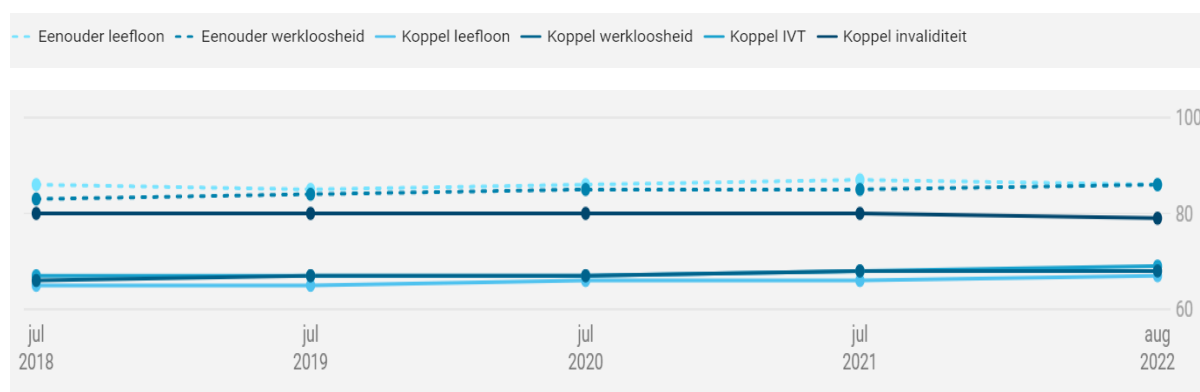
<sup>72</sup> FOD Sociale Zekerheid (2022). "[De doelmatigheid van de sociale minima in tijden van crisis](#)", *Cijfers in de kijker*, 17 oktober 2022.

### Minimumuitkering als percentage van de armoedelij, voor gezinnen zonder kinderen, van 2018 tem 2022



Bron: FOD Sociale Zekerheid: DG Analysis & Monitoring.

### Minimumuitkering als percentage van de armoedelij, voor gezinnen met kinderen, van 2018 tem 2022



Bron: FOD Sociale Zekerheid: DG Analysis & Monitoring.

Voor het leefloon stellen we vast dat - ondanks de verschillende stijgingen van het leefloon, ten gevolge van de indexering, de aanpassing aan de welvaart en de politieke beslissingen - de bestaanszekerheid van rechthebbenden op een leefloon er niet echt op vooruit gegaan is<sup>73</sup>. De evolutie van het leefloon als percentage van de armoedegrens vertoont immers weinig vooruitgang en het bedrag van het leefloon blijft in de verschillende gezinssituaties onder de armoedegrens liggen.

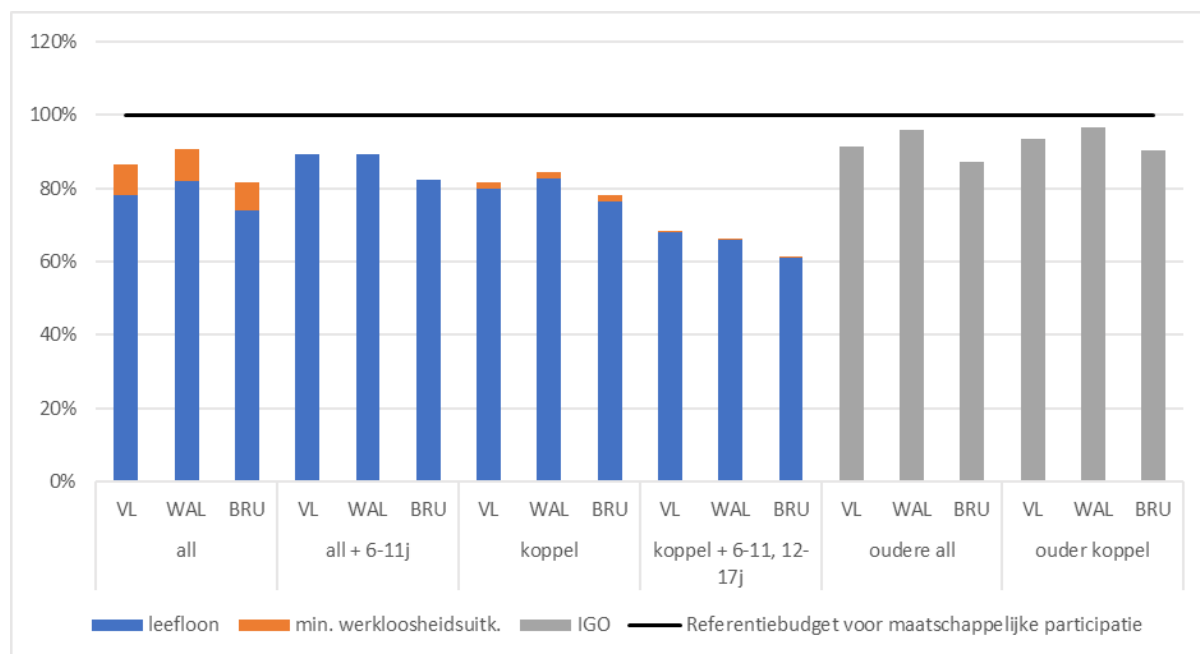
De referentiebudgetten zijn bij uitstek een zinvol instrument om de inkomensbescherming van minimuminkomens te toetsen<sup>74</sup>. Ze houden immers rekening met de kosten voor noodzakelijke goederen en diensten om volwaardig deel te nemen aan de maatschappij. Uit analyses blijkt dat vele uitkeringen onvoldoende inkomensbescherming bieden. Zo volstaat het leefloon voor geen enkel

<sup>73</sup> Zie ook: Woelfle, Guillaume (2023). *Le revenu d'intégration sociale (RIS) du CPAS est-il aussi élevé que le salaire minimum en Belgique ? Les chiffres disent le contraire*, RTBF, 14 januari 2023.

<sup>74</sup> Frederickx, Marieke et al. (2021). "Minimuminkomens beschermen niet tegen armoede", *Sampol*, 28, nr. 10, p. 26-32.

gezinstype dat aangewezen is op de private huurmarkt om menswaardig te kunnen leven. Ook de minimum werkloosheidsuitkering is voor vele gezinstypes ontoereikend<sup>75</sup>.

Doeltreffendheid van de minimuminkomens voor gezinnen met een leefloon, minimum werkloosheidsuitkering of IGO, uitgedrukt als % van de referentiebudgetten met private huur, 2023.



Bron: Referentiebudgetten<sup>76</sup> (Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn Thomas More – CEBUD, 2023), netto beschikbare minimuminkomens<sup>77</sup> (simulaties berekend met EUROMOD (HHoT) versie I5.99 voor 2023).

Zowel op basis van de armoedegrens als op basis van de referentiebudgetten kunnen we stellen dat de minimumuitkeringen gerechtigden onvoldoende beschermen tegen inkomensarmoede. De verhogingen van de bedragen van de uitkeringen hadden niet zozeer een impact op het armoederisico<sup>78</sup>, als wel op de armoedekloof of de diepte van de armoede. Dit wil zeggen dat de

<sup>75</sup> Frederickx, M., Penne, T., Delanghe, H. & Storms, B. (2021). [Doeltreffendheid van de minimuminkomens in Vlaanderen, Working paper 21.01](#), UAntwerpen en Thomas More, Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn Thomas More (CEBUD).

Frederickx, M., Delanghe, H., Penne, T., Storms, B. (te verschijnen). *Kan je menswaardig leven met een minimuminkomen in België? Referentiebudgetten als toetssteen*, Geel, Thomas More, Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn Thomas More (CEBUD).

<sup>76</sup> De referentiebudgetten geven de noodzakelijke kosten weer voor gezinnen die niet actief zijn op de arbeidsmarkt en een woning huren in Brussel, Vlaanderen en Wallonië. De gezinsleden verkeren in goede gezondheid, huren een kwaliteitsvolle woning, beschikken over de nodige competenties om hun budget goed te beheren en hebben toegang tot de nodige goederen en diensten. Ze hebben geen eigen wagen en maken gebruik van 1 dag kinderopvang per week aan een minimumtarief in de gesubsidieerde opvang. De huisvestingskosten zijn berekend op basis van mediane private huurprijzen voor een kwaliteitsvolle woning op basis van surveydata in de drie gewesten. Cijfers mei 2023.

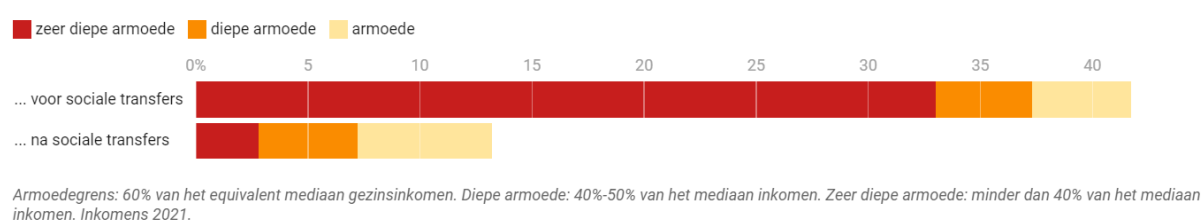
<sup>77</sup> Netto beschikbare inkomens zijn inclusief kinder- en schooltoeslagen, de bijdragen aan de sociale zekerheid en de betaling of teruggave van de personenbelasting.

<sup>78</sup> FOD Sociale Zekerheid (2022). [“De doelmatigheid van de sociale minima in tijden van crisis”](#), *Cijfers in de kijker*, 17 oktober 2022.

uitkeringen rechthebbenden niet over de armoededrempel tilden, maar wel de afstand verkleinden tussen hun inkomen en die armoededrempel<sup>79</sup> (zie punt 4.3).

Toch kan het belang van onze sterke sociale bescherming niet onderschat worden. Zowel de omvang als de diepte van armoede is veel kleiner na dan vóór sociale transfers. Sociale uitkeringen slagen er dus wel degelijk in mensen uit (diepe) armoede te halen<sup>80</sup>. Er is wel een groot verschil tussen de groep 65+ en de groep op actieve leeftijd (25- tot 54-jarigen). Hoewel de omvang en diepte van de armoede bij de groep op actieve leeftijd voor sociale transfers kleiner is dan bij de groep 65+, halen de sociale transfers minder mensen van 24 tot 54 jaar uit de armoede. Dit is een gevolg van het beleid om via lagere uitkeringen mensen zonder werk financieel aan te sporen werk te zoeken.

### Het belang van sociale bescherming – Aandeel Belgen met een inkomen onder de armoedegrens, naar armoedediepte



Bron: Denktank Minerva, op basis van Eurostat EU-Silc 2022.

### 3.3 En de kinderbijslag?

Dit hoofdstuk gaat niet specifiek in op de doelmatigheid van de kinderbijslag, voor het dekken van de kosten voor de opvoeding van kinderen, noch voor de strijd tegen kinderarmoede. Dit wil niet zeggen dat de kinderbijslag buiten beschouwing wordt gelaten. Zowel bij de berekening van de armoededrempel (zie punt 2.2) als van de hoogte van de minimuminkomens om de doelmatigheid ervan te bepalen tegenover de armoededrempel of de referentiebudgetten wordt rekening gehouden met de ontvangen kinderbijslag als onderdeel van het netto beschikbaar inkomen (zie punt 3.2). Voor gezinnen in armoede is de kinderbijslag immers een belangrijk, vast, voorspelbaar en vrij te besteden deel van hun inkomen<sup>81</sup>. Samen met de sociale toeslagen voor gezinnen met een laag inkomen, vormt het een aanzienlijk deel van hun maandelijks inkomen. Tijdens het overleg, ook in de Duitstalige Gemeenschap, brachten deelnemers in hoe moeilijk het is voor gezinnen met kinderen om betaalbare en aangepaste huisvesting te vinden, schoolkosten en gezondheidszorg te betalen...

<sup>79</sup> Data.gov.be - [Diepte van het armoederisico \(i51\)](#).

<sup>80</sup> Somers, Matthias (2023). "[De impact van sociale uitkeringen op armoede](#)", *Minerva paper 2023/7*, Brussel, Denktank Minerva.

<sup>81</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). [Sociale bescherming en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2012-2013](#), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

## 4. Hoeveel mensen leven in monetaire armoede?

Terwijl de deelnemers aan het overleg herhalen dat het water hen al lang aan de lippen staat en dat de voorbije en huidige crisissen hen dieper in de armoede duwen, blijken de armoedecijfers de laatste jaren in een licht gunstigere richting te evolueren. Deelnemers aan het overleg vrezen echter *“dat de cijfers niet overeen komen met wat in de realiteit wordt vastgesteld”*. Dit punt bespreekt hoeveel mensen een monetair armoederisico lopen en welke groepen extra kwetsbaar zijn. Daarna worden mogelijke verklaringen voor de voorzichtig positieve evolutie van de armoedecijfers op een rijtje gezet, om te eindigen met een kritische reflectie over de manier waarop armoede wordt gemeten en bestreden.

### 4.1 Armoederisicopercantage

De vraag hoeveel mensen in monetaire armoede leven, kan beantwoord worden op basis van de armoederisico-indicator en data die verzameld worden in het kader van EU-SILC. Er zijn geen gegevens beschikbaar om te meten hoeveel mensen in armoede leven op basis van de referentiebudgetten. Het armoederisicopercantage verwijst naar het percentage mensen met een equivalent beschikbaar inkomen (na sociale transfers) onder de armoedegrens, die is vastgesteld op 60 % van het nationale mediane equivalente beschikbare inkomen (na sociale transfers). Volgens de gegevens van EU-SILC 2022, gebaseerd op inkomens van 2021, behoorde 13,2 % van de Belgische bevolking tot de groep met een monetair armoederisico<sup>82</sup>.

Naast grote regionale verschillen – in Vlaanderen is het armoederisicopercantage 7,7 %, in Wallonië 17,8 % en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 29,8 % - verschilt het armoederisicopercantage sterk tussen werkenden (3,6 %) en werklozen (48,8 %), tussen een gezin met twee volwassenen en 1 kind of meer (9,9 %) en éénuoudergezinnen (30,5 %), tussen mensen met een hoge opleiding (6,7 %) of een lage opleiding (26,2 %), tussen eigenaars (7,6 %) en huurders (29,1 %) en tussen mensen geboren in België (10,5 %) of buiten de EU (34,6 %). Deze meest kwetsbare groepen - werklozen, andere inactieven, alleenstaande ouders, laagopgeleiden, huurders, personen met een migratieachtergrond – gaan er bovendien sterker op achteruit<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Statbel - [EU-SILC 2022](#), AROPE - Risico op armoede of sociale uitsluiting.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting - [Rubriek Feiten & Cijfers](#), Fiche: Hoeveel mensen in België leven in armoede?

<sup>83</sup> FOD Sociale Zekerheid (2023). [The evolution of the social situation and social protection in Belgium. Part 1. EU-SILC 2022 results for Belgium.](#)

AROP – Risico op monetaire armoede

|                                       | 2019  | 2020* | 2021  | 2022  |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| <b>België</b>                         | 14,8% | 14,1% | 12,7% | 13,2% |
| <b>Regio</b>                          |       |       |       |       |
| <b>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</b> | 31,4% | 27,8% | 25,4% | 29,8% |
| <b>Vlaams Gewest</b>                  | 9,8%  | 9,3%  | 7,8%  | 7,7%  |
| <b>Waals Gewest</b>                   | 18,3% | 18,2% | 17,3% | 17,8% |

Bron: Statbel<sup>84</sup>

Wanneer we naar de evolutie van het armoederisicopercentage kijken, zien we vanaf EU-SILC 2019 (inkomens 2018) een lichte daling, die stagneert met EU-SILC 2022 (inkomens 2021) voor Vlaanderen en terug lichtjes toeneemt voor de andere gewesten. Het zijn vooral de bevolkingsgroepen die traditioneel al een hoog armoederisico hebben, die het meest getroffen worden door deze recente stijging van het armoederisico. In feite is het armoederisico onder quasi-inactieve huishoudens, immigranten van buiten de EU, leden van eenoudergezinnen, huurders en laaggeschoolden tussen 2021 en 2022 toegenomen<sup>85</sup>.

## 4.2 Is er sprake van verarming?

*“...we bevinden ons in een context waarin de armen steeds armer worden, maar waarin ook andere mensen in armoede terecht komen”.*

Hoewel de armoedecijfers op basis van de monetaire armoede-indicator relatief stabiel blijven en de laatste jaren zelfs een licht dalende tendens vertonen, gaan de meest kwetsbare groepen er verder op achteruit: werklozen, andere inactieven, personen met een migratieachtergrond, alleenstaande ouders, huurders en laagopgeleiden hebben een hoger armoederisico<sup>86</sup>. De verdieping van de armoede van deze groepen zet zich in tijden van crisis nog feller door<sup>87</sup>. In Vlaanderen steeg de armoedekloof van 15 % in 2021 naar 18 % in 2022<sup>88</sup>. Tijdens het overleg werd opgemerkt dat deze verarming over het hoofd dreigt te worden gezien door de positieve evolutie van de armoedecijfers.

Tegelijk melden vele verenigingen waar armen het woord nemen dat er steeds meer mensen uit de lagere middenklasse of werkende armen bij hen aankloppen<sup>89</sup>. Door de stijging van de levensduurte, zijn er ‘nieuwe’ groepen met een laag inkomen die moeite hebben om de eindjes aan elkaar te knopen en in armoede dreigen terecht te komen (zie hoofdstuk II). Het aantal Belgen dat aangeeft moeite te hebben om rond te komen, is de afgelopen kwartalen gestaag gestegen<sup>90</sup>. Omwille van de stijgende kosten van levensonderhoud ervaart *“een aanzienlijk deel van de bevolking nu de moeilijkheden waarmee een grote groep armen sinds jaar en dag te maken heeft, namelijk de dagelijkse strijd om*

<sup>84</sup> Statbel - [België – EU-SILC 2022](#), AROP – Risico op monetaire armoede.

<sup>85</sup> FOD Sociale Zekerheid (2023). [The evolution of the social situation and social protection in Belgium. Part 1. EU-SILC 2022 results for Belgium.](#)

<sup>86</sup> FOD Sociale Zekerheid (2023). [The evolution of the social situation and social protection in Belgium. Part 1. EU-SILC 2022 results for Belgium.](#)

<sup>87</sup> Decenniumdoelen (2023). [Armoedebarmometer 2023.](#)

<sup>88</sup> Vlaanderen.be - [Diepte van het armoederisico.](#)

<sup>89</sup> Netwerk tegen Armoede - [Sociale rechtvaardigheid onder druk door hardnekkig hoge armoedecijfers in België.](#)

<sup>90</sup> Statbel - [Belgen ervaren steeds meer moeilijkheden om de eindjes aan elkaar te knopen.](#)

*het bestaan*<sup>91</sup>. Hoewel hun inkomen niet onder de armoededrempel ligt, hebben ze onvoldoende financiële middelen om de extra kosten te dragen. Met een inkomen tussen de 60 % en 80 % van het mediaan nationaal equivalent beschikbaar inkomen is deze groep financieel kwetsbaar<sup>92</sup>.

Tot slot wijzen de deelnemers aan het overleg erop dat er geen cijfers bestaan over het vermogen van mensen. Ze vrezen *“dat de werkelijke kloof tussen mensen in armoede en anderen nog veel groter is dan uit de statistieken blijkt als je vermogen mee in rekening zou brengen”*. De levensstandaard van gezinnen met eenzelfde equivalent netto beschikbaar inkomen kan inderdaad sterk verschillen naargelang hun vermogen (en schulden). Binnen de onderzoekswereld gaan steeds meer stemmen op om in indicatoren van het armoederisico ook rekening te houden met vermogens en schulden van gezinnen<sup>93</sup>.

### 4.3 Reflectie op de armoede-indicatoren en -cijfers

Tijdens het overleg stelden de deelnemers – zowel mensen in armoede als terreinactoren – de vraag hoe het komt dat het monetaire armoederisicopercentage lichtjes daalt, terwijl mensen in het dagelijks leven het gevoel hebben dat ze minder goed rondkomen? We bieden enkele elementen van antwoord aan.

Vooreerst valt een statistische realiteit niet samen met de menselijke realiteit. Cijfers, vaak gebaseerd op veralgemeningen van steekproefresultaten, kunnen nooit de volledige werkelijkheid of de diversiteit aan individuele gevallen vatten. De mens achter de cijfers blijft verborgen. De monetaire armoederisico-indicator (AROP) is bovendien slechts één indicator, die meestal in combinatie wordt gebruikt met de indicator voor ernstige materiële deprivatie en voor huishoudens met een lage werkintensiteit. Ook deze indicatoren zijn gebaseerd op EU-SILC data. Samen vormen ze de indicator voor het risico op armoede en sociale uitsluiting (AROPE). Ook de indicatoren voor ernstige materiële deprivatie en voor huishoudens met een lage werkintensiteit vertonen de voorbije jaren een stabilisatie op een iets lager niveau<sup>94</sup>.

Een aantal inherente kenmerken van de monetaire armoederisico-indicator vragen voorzichtigheid bij de interpretatie van de cijfers, of die nu een positieve of negatieve trend aangeven<sup>95</sup>. De AROP- en AROPE-indicatoren zijn immers gebaseerd op gegevens uit EU-SILC, een bevraging van een steekproef van een 7000-tal huishoudens, en deze data hebben hun beperkingen. De steekproef gebeurt op basis van het Rijksregister. Mensen die in collectieve voorzieningen wonen, dak- en thuislozen en mensen zonder verblijf worden niet bevraagd. Om hieraan tegemoet te komen heeft het Steunpunt tot bestrijding van armoede in 2010 het onderzoek ‘SILC-CUT’ geïnitieerd. Concreet werd de EU-SILC-enquête herwerkt tot een aangepaste bevraging van 2 groepen: dak- en thuislozen en mensen zonder

<sup>91</sup> Pironet, Ewald (2022). “De middenklasse kreunt: armoede dreigt voor 1 op de 3 Belgen”, interview met Ive Marx, *Knack*, 23 maart 2022.

<sup>92</sup> Horemans, Jeroen et al. (2020). “[De kwetsbare werkende. Een profielschets van armoede en financiële bestaanszekerheid bij werkende Belgen](#)”, *CSB-bericht*, juni 2020.

<sup>93</sup> Kuypers, Sarah en Ive Marx (2022). “Armoederisico in België en Europa: het effect van vermogens en schulden”, in Jill Coene (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2022*, Leuven, Acco, p. 83-103.

<sup>94</sup> Statbel - [België – EU-SILC 2022](#), SMD – Ernstige materiële deprivatie en LWI – Lage werkintensiteit.

<sup>95</sup> FOD Sociale Zekerheid (2022). [De evolutie van de sociale situatie en de sociale bescherming in België 2021, synthese](#), p. 4-5.



wettig verblijf<sup>96</sup>. Deze twee doelgroepen presteren beduidend slechter op de verschillende indicatoren dan de rest van de bevolking. Voor de ganse Belgische bevolking bedroeg het armoederisicopercentage in 2008 14,7 %. Het overeenstemmende risico onder dak- en thuislozen liep op tot 71,8 % en voor mensen zonder wettig verblijf tot 95,6 %<sup>97</sup>. Ook in het overleg werd ervoor gewaarschuwd dat de cijfers de armoede onderschatten omdat de meest kwetsbare groepen niet bereikt worden bij de bevraging. *“Hoe kun je indicatoren ontwikkelen als je met hen geen rekening houdt?”*.

Er is ook sprake van een ‘vertragingseffect’ omdat de EU-SILC-cijfers steeds gebaseerd zijn op gegevens over de inkomens van het jaar ervoor. Evoluties in de cijfers zijn daardoor moeilijk te interpreteren. De financiële impact van gebeurtenissen en overheidsmaatregelen wordt immers vaak pas later en op langere termijn duidelijk. Daarnaast heeft de Belgische versie van de EU-SILC een aantal belangrijke methodologische wijzigingen ondergaan die vergelijkingen tussen jaren moeilijker maken, zoals het gedeeltelijk gebruik van administratieve data, een wijziging in definitie van een indicator... Ook de COVID-19-crisis heeft een effect gehad op de verzamelde gegevens. In plaats van face tot face moesten de vragenlijsten telefonisch of online worden afgenomen, waardoor een ander type huishoudens bereikt werd en een vertekend beeld kan ontstaan.

Een ander element waarmee rekening moet worden gehouden bij de interpretatie van de evolutie van de armoedecijfers is dat het armoederisicopercentage wordt beïnvloed door de armoededrempel zelf<sup>98</sup>. Normaal gezien stijgt de armoededrempel jaarlijks geleidelijk, samen met de stijging van de inkomens door onder andere de indexering. Omwille van de COVID-19 crisis, waarin een belangrijk deel van de werkende bevolking een inkomensverlies heeft gekend, is de drempel van 2021, berekend op de inkomens van 2020, nagenoeg gelijk gebleven. Tegelijk waren er tijdens de pandemie heel wat steunmaatregelen van kracht, zowel op federaal als op regionaal niveau<sup>99</sup>, werden in de periode 2020-2021 een aantal minimumuitkeringen verhoogd en werden de minima regelmatig geïndexeerd. Hierdoor was er heel wat ‘beweging’ rond de armoededrempel, vooral van huishoudens die erover zijn gesprongen. Dat wordt duidelijk uit de vergelijking van de armoederisicopercentages vóór en na sociale transfers: zonder de sociale uitkeringen in rekening te brengen stijgt het armoederisicopercentage 2021, terwijl het daalt met de sociale uitkeringen<sup>100</sup>. In 2022 is de armoededrempel sterker gestegen dan anders, wat erop wijst dat het inkomensverlies van de werkende bevolking is ingehaald. De armoederisicopercentages vertonen ook opnieuw een lichte stijging nu steunmaatregelen wegvallen en er structureel weinig aan het beleid rond arbeidsmarkt of sociale bescherming is veranderd.

Tijdens het overleg werd geopperd om bij de bepaling van de armoedegrens en bij de meting van het aantal armen meer rekening te houden met de kosten voor het levensonderhoud. Er ontplooiën zich

<sup>96</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting - [Ondervertegenwoordiging van armen in databanken \(SILC-CUT\)](#).

<sup>97</sup> Schockaert Ingrid et al. (2012). [Armoede tussen de plooiën. Aanvullingen en correcties op EU-SILC voor verborgen groepen armen](#), KU Leuven, HIVA.

<sup>98</sup> Statbel - [België – EU-SILC 2022](#), Armoededrempel – 60 % van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar inkomen na sociale transfers.

<sup>99</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Interfederaal overzicht van COVID-19-maatregelen, ter ondersteuning in situaties van armoede en bestaansonzekerheid](#), 20 juli 2021.

<sup>100</sup> Statbel - [België – EU-SILC 2022](#), AROP22 – Armoederisico voor sociale transfers, exclusief pensioen. Informatieve mail van Valérie Goffin, 4 februari 2022, FOD Economie.



daartoe verschillende denkpistes. Op Europees niveau denkt men erover om - naast de indicator voor monetaire armoede, (ernstige) materiële en sociale deprivatie en lage werkintensiteit - energiearmoede mee op te nemen in de indicator 'risico op armoede en sociale uitsluiting' (AROEPE)<sup>101</sup>, waartoe de EU-SILC waardevolle mogelijkheden biedt. Een andere mogelijke piste is om een armoede-indicator te ontwikkelen die ook rekening houdt met reële situaties en behoeften van mensen (levensstandaard) naast hun inkomen. Een optie is ook om bij de bepaling van het werkelijk besteedbaar inkomen het beschikbaar inkomen te verminderen met noodzakelijke kosten voor huisvesting, energie<sup>102</sup>... In Vlaanderen worden de mogelijkheden onderzocht om een armoede-indicator te ontwikkelen gebaseerd op de referentiebudgetten. Deze zou niet alleen rekening houden *"met inkomen maar ook met de kosten en sociale voordelen die verbonden zijn met het gebruik van noodzakelijke goederen en diensten"*<sup>103</sup>. Dit is geen gemakkelijke oefening. Een armoede-indicator is per definitie een veralgemening van individuele situaties waarmee problemen van normatieve, praktische en methodologische aard gepaard gaan. Zo komen een levenstandaard- en een rechtenbenadering om armoede te meten op gespannen voet te staan: wordt bijvoorbeeld het feitelijk gebruik van kinderopvang als maatstaf genomen of enkel het gewenste gebruik ervan?

Het is belangrijk erop te wijzen dat de vraag "is er sprake van verarming?" niet eenvoudig te beantwoorden is. Er zijn meerdere indicatoren nodig om de multidimensionaliteit en verschillende situaties van armoede in kaart te brengen, zoals ook bleek uit het Indicatorenproject van het Steunpunt tot bestrijding van armoede<sup>104</sup>. Er ontplooiën zich allerlei initiatieven om de realiteit van armoede beter in data te vatten. De FOD Sociale Zekerheid, die elk jaar een stand van zaken publiceert over de sociale situatie en sociale bescherming in België, baseert zich daartoe op een verscheidenheid van indicatoren<sup>105</sup>. Naar aanleiding van de COVID-19-crisis en de grote socio-economische impact ervan, wordt ook onderzoek gevoerd naar indicatoren om de socio-economische gevolgen van crisissen te monitoren en de effectiviteit van beleidsmaatregelen (BE-FAST-onderzoek)<sup>106</sup>. Binnen de Interministeriële Conferentie (IMC) 'Maatschappelijke integratie, Wonen en Grootstedenbeleid' heeft Vlaams minister Benjamin Dalle zijn initiatief toegelicht om samen met experts in de academische wereld de armoede-indicatoren te verbeteren in functie van meer actuele gegevens (*nowcasting*) en van prognoses (*forecasting*)<sup>107</sup>.

<sup>101</sup> Isalyne Stassaert tijdens het overleg op 30 januari 2023.

<sup>102</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004). [Een andere benadering van armoede-indicatoren: onderzoek-actie-vorming](#), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

Thys, François (2022). "[Bientôt 40 % des citoyens belges sous le seuil de pauvreté, comme l'affirment Maxime Prévot et Bruno Colmant ?](#)", *La Libre*, 5 september 2022.

<sup>103</sup> Marchal, Sarah (2022). [Onderzoek naar de haalbaarheid van het ontwikkelen en het gebruik van een bijkomende indicator om armoede te monitoren op Vlaams niveau](#), Leuven, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

<sup>104</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004). [Een andere benadering van armoede-indicatoren: onderzoek-actie-vorming](#), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

<sup>105</sup> FOD Sociale Zekerheid - [Analyse van de evolutie van de sociale situatie en sociale bescherming in België](#).

<sup>106</sup> Belspo.be - [BE-FAST Data Infrastructure and Indicators for Fast Monitoring of Social and Labour Market](#).

<sup>107</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting - [Secretariaat van de Interministeriële Conferentie 'Maatschappelijke integratie, Wonen en Grootstedenbeleid'](#).

#### 4.4 Geen armoede (#SDG1)

De discussie over het feit of de armoedecijfers al dan niet gedaald zijn, moet steeds gevoerd worden tegen de achtergrond van de doelstellingen die wereldwijd, op Europees en Belgisch niveau worden gesteld om armoede te bestrijden. Sterker nog: *“Als men schrijft dat de armoede moet dalen met een bepaald percentage, is dit choquerend. Het is onaanvaardbaar dat mensen in armoede moeten leven. Armoede moet uitgeroeid worden”*<sup>108</sup>.

De doelstelling van de Europa 2020-strategie, om tussen 2010 en 2020, het aantal personen dat wordt getroffen of bedreigd door armoede of sociale uitsluiting met ten minste 20 miljoen in Europa - 380.000 in België - te verminderen, is nooit gehaald<sup>109</sup>.

Sindsdien maakt de Agenda 2030 van de Verenigde Naties met de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen van het uitbannen van armoede een absolute prioriteit en doelstelling nummer 1. Wereldwijd moet tegen 2030 extreme armoede worden uitgeroeid voor alle mensen die met minder dan 1,25 dollar per dag moeten rondkomen. In de zogenaamde ‘rijke’ landen moet het aandeel mensen dat volgens de nationale definities in armoede leeft in al haar dimensies tegen 2030 gehalveerd worden<sup>110</sup>.

In maart 2021 keurde de Europese Commissie een actieplan goed om de Europese Pijler voor Sociale Rechten in de praktijk te brengen. In overeenstemming met de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen moeten op het gebied van werkgelegenheid, vaardigheden en sociale bescherming tegen 2030 drie kerndoelen worden verwezenlijkt: ten minste 78 % van de bevolking van 20 tot en met 64 jaar moet tegen 2030 een baan hebben, ten minste 60 % van alle volwassenen zou jaarlijks aan een opleiding moeten deelnemen, het aantal mensen dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd, moet tegen 2030 met ten minste 15 miljoen worden verminderd (van wie minstens 5 miljoen kinderen). België schoof als doelstelling naar voren om tegen 2030 het aantal personen in armoede of sociale uitsluiting te doen dalen met 279.000, van wie 93.000 kinderen<sup>111</sup>. We stellen vast dat deze doelstelling minder ambitieus is dan de Europa-2020 doelstelling, terwijl de deelnemers aan het overleg duidelijk zijn: armoede moet worden uitgeroeid, niet verminderd. Met deze doelstelling voor ogen, wordt het belang van de lichte daling van de armoedecijfers erg relatief.

#### 4.5 Recht op een menswaardig inkomen

De realiteit dat zoveel mensen moeten overleven met een inkomen onder de armoededrempel en de referentiebudgetten is een inbreuk op hun recht op een menswaardig bestaan zoals beschreven in artikel 23 van de Grondwet<sup>112</sup> (onder andere het recht op sociale zekerheid en het recht op kinderbijslag). Dit is een weerspiegeling van ieders recht op een behoorlijke levensstandaard om de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin te verzekeren zoals het in verschillende internationale mensenrechtenverdragen is opgenomen (artikel 25 Universele Verklaring van de

<sup>108</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Duurzaamheid en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2018-2019](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, p. 8.

<sup>109</sup> FOD Sociale Zekerheid (2019). [The evolution of the social situation and social protection in Belgium 2019](#).

<sup>110</sup> Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling - [1. Geen armoede](#).

<sup>111</sup> FOD Sociale Zekerheid - [Actieplan voor de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten](#).

<sup>112</sup> [De gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994](#), B.S., 17 februari 1994.

Rechten van de Mens, artikel 11 Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, artikels 12 en 30 van het Herzien Europees Sociaal Handvest, artikel 34 van Handvest van de grondrechten van de Europese Unie)<sup>113</sup>. In dit kader, beveelt het VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten - in zijn slotbeschouwingen bij de vijfde periodieke evaluatie van België – aan om de wettelijke minimumuitkeringen te verhogen tot boven de armoededrempel<sup>114</sup>.

Sinds het Algemeen verslag over de armoede pleit het Steunpunt tot bestrijding van armoede voor een sterke sociale bescherming om ieders bestaanszekerheid via een menswaardig inkomen te garanderen. Mensen hebben recht op een voldoende, zeker en stabiel inkomen, waardoor er ruimte ontstaat in hun hoofd en ze kunnen investeren in hun leven en toekomst. Ook het Belgisch Minimum Inkomen Netwerk (BMIN) werkt al jaren rond het concept en het belang van een waardig minimuminkomen in België. BMIN pleit bij de Europese instellingen voor het verhogen van de laagste inkomens en uitkeringen door het aannemen van een Europese richtlijn rond minimuminkomen. Het werkt hiervoor samen met de partners van het Europees Minimum Inkomen Netwerk (EMIN) in andere landen. De Europese Commissie heeft eind september 2022 een belangrijk initiatief genomen door een Europese aanbeveling rond minimuminkomen aan de Europese lidstaten voor te stellen. Dit voorstel werd op 31 januari 2023 door de Raad van de Europese Unie aangenomen<sup>115</sup>. Hoewel deze aanbeveling de Europese lidstaten ertoe aanzet om hun minimuminkomensbescherming te verbeteren (toegankelijkheid, toereikendheid,...), pleiten armoedeorganisaties voor een Europese richtlijn die lidstaten verplicht moeten omzetten in nationale wetgeving. Ze pleiten ook voor een expliciete mensenrechtenbenadering zodat iedereen toegang heeft tot een menswaardig en adequaat inkomen<sup>116</sup>.

---

<sup>113</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede (2001). *In dialoog, zes jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede. Eerste tweejaarlijks verslag*, Bijlage 1: *De Grondrechten*, p. 245-248. Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

<sup>114</sup> United Nations, Economic and Social Council (2020). *Concluding observations on the fifth periodic report of Belgium*. E/C.12/BEL/CO/5.

<sup>115</sup> European Commission (2023). *Council adopts recommendation on adequate minimum income*, 30 januari 2023.

<sup>116</sup> BMIN (2022). *Positie van het Belgian Minimum Income Netwerk (BMIN) op het voorstel van de Europese Commissie voor een Aanbeveling met betrekking tot Minimum Inkomen*, 17 oktober 2022.

EAPN (2023). *Minimum Income Council Recommendation: Not Enough To Fight Poverty*.

## 5. Aanbevelingen

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede formuleert de volgende aanbevelingen.

- Realiseer de doelstellingen om armoede te bestrijden, zoals vooropgesteld in de VN-Agenda 2030 en de Europese Pijler voor Sociale Rechten, waartoe België zich verbonden heeft. Streef ernaar om de armoede niet alleen te verminderen maar helemaal uit te roeien opdat iedereen een leven kan leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.
- Realiseer voor iedereen het recht op een menswaardig inkomen, als onderdeel van het recht op een menswaardig bestaan, zoals voorzien in artikel 23 van de Grondwet.
  - Verhoog de minimuminkomens (het minimumloon, de vervangingsinkomens en de bijstandsuitkeringen) tot minstens het niveau van de armoederisicogrens, zoals het VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten aanbeveelt in zijn slotbeschouwingen bij de vijfde periodieke evaluatie van België.
  - Garandeer de welvaartsvastheid van de minimuminkomens via de welvaartsenveloppe, bovenop de indexeringskosten, zodat iedereen de (stijgende) kosten voor levensonderhoud kan dragen.
  - Zorg dat de minimuminkomens voor alle rechthebbenden toegankelijk zijn en stabiliteit en zekerheid bieden zodat mensen vrij en autonoom zijn om in hun leven en toekomst te investeren.
- Versterk de OCMW's met personeel en middelen om hulpvragers snel en effectief van een menswaardig inkomen te verzekeren.
  - Financier de aanvullende steun die door OCMW's kan toegekend worden op een structurele manier met federale middelen, zodat ze deze niet enkel met eigen middelen moeten bekostigen.
  - Maak die aanvullende steun bekend bij en toegankelijk voor zowel begunstigden van het leefloon, gerechtigden op een werkloosheids- of invaliditeitsuitkering, als werkenden met een laag loon.
  - Promoot en integreer de REMI-tool – een instrument gebaseerd op de referentiebudgetten – om aanvullende steun toe te kennen opdat mensen volwaardig kunnen participeren aan de samenleving – in de werking van de OCMW's.
  - Evalueer het tweejarig project naar aanleiding van de promotie van de REMI-tool bij de OCMW's, met betrokkenheid van de stakeholders én de rechthebbenden.
- Stimuleer samenwonen en solidariteit in plaats van het financieel af te straffen.
  - Verhoog op korte termijn het bedrag van de vervangings- en bijstandsuitkeringen voor samenwonenden, rekening houdend met de werkelijke schaalvoordelen. De referentiebudgetten kunnen hiervoor houvast bieden.
  - Streef naar oplossingen voor alle situaties van samenwonen (gezin, woningdelers, solidaire burgers). Uitzonderingsmaatregelen in specifieke situaties of voor specifieke groepen dreigen immers bijkomende ongelijkheden te creëren.
  - Gebruik de resultaten van de bestelde onderzoeken naar de kosten en baten van een afschaffing van het statuut samenwonenden voor de vervangings- en bijstandsuitkeringen en maak het noodzakelijk budget vrij om dit daadwerkelijk te doen.
  - Maak op lange termijn werk van een grondige hervorming van alle regelgeving waarin het al dan niet samenwonen een negatieve impact heeft op de financiële situatie van mensen. Gebruik daarbij het recht op een menswaardig bestaan, op bescherming van het gezinsleven, op privacy, op wonen, op gelijke behandeling als streefdoelen en toetsstenen.

- Ontwikkel en verfijn een set aan complementaire indicatoren om armoede te meten en de doelstellingen in de strijd tegen armoede te monitoren.
  - Betrek verschillende expertises in deze oefening (mensen in armoede, beroepskrachten van terreinorganisaties, academici, data-analysten, medewerkers van instellingen en administraties...)
  - Verbeter de dataverzameling, -uitwisseling en -gebruik op alle beleidsniveaus.
  - Vergeet nooit de mensen, hun verschillende situaties, ervaringen en behoeften, achter de cijfers. Data zijn geen doel op zich.

# Hoofdstuk II - Een stijgende levensduurte



## Inhoudsopgave

|                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Inleiding.....                                                                          | 39 |
| 1. Sterk stijgende prijzen en een ongeziene inflatie.....                               | 39 |
| 1.1 De evolutie van de inflatie in de periode 2020-2023.....                            | 39 |
| 1.1.1 Wat is inflatie? .....                                                            | 39 |
| 1.1.2 De evolutie van de algemene, voedings- en energieinflatie van 2020 tot 2023 ..... | 40 |
| 1.2 Oorzaken van de sterk gestegen levensduurte.....                                    | 42 |
| 2. Effecten op gezinnen met een laag inkomen.....                                       | 44 |
| 2.1 Koopkracht en besteding van budgetten.....                                          | 44 |
| 2.2 Impact van de prijsstijgingen op gezinnen.....                                      | 44 |
| 2.3 Hulpbronnen en strategieën om de prijsstijgingen het hoofd te bieden.....           | 46 |
| 3. Overheidsmaatregelen om prijsstijgingen op te vangen.....                            | 47 |
| 3.1 Het systeem van indexering als schokdemper voor de prijsstijgingen .....            | 47 |
| 3.1.1 Hoe werkte het systeem van indexering?.....                                       | 47 |
| 3.1.2 Ongelijkheden bij indexering .....                                                | 49 |
| 3.1.3 Indexering van de huurprijzen .....                                               | 50 |
| 3.2 Energie- en koopkrachtmaatregelen .....                                             | 51 |
| 4. Aanbevelingen .....                                                                  | 54 |

## Inleiding

Stijgende prijzen, op dat moment nog vooral van energie, lagen begin 2022 mee aan de basis om voor de financiële dimensie van armoede te kiezen als thematiek voor het tweejaarlijkse Verslag 2022-2023. Terwijl de COVID-19-crisis aanvankelijk leidde tot het instorten van de vraag naar energie, met een scherpe daling van de olieprijs in 2020 tot gevolg, stegen de energieprijzen (gas, elektriciteit en stookolie) in 2021 opnieuw door het economisch herstel en het hiermee gepaard gaande hogere energiegebruik. De situatie werd nog verergerd door de Russische inval in Oekraïne in februari 2022. In de loop van het overlegproces bleven de energieprijzen fors toenemen en stegen ook de prijzen van andere goederen en diensten op een ongeziene manier. Volgens een deelnemer aan het overleg *“volstaan de werkloosheids- of de ziekte-uitkeringen niet om de kosten van levensonderhoud en de stijging daarvan te dekken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de stijging van de huisvestingskosten in Brussel of van de energiekosten in het algemeen. In zo’n context kan het budget alleen maar overschreden worden. Veel gezinnen moeten op hun uitgaven letten en vragen zich af of zij hun huis nog wel kunnen verwarmen of hun kinderen fatsoenlijk te eten kunnen geven”*<sup>117</sup>.

In dit hoofdstuk bekijken we in het eerste punt de manier waarop de prijzen van energie en voedsel na de COVID-19-crisis zijn geëvolueerd. We overlopen de evolutie van de inflatie tijdens de afgelopen jaren en gaan na welke prijsstijgingen de inflatie aandreven (punt 1). Vervolgens staan we stil bij de effecten van de prijsstijgingen op het leven van mensen met een laag inkomen (punt 2). Tenslotte bekijken we enkele overheidsmaatregelen die werden genomen om de effecten van de stijgende levensduurte te milderen (punt 3) en formuleren we een aantal aanbevelingen (punt 4).

## 1. Sterk stijgende prijzen en een ongeziene inflatie

### 1.1 De evolutie van de inflatie in de periode 2020-2023

#### 1.1.1 Wat is inflatie?

Dat de prijsstijgingen waarmee gezinnen geconfronteerd worden uitzonderlijk zijn, blijkt uit de inflatiecijfers<sup>118</sup>. Men spreekt van inflatie wanneer zich een algemene stijging van prijzen voordoet.

---

<sup>117</sup> Citaten zonder bron zijn gebaseerd op interventies tijdens de overlegbijeenkomsten die het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft georganiseerd in functie van de opmaak van dit tweejaarlijkse Verslag.

<sup>118</sup> De cijfers in dit deel en de aangehaalde verklaringen voor de hoge inflatie zijn gebaseerd op volgende publicaties:

- FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie (2021). [Analyse van de prijzen. Jaarverslag 2020 van het instituut voor de nationale rekeningen. Prijzenobservatorium](#), Brussel, FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie.

- FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie (2022). [Analyse van de prijzen. Jaarverslag 2021 van het instituut voor de nationale rekeningen. Deel I: Inflatieverloop in België en de buurlanden in 2021. Prijzenobservatorium](#), Brussel, FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie.

- FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie (2023). [Analyse van de prijzen. Jaarverslag 2022 van het instituut voor de nationale rekeningen. Deel I: Inflatieverloop in België en de buurlanden in 2022. Prijzenobservatorium](#), Brussel, FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie.

- De maandelijks geactualiseerde inflatiecijfers op de site van Statbel: [Consumptieprijsindex](#).

Het gaat daarbij om een meer algemene tendens dan de fluctuaties van prijzen die de markt altijd kenmerkt en waarbij het ene product duurder wordt, en een ander op hetzelfde moment goedkoper. Van inflatie is pas sprake als de prijzen in het algemeen stijgen, wat ook betekent dat je voor hetzelfde bedrag minder kan kopen dan voorheen en dat de munt in de loop van de tijd minder waard wordt.

Om prijsveranderingen van goederen en diensten die representatief zijn voor het bestedingspatroon van gezinnen in kaart te brengen, wordt de consumptieprijsindex (CPI) gebruikt. Deze bestaat uit een 'korf' van goederen en diensten waarvan de samenstelling jaarlijks wordt herzien. Producten die minder representatief zijn geworden voor het bestedingspatroon van gezinnen worden geschrapt, andere worden er aan toegevoegd. Bovendien worden deze producten gewogen op basis van het aandeel dat ze innemen in de totale bestedingen van huishoudens.

Voor het bepalen van de inflatie, wordt de index vergeleken met de index van het vorige jaar. Is deze gestegen, dan is er sprake van inflatie. Vanaf 1996 wordt naast de CPI ook een geharmoniseerd indexcijfer van de consumptieprijzen (GICP) berekend, waardoor vergelijkingen tussen lidstaten van de Europese Unie mogelijk werden. Hieronder schetsen we het verloop van de inflatie van 2020 tot augustus 2023. Achteraan dit overzicht is een grafiek toegevoegd.

### *1.1.2 De evolutie van de algemene, voedings- en energie-inflatie van 2020 tot 2023*

In dit punt beschrijven we de evolutie van de inflatie in de periode van 2020 tot 2023 en bekijken telkens de algemene inflatie en de inflatie voor energie en voeding.

Waar in 2020 de inflatie slechts 0,4 % bedroeg - vooral onder invloed van de sterke daling van de energieprijzen als gevolg van de afgenomen energiebehoefte door de COVID-19-crisis - bedroeg deze in 2021 al 3,2 %, het hoogste cijfer sinds 2011. Bovendien maskeert dit jaargemiddelde dat de prijzen vooral naar het einde van het jaar stegen. Voor de eerste drie maanden van 2021 was de inflatie 0,8 %, in de laatste drie maanden 6,4 %. Opnieuw bepaalden vooral de energieprijzen het inflatiecijfer. De sterke stijging was immers voornamelijk te wijten aan de sterke stijging van de prijzen voor energie, die op jaarbasis een inflatie kenden van 22,4 %, met eenzelfde opwaartse trend tijdens het jaar: in het eerste kwartaal bedroeg de inflatie voor energieproducten nog maar 0,4 %, de laatste drie maanden schoten de prijsstijgingen de hoogte in tot 47,7 %.

In 2022 steeg de inflatie tot historische hoogten en bedroeg de GIPC op jaarbasis 10,3 %, het hoogste cijfer sinds men in 1996 naar deze index overstapte. Opnieuw maakte de inflatie van energieproducten een belangrijk deel uit van deze stijging, maar ook de inflatie op levensmiddelen was nooit eerder zo hoog. Voor energieproducten bereikte de inflatie met 65,9 % een piek in het eerste kwartaal van 2022, om af te nemen tot 46,1 % in het laatste kwartaal.

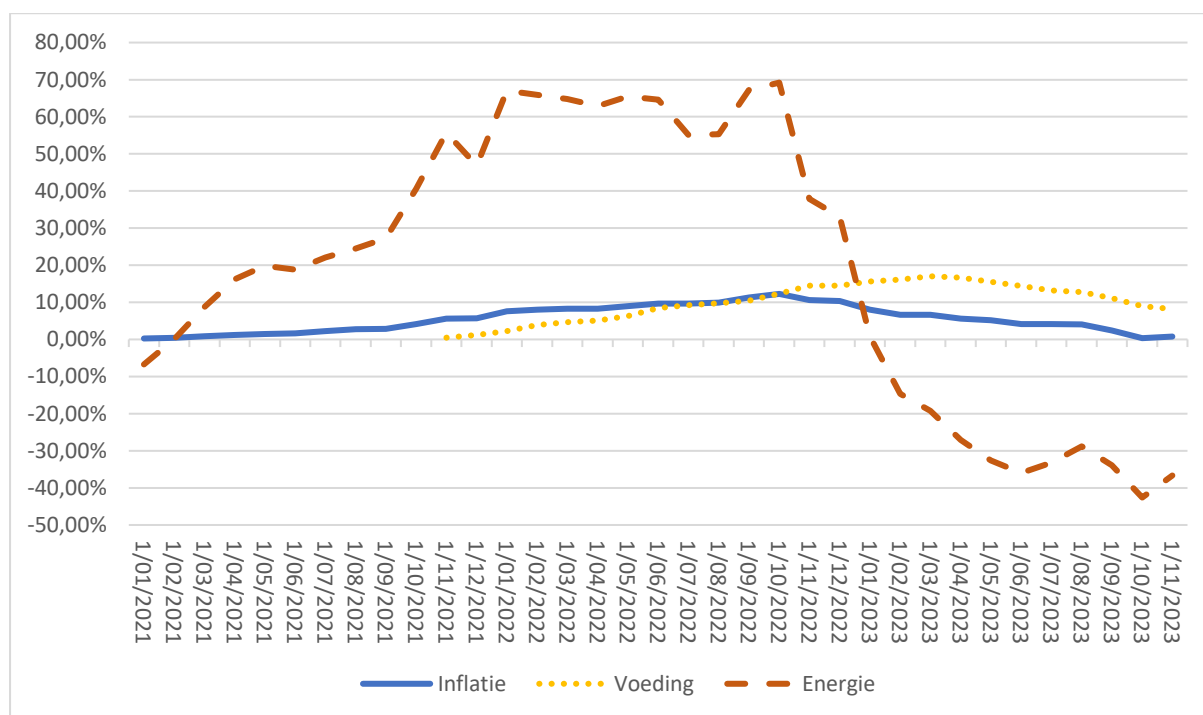
Uiteindelijk bereikte de algemene inflatie met 12,27 % een piek in oktober 2022, waarna zich een voorzichtige daling inzette, tot 4,09 % in augustus 2023. Tegen de verwachting van het Federaal Planbureau dat de inflatie verder zou dalen in, stagneerde de inflatie van juni tot augustus 2023. Daarna zette de daling wel door, met een algemene inflatie van 0,76 % in november 2023. De prijzen voor levensmiddelen bleven echter fors stijgen. In maart 2023 bereikt de inflatie voor voeding een hoogtepunt met 17,02 %. Ondanks een lichte daling, bedroegen de prijsstijgingen voor levensmiddelen in november 2023 nog altijd 8,22 %. De daling van de algemene inflatiecijfers was dan



ook vooral te danken aan de forse daling van de energieprijzen, die sinds januari 2023 een negatieve inflatie kennen. Voor 2024 verwacht het Federaal Planbureau een jaarinflatie van 4,0 %<sup>119</sup>.

Ook het inflatiecijfer voor levensmiddelen is een gemiddelde gebaseerd op een hele reeks producten. De prijsstijgingen van bepaalde basisproducten waren op bepaalde momenten fors hoger dan dit gemiddelde toonde. Aangezien mensen in armoede een groot deel van hun budget aan levensnoodzakelijke producten besteden en vaak geen ruimte hebben om voor goedkopere alternatieven te kiezen omdat ze al systematisch de goedkoopste keuzes moeten maken, is het opmerkelijk te zien welke inflatiecijfers bepaalde productgroepen kennen. In januari 2023 berekende consumentenvereniging Testaankoop op basis van haar maandelijkse prijsvergelijking van 3.000 producten uit de supermarkt dat de prijzen met 20 % gestegen waren in vergelijking met het jaar voordien. Enkele veelzeggende voorbeelden zijn de prijsstijgingen voor spaghetti (+ 53 %), aluminiumfolie (+ 47 %), toiletpapier, keukenrol en papieren zakdoeken (+ 46 %), jonge kaas – gouda – (+ 41 %), gevogelte (+ 29 %), vloeibaar afwasmiddel (+ 24 %), groenten (+ 20 %) en diervoeding (+ 21%)<sup>120</sup>.

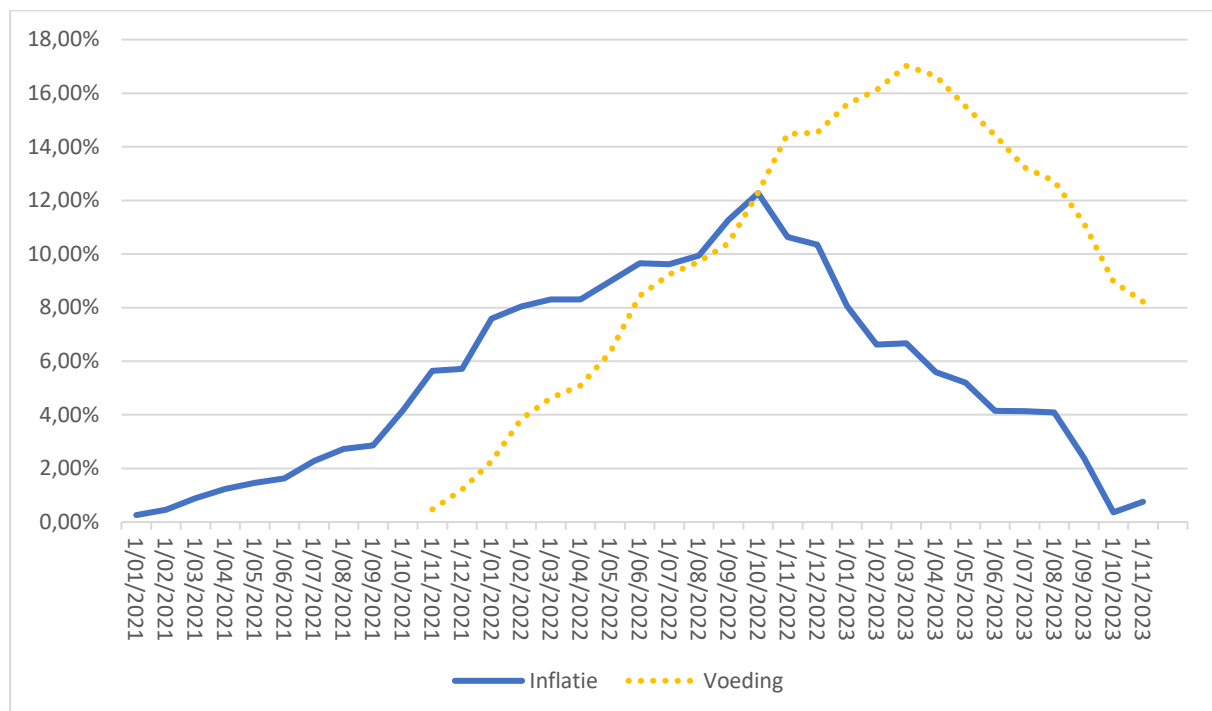
#### Inflatie: algemeen, voeding en energie (2021-2023)



Eigen grafiek (Bron: Statbel en Nationale Bank van België)

<sup>119</sup> Federaal Planbureau (2023). [Indexcijfer der consumptieprijzen – Inflatievooruitzichten](#), Brussel, Federaal Planbureau.

<sup>120</sup> Testaankoop (2023). [Inflatie: boodschappen zijn nu 20% duurder dan jaar geleden](#), Brussel, Testaankoop.

Inflatie: algemeen en voeding (2021-2023)

Eigen grafiek (Bron: Statbel en Nationale Bank van België)

## 1.2 Oorzaken van de sterk gestegen levensduurte

Vanaf 2020 nam de levensduurte dus op een ongeziene manier toe. De oorzaken van deze stijging zijn voornamelijk te vinden in de gevolgen van de opeenvolgende crisissen. In 2020 daalden de energieprijzen nog vanwege de sterk afgenomen vraag naar energieproducten door de opeenvolgende lockdowns, maar toen de vraag weer steeg bij de hervatting van economische activiteiten na de COVID-19-crisis gingen de prijzen weer omhoog. Bovendien stuwden een aantal klimaat- en geopolitieke ontwikkelingen de energieprijzen verder de hoogte in, in het bijzonder de inval van Rusland in Oekraïne.

De prijzen voor levensmiddelen volgden die van energie, met enige vertraging. Dat de energieprijzen de productiekosten verhoogden is daar een evidente verklaring voor, maar er speelden ook nog andere factoren. Zo raakten de aanvoerketens na de verstoring door de COVID-19-crisis niet volledig hersteld en had de Russisch-Oekraïense oorlog ook een reeks effect doordat sommige grondstoffen minder beschikbaar werden.

Dat de prijzen van andere producten en diensten de stijgende energieprijzen zouden volgen, werd dus voorspeld. Hogere energieprijzen zorgen immers voor hogere kosten voor producenten en aanbieders van diensten. Bovendien zorgt de indexering - waardoor de koopkracht van burgers wel beschermd wordt, zie punt 4.1 - er in België voor dat ook de loonkosten stijgen als de inflatie stijgt, met het gevaar dat daardoor ook de prijzen weer stijgen, de zogenaamde loon-prijsspiraal. Onderzoek toont echter aan dat de prijsstijgingen in België niet door deze loon-prijsspiraal werden gedreven<sup>121</sup>.

<sup>121</sup> Bijmens, Gert (2023). "[Have greed and rapidly rising wages triggered a profit-wage-price spiral? Firm-level evidence for Belgium](#)", *Economics Letters*, Vol. 323.

Toch blijven de prijzen hoog, ook na daling van de energieprijzen. De Europese Centrale Bank wees erop dat een winst-prijsspiraal hiervan de oorzaak zou kunnen zijn<sup>122</sup>. Bedrijven zouden enerzijds de prijzen sterker laten stijgen dan de toegenomen kosten rechtvaardigen en anderzijds de prijzen niet laten dalen als de kosten minder hoog worden, om zo de winstmarges op te drijven. Heel wat grote bedrijven bleken ook aanzienlijke winsten geboekt te hebben toen in de eerste helft van 2023 de jaarresultaten bekend werd gemaakt, wat doet vermoeden dat de inflatie aangewakkerd wordt door 'graaiflatie', en niet alleen door stijgende kosten<sup>123</sup>. Volgens de Nationale Bank van België is er in België echter weinig sprake van dit fenomeen en vertonen de meeste Belgische bedrijven dalende winstmarges<sup>124</sup>, al blijven de winstmarges met 40,9 % in het eerste kwartaal van 2023 aanzienlijk hoger dan de ongeveer 36 % winstmarges die voor de periode 1995-2000 werden opgetekend<sup>125</sup>. Federaal minister van Economie Pierre-Yves Dermagne vroeg het Prijzenobservatorium om de voedingsprijzen te controleren op abnormale evoluties. In september 2023 kwam het Prijzenobservatorium tot de vaststelling dat de voedingsprijzen in België, Frankrijk, Duitsland en Nederland in ongeveer dezelfde mate stegen<sup>126</sup>, wat binnen de regering tot de conclusie leidde dat plafonnering van de voedingsprijzen voorlopig niet aan de orde is, ook al lag er een wetsvoorstel voor om voedingsprijzen te plafonneren.

Banken overtroffen daarentegen de winstverwachtingen, onder meer omdat de Europese Centrale Bank de basisrente verhoogde als maatregel om de inflatie te bestrijden<sup>127</sup>. En de energieproducenten boekten gigantische winsten, zij konden hun producten verkopen aan steeds hogere prijzen, zonder dat de productiekosten in dezelfde mate stegen. De Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) stelde in een studie vast dat de internationale gasproducenten winsten boekten die vele malen hoger lagen dan in vergelijkbare periodes de jaren voordien. Ook de producenten van nucleaire elektriciteit en de gascentrales konden rekenen op de hoogste winsten sinds jaren<sup>128</sup>. In december 2022 keurde de Commissie Energie, Leefmilieu en Klimaat van het federale Parlement een wetsvoorstel goed om een overwinstbelasting in te voeren op de hoge winsten die energiebedrijven dankzij de energiecrisis konden boeken. Heel wat van deze bedrijven tekenden verzet aan tegen deze wet bij het Grondwettelijk Hof. Het Hof heeft zich hier echter nog niet over uitgesproken.

---

<sup>122</sup> Arce, Oscar, et al. (2023). [How tit-for-tat inflation can make everyone poorer](#). *The ECB Blog*, Frankfurt, Europese Centrale Bank.

<sup>123</sup> Van Doorslaer, Hielke, (2023). ["De schande van graaiflatie"](#), *Samenleving & Politiek*, 27 april 2023.

<sup>124</sup> Bijmens, Gert et al. (2023). [Worden de prijsstijgingen in België gedreven door hebzucht?](#), Brussel, Nationale Bank van België.

<sup>125</sup> De Keyser, T. et al. (2023). ["The development of corporate profit margins and inflation"](#), *NBB Economic Review*, nr. 8, Brussel.

<sup>126</sup> Lambrecht, Pieter (2023). "Prijns winkelkar stijgt in België niet sneller dan in buurlanden", *De Tijd*, 5 september.

<sup>127</sup> Thijskens, Dimitri (2022). "Wie vaart wel bij hoge inflatie?" *De Morgen*, 16 augustus, p. 12.

<sup>128</sup> CREG (2022). [Studie over de gevolgen van de aanhoudende hoge groothandelsmarktprijzen voor gas en elektriciteit](#), Brussel, CREG.

## 2. Effecten op gezinnen met een laag inkomen

### 2.1 Koopkracht en besteding van budgetten

Een stijging van prijzen leidt tot een sterke daling van de koopkracht, namelijk de hoeveelheid goederen en diensten die met een bepaald inkomen kan worden gekocht. De koopkracht hangt dus af van het inkomensniveau én van het prijsniveau. De evolutie van de koopkracht is dan het verschil tussen de evolutie van het gezinsinkomen en de evolutie van de prijzen. Als de inkomensstijging groter is dan de prijsstijging, stijgt de koopkracht. Zo niet, dan daalt ze.

Volgens de laatste enquête van Statbel (het Belgische bureau voor de statistiek) over het gezinsbudget, die in België elke twee jaar wordt afgenomen, besteedden de Belgische gezinnen in 2022 13,9 % van hun budget aan voeding en niet-alcoholische dranken. Bijna een derde van het budget (30,7 %) werd besteed aan huisvesting (huur, water, energie en andere kosten). Een tiende van het budget (10,3 %) werd besteed aan vervoer. Achter deze Belgische cijfers gaan een aantal opvallende regionale verschillen schuil. Zo besteden Brusselse huishoudens in verhouding meer aan huisvesting en culturele en vrijetijdsactiviteiten. Vervoer weegt het zwaarst bij de Waalse huishoudens en neemt het minst grote deel van het budget in beslag in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Tenslotte besteden de Brusselse en Vlaamse gezinnen een groter deel van hun budget aan horeca en restaurants dan in Wallonië het geval is<sup>129</sup>.

Het gewicht van deze uitgaven is niet hetzelfde voor gezinnen met lage inkomens als voor rijkere gezinnen. Zo werd er in het overleg binnen het Steunpunt tot bestrijding van armoede op gewezen dat huishoudens met een laag inkomen verhoudingsgewijs een groter deel van hun budget aan energieproducten besteden. Voor woonkosten in het algemeen en energie-uitgaven in het bijzonder wordt dit door de huishoudbudgetenquête bevestigd. Zo is het aandeel van de energie-uitgaven (gas, elektriciteit, vloeibare brandstoffen) voor de armste 25 % van de huishoudens 60 % hoger dan voor de rijkste 25 % van de huishoudens. Voor alle kosten verbonden aan wonen is het aandeel voor het kwartiel met de laagste inkomens 45 % hoger dan voor de hoogste inkomens, maar omdat ook de kosten verbonden aan een tweede verblijf hierin opgenomen zijn, is dit nog een onderschatting van het verschil tussen beide inkomenscategorieën.

### 2.2 Impact van de prijsstijgingen op gezinnen

De sterke prijsstijgingen voor energie en mogelijk ook voor andere producten treffen, door het grotere aandeel dat ze innemen in te besteden budget, de armste gezinnen sterker. Ze lijden een groter verlies aan koopkracht terwijl hun budgettaire situatie al zeer moeilijk was en worden gedwongen onmogelijke keuzes te maken tussen voedsel, gezondheidszorg, huisvesting en verwarming. Door dit verschillende consumptiepatroon, ervaren gezinnen met een laag inkomen *de facto* een hogere inflatie.

De armste gezinnen die geen gebruik kunnen maken van het sociaal tarief voor energie werden het hardst getroffen door de prijsstijgingen. De Nationale Bank becijferde dat de armste 25 % van de huishoudens die geen gebruik konden maken van het sociaal tarief, geconfronteerd werden met een

---

<sup>129</sup> Statbel (2023). [Nieuwe resultaten Belgisch huishoudbudgetonderzoek](#), Brussel, Statbel.

inflatie van 9,7 %, tegen 7,9 % voor de rijkste 25 % van de huishoudens en 5,8 % voor de gezinnen die wel een sociaal tarief kregen toegekend<sup>130</sup>.

Hoe groot het verschil tussen individuele huishoudens kan zijn, werd door de krant De Morgen in beeld gebracht door een éénoudergezin met 2.000 euro maandinkomen, een slecht geïsoleerd huis en een eigen wagen te vergelijken met een gezin met twee werkende ouders die elektrisch verwarmen, over zonnepanelen en een auto van de zaak beschikken en een maandinkomen van 4.000 euro hebben<sup>131</sup>. Een schatting van de inflatie voor het gezin tweeverdieners bedraagt 4,6 %, terwijl het éénoudergezin een inflatie van 25,5 % het hoofd moet bieden, en dit op een moment dat de reële inflatie 9,6 % bedroeg. Het systeem van huurindexering zorgt er bovendien voor dat de woonkosten van huurders nog sterker oplopen dan voor eigenaars. Hierop wordt verder ingegaan in het volgende punt.

Sommige deelnemers aan het overleg vrezen dat de armoede zich zal verruimen naar de lagere middenklasse: *“De laagste middenklasse komt bij verenigingen aankloppen. We moeten voorkomen dat de groep armen aangroeit en dat degenen die er al in zitten nog dieper vallen”*. Het kredietbeheerbedrijf Intrum stelt in het *European Consumer Payment Report 2022*<sup>132</sup> – een bevraging uitgevoerd in 20 Europese landen – vast dat de aanhoudende inflatie bijna iedereen treft. 69 % van de Belgen geeft aan minder aankopen te doen dan voorheen, vanwege de stijgende prijzen en één op de zes gezinnen zegt maandelijks in het rood te moeten gaan.

Dat heel wat gezinnen moeite hebben om maandelijks de eindjes aan elkaar te knopen wordt bevestigd door onderzoek van de Gezinsbond<sup>133</sup>, waarin ook wordt bekeken hoe de inflatie verschillende inkomenscategorieën treft. In de enquête, afgenomen in 2022, zegt 73,3 % van de gezinnen met het laagste inkomen ‘moeilijk tot zeer moeilijk’ rond te komen met het beschikbare gezinsinkomen, maar ook één op de twee gezinnen uit de categorieën ‘laag inkomen’ en ‘lagere middenklasse’ geeft dit antwoord. De enquête van de Gezinsbond toont verder dat mensen uit de hoge inkomenscategorieën besparen op verwarming, luxeboodschappen en verplaatsingskosten, terwijl gezinnen uit de lage middenklasse of met een laag inkomen eveneens op verwarming besparen én meer besparen op basisaankopen, kleding en schoenen, niet-verplichte schoolkosten en vrije tijd, horeca en vakantie. 4 % van de gezinnen met een hoog inkomen antwoordde te zullen besparen op medische zorg, bij gezinnen met een laag inkomen stijgt dat percentage tot 19 %.

Ondanks de maatregelen die de verschillende regeringen naar aanleiding van de hoge energieprijzen namen (zie punt 3), tonen cijfers van de energieleveranciers dat heel wat gezinnen het moeilijk hadden om hun energiefactuur te betalen. Volgens FEBEG, de Federatie van de Belgische Elektriciteits- en Gasbedrijven, hebben de vijf grootste energieleveranciers in 2022 26 % meer schuldaanpassingsplannen - afbetalingsplannen of betalingsuitstel - afgesproken of opgestart dan in 2021. De gemiddelde duur van die afbetalingsplannen steeg van 4,6 naar 6,8 maanden<sup>134</sup>. Deze tendens wordt bevestigd door de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG). In het Sociaal Rapport 2022 stellen ze vast dat zowel ingebrekestellingen als het aantal lopende en

<sup>130</sup> Nationale Bank van België (2022). [Economic impact of the war in Ukraine: a Belgian perspective](#), Brussel, Nationale Bank van België.

<sup>131</sup> Thijskens, Dimitri (2022). “Waarom inflatie kansarme gezinnen dubbel zo hard raakt”, *De Morgen*, 29 juni, p. 10.

<sup>132</sup> Intrum (2023). [European Consumer Payment Report 2022](#), Stockholm, Intrum.

<sup>133</sup> Gezinsbond (2023). [Rapport koopkracht van gezinnen. Inflatie zet gezinnen in de kou](#), Brussel, Gezinsbond.

<sup>134</sup> FEBEG (2023) - [Betalingsregelingen stijgen in 2022. Leveranciers bieden oplossingen voor klanten met betalingsproblemen](#).

opgestarte afbetalingsplannen in 2022 gestegen zijn tegenover de jaren voordien. Ook het gemiddeld afbetalingsbedrag en de looptijd van de afgesloten afbetalingsplannen zijn gestegen. Daarbij valt op dat gebruikers met een sociaal tarief ondervertegenwoordigd zijn in deze cijfers, een indicatie dat het sociaal tarief behoorlijke bescherming bood tijdens de energiecrisis<sup>135</sup>.

Een aantal oorzaken van deze ongelijkheden zijn te vinden in de mattheuseffecten die in de tweejaarlijkse Verslagen ‘Duurzaamheid en armoede’<sup>136</sup> en ‘Solidariteit en armoede’<sup>137</sup> uitgebreid werden aangekaart. De term ‘mattheuseffecten’ vindt haar oorsprong in een vers uit het evangelie: *“Want wie heeft zal nog meer krijgen, en wel in overvloed, maar wie niets heeft, hem zal zelfs wat hij heeft nog worden ontnomen”* (Mattheus 25:29). Het gaat hier om beleidsmaatregelen waarvan systematisch meer gebruik wordt gemaakt door de meer welgestelde bevolkingsgroepen, terwijl ze minder – of helemaal niet – gebruikt worden door mensen in armoede. Het toekennen van fiscale voordelen en subsidies om duurzaam gedrag te stimuleren, zorgt er ook voor dat mensen die er gebruik van maken minder getroffen worden door stijgende prijzen van fossiele brandstoffen. Een ander voorbeeld betreft de bedrijfswagens, waarvoor aanzienlijke belastingvoordelen worden toegekend. Slechts een minderheid van de werknemers beschikt echter over een bedrijfswagen die ook voor privéverplaatsingen kan worden gebruikt. Mensen die hier wel gebruik van maken, bevinden zich doorgaans in de hogere inkomenscategorieën en blijven bespaard van de gevolgen van de prijsstijgingen van brandstoffen. De krant De Standaard berekende in maart 2022 hoeveel iemand die met een dieselwagen rijdt bespaart als hij over een tankkaart beschikt. Op basis van gegevens van de FOD Mobiliteit bleek het om 840 euro per jaar te gaan op het moment dat de prijzen het hoogst waren. Bij werknemers die geen leasewagen en tankkaart krijgen, komt de werkgever ook vaak tussen voor woon- en werkverkeer, maar die vergoeding stijgt veel trager en volgt de brandstofprijs niet<sup>138</sup>. Mensen in armoede die het gebruik van te oude en te vervuilde voertuigen moeten opgeven, worden opnieuw gestraft door een gebrek aan betaalbare alternatieven om zich te verplaatsen.

### 2.3 Hulpbronnen en strategieën om de prijsstijgingen het hoofd te bieden

De kosten voor levensonderhoud, en dus ook de impact van prijsstijgingen van goederen en diensten die essentieel zijn voor het levensonderhoud, verschillen ook sterk al naargelang de hulpbronnen die een huishouden kan aanspreken. Wie kan investeren of geïnvesteerd heeft in zonnepanelen, warmtepompen en isolatie wordt veel minder door stijgende energieprijzen getroffen dan wie dat niet kan doen. Een sociaal werker merkt in het overleg binnen het Steunpunt tot bestrijding van armoede bovendien op dat ze de situatie de afgelopen jaren alleen maar heeft zien verslechteren. *“De armste gezinnen huren vaak woningen die in slechte staat verkeren en te duur zijn. Er zijn veel woningen die op energievak sloppen zijn, of ongezond. [...] Ondanks het sociale tarief zullen huurders*

<sup>135</sup> VREG (2023). [Sociaal Rapport. Sociale statistieken over huishoudelijke afnemers 2022](#), Brussel, VREG.

<sup>136</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2019). [Duurzaamheid diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2018-2019](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

<sup>137</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Solidariteit en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2020-2021](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

<sup>138</sup> Decock, Stijn (2022). “Een tankkaart is plots 840 euro meer waard”, *De Standaard*, p. 18.

*nog meer betalen. Dit heeft gevolgen voor de relaties binnen het gezin, de scholing van de kinderen, de gezondheid, enzovoort. [...]Het is een storm op alle fronten. We stevenen af op tragedies”.*

Er bestaan dus grote verschillen in de middelen waarover huishoudens beschikken om de prijsstijgingen op te vangen. Voor velen zit er niets anders op dan zichzelf meer dingen te ontfeggen. *“Het was eigenlijk al voor de prijzen begonnen te stijgen moeilijk: energie, brandstof, voeding, medisch materiaal. Mensen passen zich aan. Ze kopen bepaalde dingen niet. Ze gaan minder naar de apotheek, besteden minder geld aan ontspanning en aan vrije tijd buitenshuis”.* Naar aanleiding van de COVID-19-crisis, bracht de Nationale Bank in kaart dat 11 % van de gezinnen een spaarbuffer heeft die niet volstaat om de lopende kosten van één maand te dekken<sup>139</sup>. Ook voor prijsschokken zijn deze gezinnen erg kwetsbaar en dreigen ze snel weg te glijden in bestaansonzekerheid. Volgens de laatste EU-SILC-enquête over inkomen en levensomstandigheden in 2022, gepubliceerd door Statbel, kon 22,7 % van de Belgische bevolking zich in 2022 geen onverwachte uitgave van 1.300 euro veroorloven. Voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen zoals werklozen, huurders en eenoudergezinnen bedraagt dit percentage zelfs meer dan 50 %<sup>140</sup>.

Op het overleg werd duidelijk dat veel mensen eigenlijk geen ruimte meer hebben om verder te besparen. Toch worden ze verplicht te snijden in uitgaven die van essentieel belang zijn, zoals uitgaven in functie van gezondheid: *“Desondanks worden uitgaven voor gezondheid sterk beïnvloed. Zichzelf dingen ontfeggen is een kwestie van opoffering. Je moet berekenen hoe je moet bezuinigen op medicijnen om rond te komen. De gevolgen zijn ook het niet kunnen kopen van orthopedische inlegzolen, en al het andere dat niet goed gedekt wordt door de ziektekostenverzekering. Je moet kiezen tussen voedsel en gezondheidszorg”.* Een sociaal werker van een vereniging merkt op dat *“een meerderheid van de deelnemers zegt dat ze hun huis nauwelijks meer verwarmen, dat ze niet genoeg eten, dat ze geen huishoudelijke apparaten gebruiken en dat steeds meer mensen voedselhulp gebruiken om geld te besparen”.* Iedereen wordt geconfronteerd met stijgende prijzen, maar de impact op het dagelijkse leven is erg verschillend en een deelnemer uit het overleg stelt vast dat *“mensen met een hoger inkomen er omwille van de inflatie voor kunnen kiezen om een week minder op vakantie te gaan, of om slechts één reis te maken in plaats van twee. Mensen in armoede kunnen daarentegen niet anders dan besparen op basisbehoeften”.*

### 3. Overheidsmaatregelen om prijsstijgingen op te vangen

#### 3.1 Het systeem van indexering als schokdemper voor de prijsstijgingen

##### 3.3.1 Hoe werkt het systeem van indexering?

In België wordt de inflatie (gedeeltelijk) gecompenseerd door het systeem van indexering van lonen en uitkeringen, waarbij het overschrijden van een bepaalde inflatiedrempel tot gevolg heeft dat het inkomen van de mensen wordt verhoogd, om gelijke tred te houden met de stijgende kosten van levensonderhoud. Dit systeem werkt echter niet met de consumptieprijsindex die hierboven werd

<sup>139</sup> Nationale Bank van België (2021). [Focus op Statistiek. Impact van de COVID-19-crisis op het inkomen en het spaargeld van de gezinnen: jaaroverzicht op basis van de consumentenenquête](#), Nationale Bank van België, Brussel.

<sup>140</sup> Statbel (2023). [Meer dan 1 miljoen Belgen is materieel en sociaal gedepriveerd: onverwachte uitgave en vakantie grootste struikelblokken](#), Brussel, Statbel.



beschreven. Sinds 1994 wordt van de consumptieprijsindex de gezondheidsindex afgeleid, door een aantal producten als alcoholische dranken, rookwaren en motorbrandstoffen (met uitzondering van LPG) uit de korf te halen die de basis vormt voor de consumptieprijsindex. Vervolgens wordt van deze gezondheidsindex het gemiddelde van vier maanden genomen, wat de afgevlakte gezondheidsindex oplevert. Als deze een bepaalde waarde overschrijdt - de zogenaamde spilindex die telkens wordt berekend door het Federaal Planbureau - kunnen de pensioenen, sociale uitkeringen en sommige lonen en wedden worden aangepast. Het eerder aangehaalde *European Consumer Payment Report 2022* stelt vast dat voor de 20 bevroegde Europese landen gemiddeld 45 % van de gezinnen zegt dat de inflatie een aanzienlijke impact heeft op het huishoudbudget, terwijl maar 37 % van de Belgische gezinnen dit antwoord geeft<sup>141</sup>. Dit kan een indicatie zijn dat het indexeringsmechanisme een behoorlijke bescherming biedt tegen de gevolgen van inflatie, samen met andere koopkrachtmaatregelen die door de regeringen werden getroffen (zie punt 3.2).

Er zijn grote verschillen in manieren waarop de indexering wordt toegepast. Voor de salarissen van werknemers in de publieke sector, voor uitkeringen en voor pensioenen is dit wettelijk vastgelegd. Sociale uitkeringen worden het snelst verhoogd: zodra de spilindex is overschreden, stijgen de uitkeringen automatisch de daaropvolgende maand met 2 %. De lonen van werknemers in de publieke sector worden pas na een wachtmaand verhoogd, een maand later dus dan de uitkeringen. Zo werd de spilindex bijvoorbeeld overschreden in januari 2022. In dat geval werden de uitkeringen op 1 februari 2022 met 2 % verhoogd en de lonen van werknemers uit de publieke sector op 1 maart 2022. Tussen januari 2022 en december 2022 heeft deze indexering 5 keer plaatsgevonden, wat illustreert hoe belangrijk en uitzonderlijk hoog de inflatie was. In 2023 werd de spilindex nog twee keer overschreven, wat het totaal aan indexeringen voor 2022 en 2023 op zeven brengt.

Voor werknemers uit de particuliere sector, wordt de methode van indexering vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten die in paritaire comités worden onderhandeld. Sommige sectoren, zoals de non-profitsector, volgen het systeem van de publieke sector. Andere gebruiken een methode waarbij een vaste datum wordt gebruikt om de lonen driemaandelijks, halfjaarlijks of jaarlijks te indexeren. Bovendien gebruiken verschillende sectoren verschillende methodes om de index te bepalen waarop de indexering gebaseerd is.

Dit levert een ingewikkeld plaatje op, met grote verschillen in het tijdstip waarop het loon wordt aangepast aan de stijgende levensduurte. Mensen die tewerkgesteld zijn in een systeem van jaarlijkse indexering, moesten bijvoorbeeld tot 1 januari 2023 wachten vooraleer hun lonen aangepast werden aan de recordinflatie van 2022. In de periode dat de indexering nog niet is doorgevoerd en gecombineerd met de hoge inflatie, lijdt dat tot aanzienlijk koopkrachtverlies, dat ook nadien niet gecompenseerd wordt.

Niet alleen hebben sommige huishoudens meer last van de inflatie dan andere, maar zijn er ook grote verschillen tussen economische sectoren<sup>142</sup>.

Ten slotte worden zelfstandigen niet door het indexeringsstelsel gevat, terwijl sommigen onder hen bijzonder hard getroffen werden door de stijging van de energie- en grondstoffenprijzen. Dit geldt vooral in sectoren met een grote energiebehoefte. Zo staan landbouwers die jaarlijks hun prijzen onderhandelen en hun hogere kosten pas met grote vertraging in rekening kunnen brengen erg onder

<sup>141</sup> Intrum (2023). [European Consumer Payment Report 2022](#), Stockholm, Intrum, p. 30.

<sup>142</sup> Thijskens, Dimitri (2022). "Wie vaart wel bij hoge inflatie?" *De Morgen*, 16 augustus, p. 12.



druk. Ook de horeca lijdt onder de gedwongen keuze tussen de kosten te verrekenen in hogere prijzen en klanten te zien afhaken of andere manieren te vinden om met de prijsstijgingen en hogere loonkosten om te gaan<sup>143</sup>. Volgens een door de Nationale Bank van België in september 2022 uitgevoerde conjunctuurenquête vreesde 13 % van de respondenten uit de voedingsdetailhandel (slagers, bakkers, enzovoort) binnen 6 maanden het faillissement te moeten aanvragen<sup>144</sup>.

### 3.1.2 Ongelijkheden bij indexering

Net zoals niet iedereen in gelijke mate getroffen wordt door stijgende prijzen en dalende koopkracht, krijgt niet iedereen dezelfde bescherming door het systeem van indexering of door de overheidsmaatregelen die genomen worden om de gevolgen van de inflatie te temperen.

Volgens een academicus die deelnam aan het overleg, beschermt het systeem van loonindexering vrij goed tegen koopkrachtverlies, maar zijn er ook kanttekeningen bij te plaatsen. Zo is de indexering gebaseerd op de gezondheidsindex, die een gemiddeld consumptiepatroon weerspiegelt. Maar consumptiepatronen zoals hierboven aangehaald zijn niet homogeen en de indexering beschermt bijgevolg niet de koopkracht van iedereen op dezelfde manier en niet volledig. Zoals hoger vermeld, bestaat er bovendien een veelheid aan systemen om de indexering toe te passen, met grote verschillen in het moment waarop de indexering wordt toegepast tot gevolg. *“Als de inflatie 1 % bedraagt, maakt dat niet zo veel uit. Maar als de inflatie 10 % bereikt, zoals nu, zitten we met een aantal werknemers die in januari 2022 voor het laatst zijn geïndexeerd en pas in januari 2023 weer worden geïndexeerd. In de tussentijd, als de inflatie toeneemt, verliezen ze koopkracht. Voor de lonen in de overheidssector is het hetzelfde als voor de sociale uitkeringen met een maand vertraging. Er zijn dus ongelijkheden die moeten worden gecorrigeerd in het systeem van indexering”*. Bovendien wordt de indexering doorgevoerd op brutolonen, maar stijgen de nettolonen en het besteedbaar inkomen van mensen niet met hetzelfde percentage. Tenslotte blijkt uit een analyse van het *Institut pour un Développement Durable*, dat het indexeringsmechanisme er niet voor iedereen in slaagt de koopkracht op peil te houden bij hoge inflatie, en dat een beperkt aantal groepen helemaal uitgesloten is van automatische loonindexering. Het instituut komt tot de conclusie dat een automatische trimestriële loonindexering het best de koopkracht zou vrijwaren<sup>145</sup>.

Bovendien zorgt het feit dat bij bepaalde steunmaatregelen ‘harde’ inkomensgrenzen worden gehanteerd, waarbij je - als je net boven de inkomensgrens zit - het volledige voordeel verliest, er zelfs voor dat indexering negatief kan uitpakken door het loon net boven de inkomensgrens te tillen. Dit maakt dat huishoudens soms toevlucht moeten zoeken tot wat een academicus in het overleg ‘sociale spitstechnologie’ noemt: zorgen dat je, bijvoorbeeld door enkele dagen onbetaald verlof te nemen werk lonend kunt houden door sociale voordelen te behouden.

Tenslotte worden (sociale) organisaties door het indexeringsmechanisme getroffen door sterk stijgende kosten. Deze worden niet altijd gecompenseerd door indexering van de verschillende

<sup>143</sup> Thijskens, Dimitri (2022). “Wie vaart wel bij hoge inflatie?” *De Morgen*, 16 augustus, p. 12.

<sup>144</sup> Nationale Bank van België (2022). [De kostenstijging voor de ondernemingen zet de economische activiteit steeds meer onder druk en wordt niet volledig doorberekend in de verkoopprijzen](#), Brussel, Nationale Bank van België.

<sup>145</sup> Fellahi, Alexi en Greuse, Thomas (2023). [Inflation et mécanismes sectoriels d’indexation en Belgique – Analyse comparative](#), Namen, Institut pour un développement durable.

subsidiestromen. Een vereniging waar armen het woord nemen werd daardoor gedwongen de werking grondig aan te passen en hun aanbod te beperken: *“Twee van de vier personeelsleden zijn een dag per week minder gaan werken, maandag is een sluitingsdag geworden, het aantal stagiairs wordt drastisch verminderd... De subsidies werden inderdaad niet geïndexeerd. Tegelijk verwachten de subsidiegevers van de vereniging dezelfde zaken, maar met minder middelen en personeel. Dat is een moeilijk spanningsveld”*.

### 3.1.3 Indexering van de huurprijzen

Het systeem van indexering zorgt niet alleen voor hogere inkomens door de indexering van lonen en uitkeringen, maar, voor huurders, ook voor hogere kosten omdat de huur eveneens kan worden geïndexeerd. Eigenaars kunnen, maar zijn niet verplicht, de huur jaarlijks indexeren op basis van de gezondheidsindex. Bij forse inflatie kan de huur dus in dezelfde mate stijgen. Zo waarschuwt Testaankoop er begin 2022 voor dat de huurprijs kan stijgen met 7 % en geeft het voorbeeld dat een huurcontract dat op 1 februari 2018 voor 900 euro per maand was afgesloten, op 1 februari 2022 tot 1002,25 euro kan stijgen<sup>146</sup>. Om de betaalbaarheid van wonen te garanderen en eigenaars aan te zetten huurwoningen energiezuiniger te maken, werd zowel in Vlaanderen, Wallonië als in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beslist dat de mate waarin huur geïndexeerd mocht worden, gekoppeld werd aan het energieprestatiecertificaat (EPC) van die woning. De precieze regeling liep tussen de gewesten licht uiteen, maar de huur van woningen met een slecht EPC-label mocht in alle gewesten niet of slechts gedeeltelijk geïndexeerd worden. Een terreinorganisatie wijst er op dat *“de indexering van de huurprijzen, in principe alleen mogelijk was bij een positief energie-attest. Toch is die in vele gevallen gebeurd zonder discussie of controle. Het zijn opnieuw de huurders die slachtoffer zijn”*.

Inmiddels zijn deze beperkingen opgeheven, respectievelijk op 1 oktober 2023 in Vlaanderen, op 13 oktober in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en op 1 november in Wallonië. In de Duitstalige Gemeenschap, die een eigen bevoegdheid heeft over de indexering van de huurprijzen, houdt men nog tot minstens 31 december 2023 vast aan het verbod om de huurprijzen volledig te indexeren bij woningen met een slecht EPC-label en overweegt men een verlenging van de maatregel. In elk geval lijkt de koppeling van de indexering aan de energieprestatie van de woning een goede maatregel te zijn die huurders van slechte woningen niet alleen beschermt tegen forse indexeringen, maar eigenaars ook aanzet versneld ingrepen te doen om hun eigendom energiezuiniger te maken en zo ook bij te dragen aan het terugdringen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Het Vlaams Huurdersplatform en de huurdersbonden pleiten er dan ook voor deze maatregel niet af te schaffen, maar net structureel te maken<sup>147</sup>.

De hoge inflatie en de huurindexering die hiermee gepaard gaat, zorgt volgens makelaarsfederatie CIB voor een atypisch 2022, waarin een bestaand huurcontract een hogere stijging van de huur kende dan de stijging van de huur bij het afsluiten van nieuwe contracten. Toch werd nog een aanzienlijke stijging

---

<sup>146</sup> Testaankoop (2022). [Bereid je voor op een forse stijging van de huurprijzen](#), Brussel, Testaankoop.

<sup>147</sup> Vlaams Huurdersplatform (2023). [Pleidooi voor structurele blokkering huurprijsindexering voor energieverslindende huurwoningen](#), Antwerpen, Vlaams Huurdersplatform.

van de huurprijzen bij nieuwe contracten vastgesteld, van 4,7 % in Vlaanderen, 4 % in Brussel en 4,6 % in Wallonië, telkens aanzienlijk hoger dan de vorige jaren<sup>148</sup>.

### 3.2 Energie- en koopkrachtmaatregelen

Zoals hierboven beschreven waren de fors gestegen energieprijzen de motor van de ongeziene inflatie. Zowel de federale als de regionale overheden namen een reeks maatregelen om de impact van een snel stijgende energiefactuur op de budgetten van de Belgische huishoudens te beperken. Ook voor bedrijven werden een aantal steunmaatregelen genomen. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft een interfederaal overzicht gemaakt van deze genomen maatregelen.

De genomen maatregelen verschilden sterk van elkaar en konden zowel tijdelijk als permanent zijn, gericht op bepaalde bevolkingsgroepen of naar alle Belgische huishoudens en werden in sommige gevallen automatisch toegekend, terwijl voor andere maatregelen een aanvraagprocedure doorlopen moest worden. Een aantal voorbeelden:

- Verlenging van de uitbreiding van het sociaal energietarief (federaal) die werd doorgevoerd tijdens de COVID-19-crisis: uitbreiding naar rechthebbenden op verhoogde tegemoetkoming (op basis van inkomen), automatische toepassing, vanaf 01/02/21 tot 30/06/23.
- Verlaging van de BTW op elektriciteit en gas naar 6 % (federaal): algemene maatregel, automatische toepassing, aanvankelijk tijdelijk voor 01/03/22-31/03/23 en uiteindelijk permanent vanaf 04/04/2023.
- Toekenning van een premie van 300 euro voor huishoudens die zich verwarmen met stookolie of propaan in bulk (federaal): algemene maatregel, via aanvraagprocedure, 07/07/22-31/03/23.
- Basispakket energie (federaal): algemene maatregel met inkomensplafond, automatische toepassing, november 2022 – maart 2023.
- Verwarmingspremie van 100 euro (federaal): algemene maatregel, automatische toepassing, éénmalig in 2022.
- Energiecheque van 80 euro (federaal): voor rechthebbenden sociaal energietarief, automatische toepassing, éénmalig in 2022.
- Conjunctureel statuut van beschermde klant (Waals Gewest): cliënt van OCMW of sociale organisatie of werklozenstatuut, en in situatie van ingebrekestelling, aanvraagprocedure bij distributienetbeheerder, 20/09/20-31/08/23.
- Gedeeltelijke automatisering van de toegang tot statuut van beschermde klant (Brussels Hoofdstedelijk Gewest): voor huishoudens met energieschulden, automatische toepassing, sinds 17/03/22.
- Mijn VerbouwPremie (Vlaams Gewest): uitbreiding van doelgroep met een laag inkomen, aanvraagprocedure, vanaf 2023.
- Energiepremie (Duitstalige Gemeenschap): voor rechthebbenden verhoogde tegemoetkoming, aanvraagprocedure, vanaf 01/11/21.

De vakgroep Economie van de Universiteit Gent onderzocht in samenwerking met de Nationale Bank van België in welke mate drie van deze maatregelen – de verlaging van het BTW-tarief naar 6 %, de

---

<sup>148</sup> CIB (2023). [Huurprijzen sneller gestegen in 2022 maar wel minder dan de helft van de inflatie](#), CIB, Gent.  
CIB (2023). [Hoge inflatie duwt Brusselse huurprijzen ruim 4 % omhoog](#), Gent, CIB.

uitbreiding van het sociaal tarief en het gebruik van energiecheques – de doelstelling om gezinnen te compenseren voor de extra energiekosten realiseerden<sup>149</sup>. Gezinnen die geconfronteerd worden met hogere energierekeningen, kunnen de daling van het besteedbaar inkomen dat daaruit volgt op twee manieren compenseren: door minder te consumeren, of door minder te sparen of zelfs spaargeld aan te spreken. Ook een combinatie van beide is mogelijk. Op basis daarvan kan de marginale consumptiequote worden berekend: de mate waarin een verandering in besteedbaar inkomen zich vertaalt in een verandering in consumptie. Een eerste vaststelling in het onderzoek is dat deze marginale consumptiequote sterk verschilt tussen gezinnen en hoog is bij gezinnen met een laag inkomen en gezinnen met een kleine spaarbuffer. Deze gezinnen besparen dus het meest op andere gezinsuitgaven bij een stijging van de energieprijzen en zien hun koopkracht dalen. Het zijn dan ook vooral deze gezinnen die bereikt moeten worden met maatregelen om de gevolgen van de stijgende energieprijzen op te vangen.

Voor elk van de drie bovenstaande maatregelen werd onderzocht hoe gezinnen met de toename van het besteedbaar budget dat de maatregelen opleveren omgaan. Vooral bij de sociale tarieven blijkt dat het extra budget in zeer ruime mate wordt besteed aan andere uitgaven: een financieel kwetsbaar gezin besteedt 78 % van het vrijgekomen budget aan andere uitgaven, een gezin bestaande uit een alleenstaande moeder met twee kinderen zelfs 87 %. Dit is veel minder het geval met de andere twee maatregelen. Zowel bij de BTW-verlaging als bij de energiecheque wordt meer aan sparen besteed dan aan consumptie, behalve bij financieel kwetsbare gezinnen. Het verschil is het meest uitgesproken bij de energiecheque: waar die bij een financieel solide gezin voor 85 % op een spaarboekje belandt, is dat bij een financieel kwetsbaar gezin slechts voor 37 %. De onderzoekers komen dan ook tot de conclusie dat vooral de sociale tarieven de gezinnen goed ondersteund hebben, maar dat beide andere maatregelen weinig effectief zijn geweest.

Op 30 juni 2023 verloren de klanten die dankzij de uitbreiding van de doelgroep recht kregen op het sociaal energietarief, dit voordeel. In een open brief kaartten de organisaties Netwerk tegen Armoede, SAAMO, BAPN, Decenniumdoelen en HERW!N aan dat het stopzetten van deze maatregel voor paniek en onrust zorgde bij deze groep gebruikers<sup>150</sup>. Zij worden immers opnieuw geconfronteerd met fors hogere energieprijzen in vergelijking met het sociaal tarief. De krant De Morgen berekende dat een gezin met een gemiddeld gebruik in juni 2023 gemiddeld 2.836 euro per jaar betaalt voor gas en elektriciteit. Met een sociaal tarief kost eenzelfde verbruik 1.691 euro, een verschil van 95 euro per maand<sup>151</sup>. Ook het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft het belang van de maatregel van de doelgroepuitbreiding steeds benadrukt, zowel als voorstel tijdens de COVID-19-crisis als bij het advies in functie van de verlenging van de maatregel<sup>152</sup>. De federale regering voorzag wel een

<sup>149</sup> Peersman, Gert en Wauters, Joris (2022). “[Impact van de energiefactuur op het energieverbruik, consumptie- en spaargedrag van Belgische gezinnen](#)”, *Gentse economische inzichten*, nr. 5.

<sup>150</sup> Netwerk tegen armoede et al. (2023). [Geen pauzeknop voor sociaal energietarief voor half miljoen gezinnen](#), Netwerk tegen armoede, Brussel.

<sup>151</sup> Van Lier, Robbe (2023). “Vanaf zaterdag verliezen half miljoen gezinnen sociaal tarief”, *De Morgen*, 26 juni, p. 5.

<sup>152</sup> Zie de fiche over de uitbreiding van het sociaal tarief in: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (juni 2020). [Input in de consultatiegroep van de taskforce Kwetsbare groepen](#)

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (juni 2021). [Advies van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting betreffende de federale maatregel tot uitbreiding van de toegang tot het sociaal tarief voor elektriciteit en/of aardgas](#), Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Brussel.

overgangperiode van 3 maanden waarin energieleveranciers verplicht werden mensen die terugvielen op een commercieel contract het goedkoopste tarief aan te bieden. Er bestaat echter veel verwarring over hoe dit in de praktijk precies zou verlopen. Bovendien blijken de meest goedkope contracten doorgaans uitsluitend online afgehandeld te kunnen worden, wat bijkomende drempels opwerpt.

De meeste Europese landen namen, net als België, vooral energiemaatregelen om de koopkracht van hun burgers te vrijwaren. In een aantal gevallen werd ook gezocht naar manieren om de prijsstijgingen van voeding en andere essentiële producten onder controle te houden. Naar aanleiding van de discussie over 'graaiflatie' (zie punt 1.2) gaf Minister van Economie Pierre-Yves Dermagne in juli 2023 het Prijzenobservatorium de opdracht om de voedselprijzen te monitoren en opvallende verschillen met de prijsevolutie in de buurlanden door te geven aan de Belgische Mededingingsautoriteit. Deze zou bij abnormale prijsevoluties maatregelen kunnen nemen, zoals het bevriezen van de prijzen. De consumentenorganisatie Testaankoop, die iedere maand de prijzen van 3.000 producten vergelijkt, diende klacht in bij de Mededingingsautoriteit omdat zij ondanks de dalende prijzen op de internationale groothandelsmarkten nauwelijks prijsdalingen vaststelde in de supermarkt<sup>153</sup>.

In Frankrijk probeerde de regering een korf van basisgoederen te definiëren waarvoor lage prijzen aangerekend zouden worden, maar de fabrikanten konden daarvan niet worden overtuigd. Wel werd een overeenkomst bereikt met supermarkten om consumenten lage prijzen te bieden voor een reeks basisproducten, waarbij elke winkelier zelf kon beslissen om welke producten het dan zou gaan. Volgens de consumentenorganisatie *UFC-Que choisir* had deze maatregel te weinig effect en werden nog prijsstijgingen tot 10 % vastgesteld<sup>154</sup>. In Italië organiseerden consumentenorganisaties een 'pastastaking' om de sterk stijgende prijzen van pasta aan te klagen, die een inflatie kende van 20 %. Na de staking stelden het Nationaal Instituut voor de Statistiek en het Italiaanse ministerie van Ondernemingen volgens deze organisaties een aanzienlijke daling van de pastaprijzen vast<sup>155</sup>.

De discussie toont hoe moeilijk het is grip te krijgen op de stijgende prijzen, zelfs voor basisproducten. Het Franse voorbeeld toont dat een overheid maatregelen kan nemen, maar hiervoor ook afhangt van de *goodwill* van de supermarkten en winkeliers. Dat stelt ook een deelnemer uit een vereniging waar armen het woord nemen vast: *"Het zijn niet de aanwezigen op het overleg die ervoor kunnen zorgen dat de prijzen onder controle blijven. Integendeel, het zijn de mensen die door de grote grondstoffenbedrijven in dienst zijn genomen die dit kunnen doen. Niet ik, een kleine burger, kan de prijzen in de supermarkten controleren. ik vind dat het mijn taak is om te zeggen dat iemands inkomen niet voldoende is om in zijn behoeften te voorzien. Ik vraag me dus af hoe we tot een betere verdeling van de rijkdom kunnen komen"*.

<sup>153</sup> Testaankoop (2023). [Persbericht: Daling in grondstofprijzen komt niet ten goede van de consument. Testaankoop dienst klacht in bij Mededingingsautoriteit](#), Brussel, Testaankoop.

<sup>154</sup> Sudouest.fr (2023). [Le Vrai du faux. Le « trimestre anti-inflation » a-t-il un réel effet sur la hausse des prix ?](#)

<sup>155</sup> Dupont, Kevin (2023). [Pourquoi une grève des pâtes a-t-elle été lancée en Italie?](#), Moustique.

## 4. Aanbevelingen

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede formuleert de volgende aanbevelingen.

- Bescherm de koopkracht, in het bijzonder voor basisproducten en diensten.
  - Voorzie een korf basisgoederen waarvan de prijzen onder controle worden gehouden en sterke prijsstijgingen onmogelijk worden gemaakt. Stel deze korf samen in dialoog met mensen in armoede en hun verenigingen en netwerken.
  - Garandeer een betere prijscontrole via het Prijzenobservatorium en voorzie de nodige instrumenten om in te grijpen in de prijsvorming.
  - Voorzie bij hoge inflatie een meer frequente indexering voor arbeidsinkomens die niet of jaarlijks geïndexeerd worden.
  - Omschrijf duidelijke doelgroepen bij het ontwikkelen van steunmaatregelen en zorg zo veel mogelijk voor een automatische toepassing. Voer maatregelen die voor iedereen steun voorzien uit volgens de principes van het proportioneel universalisme, voorzie een ex-ante impactanalyse – waarbij de gevolgen van een maatregel in kaart wordt gebracht voorafgaand aan de invoering ervan – en monitor de take-up.
  - Indexeer standaard alle subsidiestromen naar sociale organisaties zodat deze niet moeten ingrijpen in hun werking om de stijgende kosten op te vangen.
- Verzeker de betaalbaarheid van energie.
  - Ken het sociaal tarief voor energie toe via de twee complementaire invalshoeken van inkomen en statuut. Het statuut van en de criteria voor een verhoogde tegemoetkoming bieden de meeste garantie om de verschillende bevolkingsgroepen met een laag inkomen te bereiken. Ontwikkel hiertoe een rechtvaardige bestaansmiddelenstoets (zie hoofdstuk III.)
  - Voorzie in graduele inkomensgrenzen bij de toekenning van een sociaal tarief, om een ‘alles of niets’-effect te vermijden.
  - Versterk de positie van consumenten in een kwetsbare socio-economische situatie in hun relatie tot de energieleveranciers, via sterke regelgeving en de ondersteuning van organisaties die kwetsbare consumenten informeren en begeleiden.
  - Ondersteun consumenten in een kwetsbare socio-economische positie extra in de zoektocht naar informatie over het energie-aanbod via lokale woonloketten – met een hulp- en begeleidingsaanbod rond wonen, huren, een geschikte woning vinden, premies... -, gewestelijke en federale informatiediensten, een Belgisch webportaal voor alle energiebronnen en water in de drie gewesten. Besteed hierbij aandacht aan mensen die niet kunnen lezen of schrijven en/of digitaal niet voldoende mogelijkheden hebben.
  - Bekijk de verschillende onderdelen van de energieprijzen en ga na hoe deze gefinancierd moeten worden. Onderzoek of het mogelijk is om bepaalde onderdelen (bijvoorbeeld de premies voor energiebesparende maatregelen) te financieren via algemene middelen (fiscaliteit) in plaats van door het geheel van de klanten.

- Evalueer blijvend de liberalisering van de energiesector. Pleit er bij de Europese Commissie voor om de (quasi-)monopolievorming op de energiemarkt aan te pakken om zo de woekerwinsten te bestrijden.
- Verzeker de betaalbaarheid van energiezuinig wonen.
  - Creëer meer woonaanbod, zowel op de sociale als op de private woningmarkt.
  - Versoepel de voorwaarden om beroep te kunnen doen op huurtoelages.
  - Blokkeer de huurprijsindexering structureel voor slecht geïsoleerde woningen.
  - Leg een sterke link tussen het woonbeleid en het beleid voor rationeel energie- en watergebruik, met bijzondere aandacht voor huishoudens in armoede en bestaansonzekerheid. Werk verder op de mogelijkheden, instrumenten, en financieringsmodellen om huishoudens met een laag inkomen en huurders te ondersteunen in structurele energie- en waterbesparing.
  - Zet de middelen uit verschillende fondsen (regionaal, federaal, Europees) gemeenschappelijk in voor grootschalige, ambitieuze sociale renovatieprojecten, in samenwerking met verschillende actoren, in het bijzonder de sociale economie. Geef daarbij prioriteit aan zowel sociale huurwoningen als huurwoningen die door gezinnen met een laag inkomen worden bewoond.

# Hoofdstuk III - Recht op bijkomende financiële ondersteuning



## Inhoudsopgave

|                                                                                                 |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Inleiding.....                                                                                  | 57 |
| 1. Rechthebbenden.....                                                                          | 57 |
| 1.1 Nood aan bijkomende ondersteuning .....                                                     | 57 |
| 1.2 Selectieve versus universele maatregelen .....                                              | 59 |
| 1.3 Proportioneel universalisme .....                                                           | 60 |
| 2. Toekenningvoorwaarden.....                                                                   | 61 |
| 2.1 Inkomen en/of statuut.....                                                                  | 61 |
| 2.2 Gedragsvoorwaarden .....                                                                    | 63 |
| 3. Aandachtspunten .....                                                                        | 65 |
| 3.1 Drempeleffecten: alles of niets.....                                                        | 65 |
| 3.2 Belang en toekomst van de aanvrager.....                                                    | 67 |
| 4. Sociaal tarief voor energie: een interessante casus voor de definiëring van rechthebbenden.. | 68 |
| 5. Aanbevelingen .....                                                                          | 71 |



## Inleiding

Het inkomen van veel mensen met een minimumloon en van veel uitkeringsgerechtigden ligt onder de armoederisicogrens en onder de referentiebudgetten om volwaardig deel te nemen aan de samenleving (zie hoofdstuk I). Onder welbepaalde voorwaarden kunnen mensen met een laag inkomen een beroep doen op verschillende vormen van bijkomende financiële ondersteuning. Zo stellen ze hun ‘sprokkelinkomen’<sup>156</sup> samen. Deze ondersteuning kan inkomensaanvullend zijn - zoals de sociale toeslag bij de kinderbijslag of de aanvullende steun van het OCMW - of kostenverlagend - zoals de verhoogde tegemoetkoming (VT), het sociaal tarief voor energie, korting op het openbaar vervoer, maar ook de sociale huur en de huurpremie of voedselhulp. Dit hoofdstuk staat niet zozeer stil bij de verscheidenheid van bestaande tegemoetkomingen en hun specifieke kenmerken, maar gaat over de toekenningsvoorwaarden waaraan de potentieel rechthebbenden moeten voldoen. We kijken naar de onderliggende vooronderstellingen en principes die de toegang tot de bijkomende financiële ondersteuning richting geven en naar de gevolgen hiervan op de bestaanszekerheid en autonomie van mensen in armoede.

We proberen eerst zicht te krijgen op wie nood heeft aan bijkomende financiële ondersteuning. Vervolgens maken we het onderscheid tussen maatregelen die specifiek voor deze groep zijn ontwikkeld (selectief), die voor iedereen gelden (universeel) of een combinatie maken van beide (proportioneel universalisme) (punt 1). In een volgend punt bespreken we welk soort voorwaarden gehanteerd wordt om bijkomende ondersteuning toe te kennen en de vragen die zich daarbij stellen. We maken een onderscheid tussen voorwaarden gebaseerd op inkomen en/of statuut en gedragsvoorwaarden (punt 2). Daarna wijzen we op enkele aandachtspunten waarmee rekening moet worden gehouden bij de uitwerking van billijke toekenningsvoorwaarden voor bijkomende financiële ondersteuning opdat die echt een verschil maakt voor mensen in armoede en bestaansonzekerheid (punt 3). Bij wijze van voorbeeld bespreken we de toekenningsvoorwaarden voor het sociaal tarief voor energie, naar aanleiding van de tijdelijke uitbreiding van de groep rechthebbenden tijdens de COVID-19- en energiecrisis, en de uitdagingen die zich stellen voor de toekomst (punt 4). Tot slot formuleren we enkele aanbevelingen (punt 5).

## 1. Rechthebbenden

### 1.1 Nood aan bijkomende ondersteuning

De eerste hoofdstukken van dit Verslag gaan over de beperkte financiële draagkracht van mensen in armoede. Ze beschikken over een te laag inkomen om, in verhouding tot de (stijgende) kosten voor levensonderhoud, een menswaardig leven te leiden. Om deze financieel kwetsbare groepen te ondersteunen, is er in onze maatschappij bijkomende financiële ondersteuning voorzien, ook wel sociale tegemoetkomingen of sociale voordelen genoemd. De vraag die tijdens de

---

<sup>156</sup> Interventie van Mieke Mons van Centrum Kauwenberg tijdens de werkgroep rond armoedebestrijding - verzorgd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting – op de [Conferentie voor een rechtvaardige transitie in België](#) op 8 en 9 november 2023. ATD Vierde Wereld - [Volksuniversiteit op 16 december over inkomen, schulden en sparen](#).

overlegbijeenkomsten werd gesteld is hoe gedefinieerd wordt wie nood heeft aan deze bijkomende ondersteuning, wie er ook daadwerkelijk recht op heeft en er uiteindelijk effectief door geholpen is. Het antwoord is niet zo eenduidig.

De deelnemers aan het overleg klaagden aan dat niet iedereen in een gelijkaardige behoeftige situatie dezelfde ondersteuning krijgt. Zo komen teveel mensen die recht hebben op een sociale woning op lange wachtlijsten terecht. Kandidaat-huurders die in Vlaanderen een private huurwoning huren, komen pas na 4 jaar wachten op een sociale woning in aanmerking voor een maandelijkse huurpremie<sup>157</sup>. *“Er ontstaat een groot verschil in budget tussen mensen met een uitkering die een sociale woning huren en diegene die op de private markt moeten huren. Zo zorgt de overheid voor een groot verschil tussen mensen die in armoede leven. De voorwaarden zouden aangepast moeten worden zodat mensen sneller in aanmerking komen voor een huurpremie”*<sup>158</sup>. Bovendien gelden er strenge voorwaarden rond kwaliteit en huurprijs waaraan niet steeds kan worden voldaan omwille van het gebrek aan degelijke en betaalbare woningen op de private huurmarkt. Mensen kunnen vaak niet anders dan een slechte woning huren aan een te hoge prijs, waarvoor ze geen huurpremie ontvangen.

Deelnemers geven ook aan dat hun nood aan extra ondersteuning niet steeds erkend wordt. Het besteedbaar inkomen van mensen met schulden is bijvoorbeeld veel lager dan het inkomen waarmee rekening wordt gehouden om te bepalen waar ze recht op hebben. *“Ik ben bij het OCMW geweest en heb papieren voorgelegd om voedselhulp te vragen. Maar ze kijken alleen naar het inkomen dat je hebt en niet naar de schulden. Ik kreeg te horen dat ik niet in aanmerking kwam voor voedselhulp omdat mijn inkomen te hoog was”*. Bovendien is het niet voor iedereen even gemakkelijk om bijkomende ondersteuning te vragen. *“In X krijg je enkel toegang tot de sociale kruidenier als je een verhoogde tegemoetkoming hebt en via het OCMW wordt toegeleid. Vroeger kon dat met doorverwijzing van de vereniging. Niet iedereen klopt immers bij het OCMW aan, sommige mensen zijn daar te trots voor en zitten thuis te overleven”*. Mensen getuigden ook van absurde regels waardoor ze niet ten volle gebruik konden maken van de hulp die ze kregen. *“Ik was dakloos en heb nu een huisje gevonden. Ik krijg een installatiepremie. Ik heb veel gerief gevonden in de kringwinkel en veel gekregen. Ik wil nu een wasmachine kopen via 2<sup>de</sup> hands. Mijn maatschappelijk werker zegt dat wat ik in de kringwinkel en op 2<sup>de</sup> hands koop niet in aanmerking kan komen voor de installatiepremie want het moeten officiële facturen zijn”*.

Tijdens het overleg werd tevens bevestigd dat het voor veel mensen in armoede niet duidelijk is waarop ze juist recht hebben, onder andere door een gebrek aan informatie (zie hoofdstuk VI), maar ook omwille van de handelingsruimte van maatschappelijk werkers die ze als willekeur ervaren. *“Ze zullen sneller geneigd zijn toestemming te geven wanneer ze je kennen. Maar als iemand onbekend in eenzelfde situatie om hulp vraagt, dan krijgt die geen hulp”*. *“Ik heb een budget van 50 euro bijgevraagd om het vervoer te kunnen betalen en heb dat ook gekregen van het OCMW. Er zijn een hele reeks redenen die aanleiding kunnen geven voor een extra toelage door het OCMW. Maar de manier waarop dat toegepast wordt, kan verschillen van OCMW tot OCMW, daar is geen eenduidige richtlijn over. Niet elk OCMW geeft dergelijke hulp”*. Voor veel hulpvragers, die zowel in familiale kring, in verenigingen of bij diensten zoals het OCMW ervaringen uitwisselen, is dit gebrek aan duidelijkheid

---

<sup>157</sup> Vlaanderen.be - [Voor wie is de Vlaamse huurpremie?](#).

<sup>158</sup> Citaten zonder bron zijn gebaseerd op interventies tijdens de overlegbijeenkomsten die het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft georganiseerd in functie van de opmaak van dit tweejaarlijkse Verslag.

en transparantie erg moeilijk. Het kan tot frustraties leiden en tot boosheid tegenover elkaar of de diensten.

De inschatting van wie nood heeft aan bijkomende financiële ondersteuning verschilt naargelang het de mensen zelf zijn die deze vraag beantwoorden of dat dit gebeurt door hulpverleners, maatschappelijk werkers of beleidsmakers. In het maatschappelijke en politieke debat over sociale tegemoetkomingen voor doelgroepen ligt de klemtoon vaak op ‘voor wie het écht nodig heeft’. Een deelnemer aan het overleg stelde ferm dat hij daar tegen is. *“Ik wil niet meegaan in het denken over ‘goede armen versus slechte armen’”*. Achter deze zogezegde intentie om de mensen te bereiken in de meest kwetsbare financiële situatie gaan immers vooronderstellingen schuil over wie de ondersteuning het meeste verdient, wie er het best met de ontvangen hulp omgaat, wie de bijkomende middelen besteedt aan de juiste dingen<sup>159</sup>... Deze ideeën liggen aan de basis van een steeds verdergaande afbakening van rechthebbenden en voorwaardelijkheid van rechten, waardoor steeds minder mensen er toegang toe hebben en (dieper) in de armoede terecht komen<sup>160</sup> (zie punt 2).

## 1.2 Selectieve versus universele maatregelen

Hoewel mensen in armoede bijkomende financiële ondersteuning nodig hebben om menswaardig te kunnen leven, ervaren ze selectieve of specifieke maatregelen eigenlijk als ‘tweederangsrechten’, voor ‘tweederangsburgers’. Ze zijn van mening dat *“wanneer een systeem aanvullende rechten nodig heeft, de basis onvoldoende is”*<sup>161</sup>. Wanneer ze een menswaardig inkomen zouden hebben, is bijkomende ondersteuning overbodig. Bovendien vinden ze de term ‘sociale voordelen’ niet correct. *“Ik hoor dikwijls mensen in een niet-kwetsbare positie die zeggen: jullie hebben voordelen. Sociale correcties duidt minder op voordelen. Het corrigeert iets om een waardig leven te leiden”*. Het gaat niet om ‘voordelen’, om ‘extra’s’ bovenop wat anderen krijgen. Ze beklemtonen dat de specifieke maatregelen die voor bevolkingsgroepen met een laag inkomen nodig zijn omwille van hun sociale uitsluiting, eigenlijk verwijzen naar structurele tekorten in de samenleving en niet naar individuele problemen van deze groepen. Het zijn ‘sociale correcties’ of ‘sociale compensaties’ voor een systeem dat in gebreke blijft.

In het tweejaarlijkse Verslag 2016-2017 ‘Burgerschap en armoede’<sup>162</sup> van het Steunpunt tot bestrijding van armoede bespraken we reeds de spanning tussen universele, voor iedereen geldende maatregelen enerzijds en selectieve maatregelen anderzijds. Beide hebben hun voor- en nadelen, zoals bijvoorbeeld bleek uit de (in)effectiviteit van de vele maatregelen die op verschillende beleidsniveaus zijn genomen om het hoofd te bieden aan de energie- en koopkrachtcrisis (zie hoofdstuk II). De universele maatregelen, zoals de verwarmingspremie van 100 euro, kostten veel geld

---

<sup>159</sup> Fierens, Jacques (2018). “Il y a des bons et des mauvais pauvres”, in Le Forum – Bruxelles contre les inégalités, *Pauvrophobie, petite encyclopédie des idées reçues sur la pauvreté*, Waterloo, Editions Luc Pire, p. 202-205.

<sup>160</sup> Van Lancker, Anne (2023). “[Voor wat hoort wat’ op steroiden](#)”, *Samenleving & Politiek*, jaargang 30, nr. 5, p. 6-10.

<sup>161</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). [Burgerschap en armoede](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, p. 27.

<sup>162</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). [Burgerschap en armoede](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

en waren voor veel burgers slechts een druppel op een hete plaat, terwijl ze voor veel anderen een extra waren. Ondanks het feit dat deze maatregelen in principe voor iedereen gelden, werden bepaalde groepen toch niet bereikt of konden ze er geen of minder gebruik van maken. Zo stelt de verwarmingspremie problemen voor mensen die een gemeenschappelijke elektriciteitsmeter delen in privé appartementsgebouwen. Het gevaar bestaat ook dat universele maatregelen mattheuseffecten genereren en meer ten bate komen aan de meer gegoede burgers. Anderzijds zien we dat selectieve maatregelen, zoals de energiecheque of het sociaal energietarief, niet alle groepen bereiken die er nood aan hebben. Financieel kwetsbare groepen zijn niet eenvoudig af te bakenen zonder dat er opnieuw mensen uitgesloten worden, ze vallen immers niet samen met categoriale kenmerken. Bovendien kan er ook sprake zijn van non-take-up wanneer rechthebbenden hun rechten niet gerealiseerd zien (zie hoofdstuk VI).

De maatregelen die tijdens de energiecrisis werden genomen weerspiegelen het zoeken naar een evenwicht tussen universele en selectieve maatregelen. Vele maatregelen golden voor iedereen, want iedereen werd getroffen door de crisis. Tegelijk werden selectieve maatregelen uitgewerkt, maar alleen voor hen 'die het écht nodig hadden'. Achter dit idee schuilt vooreerst een bekommernis over de budgettaire kost van deze ondersteuning. Om de besteding van publieke middelen te verantwoorden, is het belangrijk te weten of selectieve inzet van middelen ook effectief aan die groepen worden besteed die met financiële moeilijkheden kampen. Tegelijk kunnen we de vraag stellen of universele maatregelen budgettair wel steeds verantwoord zijn. Daarnaast gaat het om een bezorgdheid over het onterecht gebruik van verschillende financiële tegemoetkomingen, ingegeven door het vooroordeel dat mensen 'die het niet echt nodig hebben' toch aanspraak proberen te maken op tegemoetkomingen om te kunnen profiteren van het systeem<sup>163</sup>. Als gevolg hiervan dreigt het systeem steeds strenger en voorwaardelijker te worden. Nochtans is de problematiek van non-take-up van rechten - het niet opnemen van rechten door rechthebbenden - groter dan het onterecht opnemen van rechten door niet-rechthebbenden (zie hoofdstuk VI).

### 1.3 Proportioneel universalisme

Selectieve maatregelen kunnen slechts in beperkte mate bijdragen tot de effectiviteit van ieders grondrechten: ze zijn vaak niet toegankelijk voor iedereen die er nood aan heeft, ze dragen onvoldoende bij tot de autonomie van mensen en ze volstaan meestal niet om een menswaardig leven mogelijk te maken. Onderzoek op basis van de referentiebudgetten toont aan dat de impact van sociale correcties, uitgezonderd sociaal huren, beperkt is en meestal onvoldoende om te komen tot een menswaardig inkomen<sup>164</sup>. 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. Deze benadering – waarbij universele en

---

<sup>163</sup> Loriaux, Florence (2018). "Les pauvres sont des experts de la fraude à l'aide sociale", in *Le Forum – Bruxelles contre les inégalités, Pauvrophobie, petite encyclopédie des idées reçues sur la pauvreté*, Waterloo, Editions Luc Pire, p. 160-163.

<sup>164</sup> Frederickx, Marieke et al. (2021). "[Minimuminkomens beschermen niet tegen armoede](#)", *SamPol*, 28, nr. 10, p. 26-32.

toegankelijke dienstverlening aangevuld wordt met aangepaste ondersteuning en maatregelen voor wie het nodig heeft – wordt ook ‘proportioneel of progressief universalisme’ genoemd<sup>165</sup>.

Dit principe werd versterkt toegepast bij de hervorming van de kinderbijslag. In alle gefedereerde entiteiten krijgt elk kind eenzelfde basisbedrag (universaliteit/gelijkheid). Omdat niet elk kind in eenzelfde welgesteld gezin geboren wordt, worden er sociale toeslagen toegekend voor elk kind dat opgroeit in een gezin met een inkomen onder een bepaalde grens (selectiviteit/proportionaliteit/rechtvaardigheid). Tegelijk blijft ook hier de spanning tussen selectiviteit en universaliteit bestaan. Zo is de discussie of de kinderbijslag wel voldoende selectief is om armoede te bestrijden, niet beslecht. Hoeveer moet de selectiviteit gaan opdat de herverdeling werkelijk een verschil maakt? Hoeveer moet de universaliteit blijven om een breed draagvlak te creëren?

## 2. Toekenningsvoorwaarden

### 2.1 Inkomen en/of statuut

Rechthebbenden op selectieve maatregelen worden meestal gedefinieerd op basis van hun statuut of op basis van hun inkomen. Hun statuut kan samenhangen met de situatie waarin ze zich bevinden (bijvoorbeeld eenoudergezinnen), een uitkering die ze krijgen (bijvoorbeeld langdurig werklozen, rechthebbenden op een leefloon) of een persoonlijk kenmerk (bijvoorbeeld personen met een erkende handicap). In andere gevallen kunnen ze in aanmerking komen voor selectieve maatregelen wanneer hun inkomen zich onder een bepaalde grens bevindt (bijvoorbeeld de sociale toeslag bij de kinderbijslag of het inkomenstarief in de kinderopvang). We staan kort stil bij de voor- en nadelen van beide toekenningscriteria en verwijzen naar de verhoogde tegemoetkoming die beide criteria combineert.

Statuten als criterium om recht te hebben op sociale correcties, hebben het voordeel dat ze meestal duidelijk zijn, gekend zijn in administratieve databanken en daardoor in vele gevallen een automatische rechtentoekenning mogelijk maken. Het nadeel is dat mensen in een gelijkaardige financiële situatie maar zonder het statuut, geen recht hebben op de tegemoetkoming. Denk bijvoorbeeld aan mensen die werken aan een erg laag loon (de werkende armen), maar geen uitkering krijgen die recht geeft op het sociaal tarief voor energie<sup>166</sup>. Een ander nadeel is de non-take-up van rechten, die bijvoorbeeld voor het leefloon aanzienlijk is (zie hoofdstuk VI). Tijdens het overleg werd ook gewezen op de ambivalentie die samen gaat met het statuut van persoon met een handicap. Het geeft je specifieke rechten, maar brengt tegelijk veel problemen en stigmatisering met zich mee. *“Ik vroeg twee jaar geleden een sociale woning aan. Ik wilde een aangepaste woning voor mijn zoon, die gezondheidsproblemen heeft. Om extra punten te krijgen, moest ik de handicap van mijn zoon laten erkennen. Ik moet een heleboel papieren in orde maken, maar heb het gevoel dat ik van het kastje*

---

<sup>165</sup> Het progressief of proportioneel universalisme is een principe binnen het sociaal, welzijns- en gezondheidsbeleid om op een sociaal rechtvaardige manier met ongelijkheden om te gaan. Zie *proportionate universalism* in [Fair society, healthy lives. The Marmot review](#) (2010). Vele beleidsaanbevelingen van het Steunpunt tot bestrijding van armoede zijn hierop gebaseerd. Zie bijvoorbeeld: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). [Burgerschap en armoede](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

<sup>166</sup> FOD Economie - [Sociaal tarief voor energie](#).

*naar de muur wordt gestuurd [omdat alle stappen zoveel tijd vragen]: hoe langer je wacht, hoe later je je uitkering krijgt. Maar ik kan niets doen aan de vertragingen. Ondertussen is de zorg erg duur. Deze verplichting om een label te krijgen doet mij pijn in het hart. Als je gehandicapt bent, krijg je twee extra punten. Als je werkt, krijg je geen punten”.*

Sociale correcties op basis van inkomensvoorwaarden houden andere uitdagingen in. Tijdens het overleg werd vooreerst de vraag gesteld welke inkomensgrens gehanteerd wordt om te bepalen wie ergens recht op heeft en op welke manier die grens tot stand komt. Wordt daarbij alleen rekening gehouden met inkomenselementen of ook met noodzakelijke kosten om menswaardig te leven, zoals bij de referentiebudgetten? Vervolgens merkten deelnemers op dat mensen, omwille van schulden bijvoorbeeld, niet steeds effectief over het inkomen beschikken dat in rekening wordt gebracht. *“Sommige mensen hebben wel een hoger inkomen, maar doordat ze schulden moeten afbetalen toch weinig middelen om te overleven. Zij kunnen dan niet geholpen worden, daar moet verandering in komen”.* *“Mijn inkomen was enkele euro’s te hoog om recht te hebben op een verhoogde tegemoetkoming. De alimentatie die ik moest betalen werd immers meegerekend in mijn inkomen, terwijl ik effectief niet over dit geld beschikte”.* Daar staat tegenover dat er over bepaalde inkomenselementen, zoals het werkelijke inkomen van zelfstandigen en het vermogen van mensen, geen volledige en correcte informatie beschikbaar is, waardoor er geen rekening mee kan worden gehouden.

We stellen vast dat deze kwestie meer en meer leeft in het maatschappelijk debat. Zo vindt de Belgische Vereniging van Artsensyndicaten (BVAS) dat er teveel gepensioneerden automatisch het recht op een verhoogde tegemoetkoming krijgen op basis van een laag pensioen, zonder te kijken naar hun vermogen. Wanneer rekening zou gehouden worden met hun eigendommen en opbrengsten uit pensioensparen of een groepsverzekering, zou dat misschien niet het geval zijn<sup>167</sup>. Het klopt inderdaad dat het vermogen van gepensioneerden niet in rekening wordt gebracht om te controleren of ze recht hebben op de VT. De reden is dat er geen vermogenskadaster is. Dit pleit voor de invoering van een vermogenskadaster, zoals het Steunpunt tot bestrijding van armoede in zijn tweejaarlijkse Verslag 2020-2021 aanbeval<sup>168</sup>. Een vermogenskadaster is niet alleen essentieel voor een rechtvaardige fiscaliteit, maar ook voor een rechtvaardige bestaansmiddelentoets. *“Tijdens het sociaal onderzoek voorafgaand aan de toekenning van het leefloon hebben de OCMW’s immers de mogelijkheid om informatie te verzamelen over de spaargelden van de hulpvragers. Tegelijk is het veelzeggend dat er geen gegevens worden bijgehouden over het patrimonium van mensen. Er wordt met twee maten en twee gewichten gewerkt”*<sup>169</sup>.

Er werden ook vragen gesteld bij het ritme waarmee naar het inkomen wordt gekeken. Enerzijds geven de deelnemers aan het overleg aan dat het belangrijk is rekening te houden met hun meest actuele inkomen *“omdat dit kansen creëert om rechten toe te kennen”*. Anderzijds kan het inkomen van mensen in armoede, zeker van hen die onzekere jobs afwisselen met perioden zonder werk, *“heel*

<sup>167</sup> Belgische Vereniging van Artsensyndicaten (2023). [BVAS opent debat over het statuut van verhoogde tegemoetkoming](#).

<sup>168</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Solidariteit en armoede](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Andries, Simon (2023). [“40 procent van de Brusselse en Antwerpse jongeren heeft recht op voordeeltarief: ‘Daar ligt de échte uitdaging’”](#), *De Standaard*, 22 november.

<sup>169</sup> FOD Sociale Zekerheid (2022). [De non-take-up van sociale bijstand in België: beleidsvoorstellen. Eindrapport BELMOD-project](#), Brussel, FOD Sociale Zekerheid, p. 48.



*snelle veranderingen met zich meebrengen, waardoor rechten wisselend zullen worden toegekend en weer afgepakt” naargelang hun inkomen boven of onder de gestelde inkomensgrens ligt. Op zoek naar financiële zekerheid komt er zo “nog meer druk op de schouders van de mensen te liggen. Ze zouden voortdurend waakzaam moeten zijn en zich moeten afvragen of ze al dan niet een interimjob zouden doen. Het zou meer last en stress betekenen voor mensen met een laag inkomen”.*

Deze bekommernissen werden ook opgetekend in het Belmod-onderzoek<sup>170</sup> dat nagaat hoe een rechtvaardige bestaansmiddelentoets voor de toekenning van uitkeringen en tegemoetkomingen eruit kan zien. Er wordt zowel gekeken naar welke inkomsten van de aanvrager in rekening moeten worden gebracht, wiens inkomsten uit het gezin/huishouden van de aanvrager moeten worden meegerekend en over welke periode. Tijdens het stakeholdersoverleg, dat het Steunpunt tot bestrijding van armoede in samenwerking met de FOD Sociale zekerheid en BAPN organiseerde ter ondersteuning van dit onderzoek, kwamen enkele fundamentele zaken naar voren. Zo vonden de stakeholders het belangrijk bij een bestaansmiddelentoets alleen naar het beschikbaar of besteedbaar inkomen van de aanvrager te kijken en dus onder andere rekening te houden met problematische schuldenlast. Omgekeerd wordt best geen rekening gehouden met de eigen woning omdat die op het moment van de aanvraag essentieel is voor de aanvrager en diens gezin/huishouden om te kunnen leven. Daarnaast zijn bestaansmiddelentoetsen best gebaseerd op de meest actuele inkomensgegevens. *“Rechtentoekenning moet snel kunnen gaan, inspeland op de actuele, vaak snel veranderende situatie van mensen”*<sup>171</sup>.

Zowel statuut als inkomen vertonen onvolkomenheden als toekenningscriteria voor bijkomende financiële ondersteuning, maar bieden ook mogelijkheden. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede is er een voorstander van om een combinatie van beide toekenningscriteria te gebruiken om lage-inkomensgroepen via twee kanalen te identificeren en te bereiken. Dit is het geval bij de afbakening van de doelgroep voor de verhoogde tegemoetkoming – waardoor rechthebbenden een lager remgeld moeten betalen bij gezondheidszorg, maar dat ook de weg opent naar andere rechten en voordelen.

## 2.2 Gedragsvoorwaarden

Vele deelnemers aan het overleg hebben de ervaring dat het niet duidelijk is op basis waarvan ze recht hebben op een sociale correctie of zelfs op een sociale uitkering, zoals het leefloon of IGO. Naast voorwaarden rond inkomen en/of statuut moet er immers meestal ook aan andere voorwaarden worden voldaan. Deze zijn vaak moeilijk te realiseren en te controleren en worden door de rechthebbenden vaak beschouwd als een inbreuk op hun privacy. Strengere voorwaarden, meer controles en sancties laten sociale rechten meer en meer verworden tot gunsten en liefdadigheid, en doen de afhankelijkheid van mensen groeien<sup>172</sup>.

Vooreerst merkten deelnemers op dat de aanvraagprocedures voor sociale correcties volgens erg strikte regels verlopen (bewijsstukken inleveren, korte deadlines nakomen, correspondentie per mail, (her-)inschrijven op lijsten...) die voor mensen in armoede soms moeilijk na te leven zijn. Hoewel dit

<sup>170</sup> FOD Sociale Zekerheid (2022). [De non-take-up van sociale bijstand in België: beleidsvoorstellen. Eindrapport BELMOD-project](#), Brussel, FOD Sociale Zekerheid.

<sup>171</sup> FOD Sociale Zekerheid (2022). [De non-take-up van sociale bijstand in België: beleidsvoorstellen. Eindrapport BELMOD-project](#), Brussel, FOD Sociale Zekerheid, p. 47.

<sup>172</sup> Van Lancker, Anne (2023). [“Voor wat hoort wat’ op steroïden”](#), *Samenleving & Politiek*, jaargang 30, nr. 5, p. 6-10.

geen voorwaarden in de strikte betekenis van het woord zijn, zijn ze wel van invloed op de toekenning van sociale correcties. Zo werden in Brussel in 2022 meer dan 1.600 huishoudens geschrapt van de wachtlijst voor een sociale woning omdat ze niet tijdig reageerden om hun dossier te actualiseren<sup>173</sup>. De Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij heeft de schrappingen voorlopig stop gezet<sup>174</sup>. Omgekeerd stellen de deelnemers vast dat de diensten zelf de deadlines waarin bijkomende financiële ondersteuning dient te worden toegekend niet steeds respecteren met alle (financiële) gevolgen van dien voor de aanvrager. Zo werd opgemerkt dat het soms te lang duurt voordat het OCMW de huurwaarborg betaalt. *“Tussen het moment waarop je hulp vraagt en waarop de huurwaarborg wordt betaalt, zit soms een maand tijd. In de tussentijd is de woning aan je neus voorbij gegaan”*. Tijdens het overleg werd benadrukt dat dit niet noodzakelijk moedwillig is, maar vooral een gevolg van het gebrek aan ondersteuning, zowel financieel als personeel, voor publieke diensten en sociale organisaties.

Daarnaast zijn er steeds meer gedragsvoorwaarden die de keuzevrijheid en autonomie van mensen beperken. IGO-gerechtigden mogen bijvoorbeeld slechts 29 dagen per kalenderjaar in het buitenland verblijven en moeten een buitenlands verblijf van meer dan 5 opeenvolgende dagen vooraf meedelen<sup>175</sup>. *“Er is twee keer per jaar controle op je verblijf en wanneer je niet thuis bent, loop je het risico je IGO te verliezen. Je moet aan de hand van bijvoorbeeld het gebruik van je bankkaart kunnen aantonen dat je in het land was. De achterliggende veronderstelling is dat iemand met zo’n laag inkomen als het IGO niet op reis kan gaan. Als die dat toch doet, wil dat zeggen dat die persoon iets achter de hand houdt”*. Uit angst voor de controle of omwille van de inperking van hun bewegingsvrijheid zijn er mensen die hun recht op een IGO niet laten gelden. Zo lopen ze ook de afgeleide rechten mis, zoals de VT of het sociaal tarief voor energie. Dit is een vorm van non-take-up van rechten.

Voor rechthebbenden op het leefloon is het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI)<sup>176</sup> vaak problematisch. Van bij de uitbreiding van de toepassing van het GPMI op een grotere groep gerechtigden op het leefloon, werd de verhoogde voorwaardelijkheid en contractualisering van de toegang tot het leefloon aangeklaagd, onder andere in het tweejaarlijkse Verslag ‘Burgerschap en armoede’<sup>177</sup>. Een recentere evaluatie door het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding (BAPN)<sup>178</sup> wijst opnieuw op het feit dat er geen sprake kan zijn van een contract wanneer er geen evenwicht is tussen beide partijen. Het stelt dat het GPMI faalt als begeleidingsinstrument voor integratie en dat het leefloon niet mag worden stopgezet wanneer gerechtigden niet aan de gestelde voorwaarden kunnen voldoen. Vaak zijn deze voorwaarden niet in samenspraak opgesteld, stroken ze niet met de realiteit van een leven in armoede of zijn ze gewoon niet te realiseren wegens gebrek aan dienstverlening. *“Er staan vaak ook te veel dingen in waar een individu nooit verantwoordelijk voor gesteld kan worden. Werken aan je mentaal welzijn kan niet als de wachtlijsten bij de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg oplopen tot meer dan een jaar. Kijken voor een betere woning in functie van de gezondheid van de kinderen lukt niet als je al vier jaar op de*

<sup>173</sup> Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (2023). [Jaarverslag 2022](#), p. 61.

<sup>174</sup> Brussels Parlement (2023). [Integraal verslag van de interpellaties en de vragen, Commissie voor de Huisvesting](#), 23 maart 2023, p. 25-29.

<sup>175</sup> Federale Pensioendienst - [De Inkomensgarantie voor ouderen \(IGO\)](#).

<sup>176</sup> POD Maatschappelijke Integratie - [Geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie \(GPMI\)](#).

<sup>177</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). [Burgerschap en armoede](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

<sup>178</sup> BAPN (2021). [Het GPMI. Teveel uitsluiting, te weinig begeleiding](#).



*wachtlijst van een sociale woning staat en je waarschijnlijk nog 5 jaar langer moet wachten. Er worden te veel maatschappelijke problemen vertaald naar problemen die je als individu moet oplossen”.*

Ook het recht op huisvesting wordt – vooral in Vlaanderen – meer en meer voorwaardelijk gemaakt. Naast de inkomens- en eigendomsvoorwaarden en voorrangregels die in alle gewesten gehanteerd worden, gelden in Vlaanderen<sup>179</sup> enkele expliciete gedragsvoorwaarden. Zo bestaat er sinds 2017 een taalkennisvereiste<sup>180</sup> die stelt dat de sociaal huurder na één jaar sociaal huren verplicht is een basisniveau Nederlands te halen. Vanaf 1 januari 2023 is dit basisniveau opgetrokken van A1 naar A2 van het Europees Referentiekader voor Moderne Talen. Vanaf dan is de sociale huurder (en zijn echtgeno(o)t(e), wettelijke samenwoner of feitelijke partner) ook verplicht zich als werkzoekende in te schrijven bij de VDAB, als hij niet werkt<sup>181</sup>. Zowel armoedeorganisaties als organisaties die de belangen van huurders verdedigen verzetten zich tegen deze toegenomen voorwaardelijkheid en klaagden verschillende elementen uit het Vlaamse decreet van 9 juli 2021 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen aan bij het Grondwettelijk Hof<sup>182</sup>. Ze benadrukten niet alleen aan dat de toegang tot sociaal wonen nog moeilijker wordt gemaakt voor mensen met een laag inkomen maar ook dat de voorwaarden erg stigmatiserend zijn<sup>183</sup>. Het Hof oordeelde echter dat het *standstill*-principe niet werd geschonden omdat het bestaande beschermingsniveau niet significant wordt verminderd<sup>184</sup>. Deelnemers aan het overleg herinneren er echter aan dat een degelijke betaalbare woning de noodzakelijke stabiliteit kan bieden om een taal te leren, werk te zoeken...

Ook de voorwaarde van langdurige woonbinding wordt verstrengd<sup>185</sup>. Voor 80 % van de toewijzingen zal voorrang worden gegeven aan kandidaat-huurders die minstens vijf van de afgelopen tien jaar onafgebroken in de gemeente hebben gewoond. Dit is een probleem voor mensen in armoede, waaronder dak- en thuislozen, die vaker verhuizen op zoek naar een betaalbare en geschikte woning en dus moeilijker een lokale binding kunnen opbouwen, maar ook voor jongeren en nieuwkomers. Deze toewijzingsregels kunnen ook op gespannen voet staan met de anti-discriminatiewetgeving<sup>186</sup>.

### 3. Aandachtspunten

#### 3.1 Drempeleffecten: alles of niets

Zowel een statuut als een absolute inkomensgrens als toekenningvoorwaarde voor sociale correcties veroorzaken drempeleffecten. Ofwel zit je in een specifiek statuut, ofwel niet. Ofwel ligt je inkomen onder de grens, ofwel niet. *“Soms loop je een heleboel voordelen mis door één euro meer te verdienen*

<sup>179</sup> Vlaanderen.be - [Een sociale woning huren bij een woonmaatschappij](#).

<sup>180</sup> Vlaanderen.be - [Taalkennisvereiste bij een sociale woning](#).

<sup>181</sup> Vlaanderen.be - [Inschrijven bij de VDAB als sociale huurder](#).

<sup>182</sup> Vlaams Huurdersplatform (2023). [Het Grondwettelijk Hof zet rem op uitkleding sociaal huursysteem](#).

<sup>183</sup> Ramboer, Timon (2022). [Nieuwe verplichtingen voor sociale huurders vanaf 1 januari: "Eindeloze reeks aan drempels om kwetsbare mensen in het vizier te nemen"](#), VRT NWS, 29 december.

<sup>184</sup> Volgens het *standstill*-principe mag de wetgever het sociale beschermingsniveau dat wordt geboden door de relevante wetgeving niet in aanzienlijke mate verminderen, tenzij daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

<sup>185</sup> Vlaanderen.be - [Lokaal toewijzingsbeleid voor sociale woningen](#).

<sup>186</sup> Unia (2022). [Jaarverslag 2021 – Een andere wereld is mogelijk](#), Brussel, Unia, Interfederaal Gelijkekansencentrum.

*en boven bepaalde inkomensgrenzen uit te komen*". We staan stil bij de directe en indirecte gevolgen van deze drempel effecten en bij de oplossingen die tijdens het overleg werden voorgesteld.

Tijdens het overleg werd aangeklaagd dat inkomen een voorwaarde is geworden om toegang te krijgen tot rechten, terwijl een menswaardig inkomen zelf een recht is. Een te hoog inkomen ten opzichte van een absolute inkomensgrens kan leiden tot een verlies van bijkomende financiële ondersteuning en zo tot een verlies van stabiliteit en perspectief. Het al dan niet recht hebben op bijkomende financiële ondersteuning met een 'alles of niets'-effect dreigt mensen niet alleen in een moeilijke financiële, maar ook mentale situatie te brengen. *"Het effect van willekeurige grenzen wordt onderschat. Grenzen verlammen mensen, verminderen hun draagkracht en ondermijnen hun durf. De maatschappelijke kost hiervan is niet te berekenen"*.

Bovendien kan het, wanneer werken leidt tot financieel verlies, perverse effecten genereren, zeker op vlak van tewerkstelling. Om hun bestaanszekerheid te behouden, worden mensen in zekere zin verplicht berekende beslissingen te nemen waarover ze geen volledig zicht en controle hebben en die zich dus tegen hen kunnen keren. Zo stelde een academicus die deelnam aan het overleg: *"Het heeft geen zin dat mensen hun uitkering verliezen voor 1-2 euro inkomsten boven een drempel. Soms is het beter dat de betrokkene zijn werkgever om 3 dagen onbetaald verlof vraagt om zijn uitkering te behouden. We gaan mensen niet vragen om aan sociale spitstechnologie te doen. Bovendien kan je je vergissen! Het is onaanvaardbaar om de last van het disfunctioneren van systemen op de schouders van mensen te leggen"*. In de Duistalige Gemeenschap, die sterk geconfronteerd wordt met grensarbeid en de precariteit van tewerkstelling in Duitsland, stelt dit probleem zich scherp. De actoren klagen aan dat er te weinig hulp is voor werkenden met een laag loon, waardoor het soms voordeliger is thuis te blijven. Ze vragen dat mogelijkheden tot bijkomende financiële ondersteuning ook voor deze groep toegankelijk worden gemaakt, wetende dat het niet voor iedereen evident is om de stap naar het OCMW te zetten.

Daarnaast kan het 'alles of niets'-effect van sociale correcties ongelijkheden creëren en ambivalente gevoelens opwekken bij degenen die er recht op hebben. *"Enerzijds heb ik een lage uitkering en een slecht geïsoleerde woning waardoor de warmte door ramen en deuren naar buiten gaat, en stook ik maar tot 17°. Anderzijds heb ik wel een sociaal tarief. Soms heb ik een netto inkomen dat hoger is dan dat van mensen wiens inkomen net te hoog is om recht te hebben op een sociaal tarief. Ik voel me soms schuldig ten opzichte van de lagere middenklasse die het moeilijk hebben en er juist buiten vallen"*.

Tijdens het overleg kwamen verschillende mogelijke oplossingen aan bod. Zo zouden progressieve in plaats van absolute inkomensgrenzen gehanteerd kunnen worden, al dan niet in combinatie met graduele steun. *"Binnen de belastingen wordt gewerkt met schijven, waarom kunnen sociale voordelen ook niet in schijven worden toegekend? Naarmate iemands beschikbaar inkomen stijgt, wordt slechts 80 % - 50 % - ... van het voordeel toegekend"*. Ook de stakeholders in het Belmod-onderzoek<sup>187</sup> waarschuwen ervoor om slechts één enkele inkomensdrempel te hanteren als toekenningscriterium. Ze stellen voor om met inkomensvorken of -schijven te werken zodat mensen geen voordeel mis lopen wanneer hun inkomen de drempel net overschrijdt. Verschillende inkomensplafonds voor verschillende uitkeringen kunnen dan weer vermijden dat bepaalde groepen meerdere voordelen tegelijkertijd mislopen. Deelnemers aan het overleg pleiten er ook voor om het

---

<sup>187</sup> FOD Sociale Zekerheid (2022). [De non-take-up van sociale bijstand in België: beleidsvoorstellen. Eindrapport BELMOD-project](#), Brussel, FOD Sociale Zekerheid.

recht op sociale correcties voor een bepaalde tijd te laten doorlopen, ook al vervalt het omwille van een gestegen inkomen of ander statuut, om een eventuele werkloosheidsval te bestrijden. *“Nu is het zo dat werken soms niet loont omdat het inkomen van mensen dan boven een grensbedrag uitkomt waardoor ze voordelen verliezen. Wanneer het voordeel nog gedeeltelijk wordt doorbetaald afhankelijk van het inkomen, loont werken wel”*. Tegelijk waarschuwden ze voor de grenzen aan progressiviteit. *“Progressiviteit kan grenzen verzachten, maar niet vermijden dat mensen er toch buiten vallen. De vraag is hoe je faire grenzen bepaalt”*.

### 3.2 Belang en toekomst van de aanvrager

Volgens de deelnemers aan het overleg houden de bestaande en geplande toekenningsvoorwaarden voor sociale correcties onvoldoende rekening met het belang van mensen in een kwetsbare financiële situatie waardoor ze hun zelfbeschikkingsrecht verliezen en verhinderd worden een toekomstperspectief op te bouwen.

Financieel wordt het rechthebbenden onmogelijk gemaakt om te sparen om bijvoorbeeld op (on)verwachte uitgaven te anticiperen of hun kinderen te kunnen steunen in de uitbouw van hun leven. *“Er wordt te veel gekeken naar wat het inkomen op dit moment is. In Vlaanderen is nu beslist dat je, om in aanmerking te komen voor een sociale woning, maar een bepaald maximumbedrag op je spaarrekening mag hebben. Mensen die willen sparen om zo hun kinderen uit de armoede te halen en een toekomst te geven, worden zo tegengewerkt”*. *“Wanneer je een IGO krijgt, mag je niks erven. Het bedrag dat je zou erven, zou gedurende 10 jaar van het maandelijks IGO worden afgehouden. Als je erft, moet je elk jaar vertellen waaraan je het geld hebt uitgegeven. De aankoop van een nieuwe wasmachine met factuur mag, cadeaus voor de kleinkinderen niet”*.

Ook voorwaarden binnen de sociale huisvesting rond de grootte van de woning in verhouding tot de gezinssamenstelling houden geen rekening met de manier waarop mensen hun leven wensen vorm te geven. *“Mijn appartement met twee slaapkamers wordt gerenoveerd, waardoor ik moet verhuizen. Nu blij ik door een aanpassing aan de regelgeving geen recht te hebben op een appartement met twee slaapkamers, maar iemand die een uitkering krijgt van de FOD of die ouder dan zestig is heeft daar wel recht op. Op het moment dat ik moet verhuizen ben ik net geen zestig. Ik heb dus net geen recht op een extra slaapkamer. Er werd mij gezegd dat ik nadien nog eens kan verhuizen, maar verhuizen is duur. Mijn kleinkinderen zullen niet meer kunnen komen logeren, er wordt mij veel ontnomen”*.

Tijdens het stakeholdersoverleg bij het Belmod-onderzoek naar een rechtvaardige bestaansmiddelentoets werd het belang van de aanvrager en diens huishouden eveneens voorop gesteld als richtinggevend principe: wat laat de aanvrager toe erop vooruit te gaan in de moeilijke situatie waarin die zich bevindt? Wat vergroot zijn mogelijkheden om zijn recht op de uitkering of tegemoetkoming te laten gelden? Wat maakt een menswaardig bestaan voor de aanvrager mogelijk? *“Bij de bepaling van iemands bestaansmiddelen is het belangrijk om een perspectief te behouden. Achter feiten of cijfers gaat soms een andere realiteit schuil”*<sup>188</sup>.

---

<sup>188</sup> FOD Sociale Zekerheid (2022). [De non-take-up van sociale bijstand in België: beleidsvoorstellen. Eindrapport BELMOD-project](#), Brussel, FOD Sociale Zekerheid, p. 43.

Dit aandachtspunt vraagt om een ander vertrekpunt bij de toekenning van bijkomende financiële ondersteuning: vertrouwen in plaats van wantrouwen. *“Mensen die hulp vragen worden vaak wantrouwig bekeken. Ze worden beschouwd als mensen die meer willen bekomen dan waar ze recht op hebben”*. Hulpvragers worden zelden onmiddellijk ernstig genomen. Hun situatie en inkomen worden eerst zorgvuldig en uitvoerig gecontroleerd, ze moeten hun behoefte op allerlei manieren bewijzen vooraleer eventueel hulp wordt toegekend. In tussentijd is er niets. Het kan ook anders. De meeste mensen vragen pas hulp wanneer het water hen aan de lippen staat. Op basis van hun hulpvraag zouden ze onmiddellijk, maar tijdelijk, geholpen kunnen worden. Wanneer na een controle van hun situatie en inkomen zou blijken dat ze onterecht bijkomende financiële ondersteuning hebben gekregen, kan die worden stopgezet.

#### 4. Sociaal tarief voor energie: een interessante casus voor de definiëring van rechthebbenden

We werken de discussie rond de toekenningsvoorwaarden voor bijkomende financiële ondersteuning uit aan de hand van het sociaal tarief voor energie<sup>189</sup>. Het gaat immers over een maatregel met een relatief grote impact, waarvan de groep rechthebbenden tijdens de COVID-19- en energiecrisis werd uitgebreid en daarna weer terugschroefd en die momenteel in hervorming is (zie ook hoofdstuk II).

Het sociaal tarief voor energie is een maatregel om de aardgas- en elektriciteitsfactuur van gezinnen met een laag inkomen betaalbaar te houden. De toekenning van het sociaal tarief is gekoppeld aan statuten. De volgende statuten geven recht op het sociaal tarief<sup>190</sup>: personen met een (equivalent) leefloon of IGO, personen met een tegemoetkoming voor personen met een handicap (inkomensvervangende tegemoetkoming, integratietegemoetkoming, tegemoetkoming voor hulp van derden), personen met een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, personen met een bijkomende kinderbeslag voor kinderen met een handicap, huurders van een sociaal appartement met een collectieve verwarmingsinstallatie. Hoewel vele van de bovenstaande statuten worden toegekend op basis van een bestaansmiddelentoets, is het sociaal tarief voor energie dus niet rechtstreeks gekoppeld aan de financiële middelen van een gezin. Dit wil zeggen dat gezinnen met evenveel financiële middelen afkomstig uit werk of bijvoorbeeld een ziekte-uitkering geen recht hebben op het sociaal tarief voor energie.

Tijdens de overlegbijeenkomst over deze kwestie heerste verwarring onder de deelnemers over verschillende statuten. Zo geeft de tegemoetkoming op basis van een blijvende arbeidsongeschiktheid van 65 % (erkenning door de FOD Sociale zekerheid) recht op het sociaal tarief energie. Maar deelnemers wezen erop dat ze voor 66 % als arbeidsongeschikt waren erkend en geen recht hebben op het sociaal tarief. Een uitkering van een ziekenfonds – bij een erkenning als 66 % invalide door het RIZIV – geeft inderdaad geen recht op het sociaal tarief voor energie. Voor veel mensen zijn de verschillende toekenningscriteria en – instanties erg ingewikkeld en onduidelijk.

Tijdens de COVID-19- en energiecrisis heeft de federale regering beslist de rechthebbenden voor het sociaal tarief voor energie uit te breiden tot de begunstigden van de verhoogde tegemoetkoming in

---

<sup>189</sup> FOD Economie - [Sociaal tarief voor energie](#).

<sup>190</sup> Voor een gedetailleerde opsomming zie: FOD Economie - [Sociaal tarief voor energie](#).

gezondheidszorg<sup>191</sup>, iets waar ook het Steunpunt tot bestrijding van armoede voor pleitte<sup>192</sup>. Zoals reeds gesteld, wordt de VT zowel toegekend op basis van statuut als op basis van inkomen.

Ondanks de grote effectiviteit van deze uitbreiding van de doelgroep van het sociaal tarief voor energie<sup>193</sup>, besliste de regering om deze terug te draaien vanaf 1 juli 2023. Vele organisaties in de strijd tegen (energie-)armoede, waaronder het Steunpunt tot bestrijding van armoede, wijzen op de gevolgen die het stopzetten van het sociaal tarief voor de uitgebreide groep rechthebbenden met zich meebrengt voor gezinnen in armoede. Ze pleiten voor een permanente, structurele en zelfs verdergaande uitbreiding van de groep rechthebbenden<sup>194</sup>.

De beleidsmakers werken ondertussen aan een hervorming van het sociaal tarief voor energie. Ze willen daarbij vooral ‘vals positieve’, dus oneigenlijke of onterechte, rechthebbenden vermijden. Zo zouden er onder de begunstigden van het sociaal tarief en van de VT gezinnen zijn ‘die het niet écht nodig hebben’, waarbij vooral die gezinnen gevisieerd worden die hogere kinderbijslag krijgen voor een mindervalide kind<sup>195</sup>.

We willen hier aantonen dat aan de grote meerderheid van de statuten die recht geven op een VT een bestaansmiddelentoets vooraf gaat en dat de groepen rechthebbenden op basis van statuut zonder bestaansmiddelentoets klein zijn. Wel wordt er bij de toekenning van VT op basis van inkomen bij de bestaansmiddelentoets geen rekening gehouden met hun vermogen.

Het al dan niet krijgen van een statuut dat recht geeft op VT is bijna steeds gebonden aan een bestaansmiddelentoets. Dat is niet zo voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. Dit is echter

<sup>191</sup> [Koninklijk besluit van 28 januari 2021 tot aanvulling van de lijst beschermde residentiële afnemers bedoeld in artikel 15/10, § 2/2, eerste lid, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen en in artikel 20, § 2/1, eerste lid, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de aardgasondernemingen en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan en het koninklijk besluit van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de elektriciteitsbedrijven en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan](#), B.S., 1 februari 2021.

<sup>192</sup> Zie de fiche over de uitbreiding van de doelgroep van het sociaal tarief in: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (juni 2020). [Input in de consultatiegroep van de taskforce Kwetsbare groepen](#) en Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (juni 2021). [Advies van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting betreffende de federale maatregel tot uitbreiding van de toegang tot het sociaal tarief voor elektriciteit en/of aardgas](#).

<sup>193</sup> Peersman, Gert en Wauters, Joris (2022). [“Impact van de energiefactuur op het energieverbruik, consumptie- en spaargedrag van Belgische gezinnen”](#), *Gentse economische inzichten*, nr. 5. Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2023). [Bijna 1 op 5 in België heeft een risico op armoede en sociale uitsluiting: ondersteuning van huishoudens met een laag inkomen blijft een belangrijke prioriteit](#), Persbericht, 16 februari 2023.

<sup>194</sup> Netwerk tegen Armoede (2023). [Geen pauzeknop voor sociaal energietarief voor half miljoen gezinnen](#). SAAMO (2023). [De onrechtvaardige afbraak van het sociaal tarief](#). Koning Boudewijnstichting - [Platform tegen water- en energiearmoede](#).

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (juni 2021). [Advies van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting betreffende de federale maatregel tot uitbreiding van de toegang tot het sociaal tarief voor elektriciteit en/of aardgas](#).

<sup>195</sup> [“Kern bespreekt eerste steunmaatregelen”](#) (2022). *De Standaard*, 7 september.

Vanschoubroek, Kristof (2022). [“Hervorming energiefactuur belooft ideologisch vuurwerk te worden”](#), *De Standaard*, 6 september 2022.

een beperkte groep (3098 op 30 juni 2023<sup>196</sup>) waarvan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens<sup>197</sup> zegt dat ze tot de meest kwetsbaren van de samenleving behoren. Dit geldt ook voor weeskinderen die beide ouders verloren hebben en daarom recht hebben op VT zonder bestaansmiddelentoets. Uit cijfers van Opgroeien over het Vlaamse Groeipakket<sup>198</sup> weten we bijvoorbeeld dat 68,2 % van de Vlaamse kinderen die beide ouders verloren (sinds 2019) hun wezentoeslag combineren met een sociale toeslag, wat wijst op een laag inkomen. Gezinnen met een verhoogde kinderbijslag voor kinderen met een handicap hebben eveneens recht op VT zonder bestaansmiddelentoets. Het is deze groep waarvan vaak gedacht wordt dat ze de bijkomende financiële ondersteuning niet nodig hebben. Volgens voorlopige cijfers van 2019 van de FOD Sociale Zekerheid<sup>199</sup> wordt het aandeel huishoudens met minstens 1 kind met een handicap met recht op VT op slechts 3,9 % van het totaal aantal huishoudens dat recht heeft op VT geraamd. Om te vermijden dat meer welgestelde gezinnen binnen deze groep zouden genieten van financiële ondersteuning die ze niet nodig zouden hebben, kan eventueel een bestaansmiddelentoets ingevoerd worden. We kunnen echter besluiten dat meer dan 90 % van de automatisch rechthebbenden op VT op basis van hun statuut onderworpen zijn aan een bestaansmiddelentoets. Een rechtentoekenning van het sociaal tarief voor energie op basis van de VT, op basis van statuut, zal niet veel ‘vals positieven’ genereren.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede<sup>200</sup> pleit er voor om de toekenning van het sociaal tarief voor energie te baseren op twee toekenningscriteria, statuut en inkomen, omdat dit twee verschillende kanalen zijn om de doelgroep te definiëren. Beide toekenningsvoorwaarden om groepen met een laag inkomen te bereiken, zijn reeds verenigd in de VT, een bestaande sociale correctie die grotendeels automatisch wordt toegekend en waarvoor potentieel rechthebbenden proactief kunnen worden opgespoord. Het lijkt dus logisch de uitbreiding van de rechthebbenden op het sociaal tarief voor energie tot de begunstigden van de VT structureel te maken. Tegelijk zou voor de toekenning van de VT op basis van inkomen aan een meer rechtvaardige bestaansmiddelentoets moeten gewerkt worden. De huidige toets houdt immers geen rekening met vermogen. Daarnaast moet, zoals reeds gesteld, ook het inkomenscriterium verfijnd worden om een drempeleffect te vermijden (zie punt 3.1). Dit kan bijvoorbeeld door met verschillende inkomensgrenzen te werken en het sociaal tarief degressief toe te passen naarmate de inkomensgrenzen hoger liggen.

---

<sup>196</sup> Cijfers over het aantal Verzekerden met hoedanigheid van niet-begeleide minderjarige vreemdeling (NBMV) uit de ledenbestanden van 31 december 2022 en 30 juni 2023 van het RIZIV. Het gaat om schoolgaande NBMV en van leerplichtonderwijs vrijgestelde of kleine kinderen NBMV die gevolgd worden door Kind en Gezin.

<sup>197</sup> Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2019). [Khan c. France](#), 28 februari, § 74.

<sup>198</sup> Opgroeien - [Groeipakket](#), Evolutie aandeel kinderen met een wezentoeslag met/zonder sociale toeslag.

<sup>199</sup> FOD-Sociale Zekerheid – [Belmod](#).

<sup>200</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Advies van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting betreffende de federale maatregel tot uitbreiding van de toegang tot het sociaal tarief voor elektriciteit en/of aardgas](#), juni 2021.



## 5. Aanbevelingen

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede formuleert de volgende aanbevelingen.

- Realiseer voor iedereen het recht op een menswaardig inkomen, als onderdeel van het recht op een menswaardig bestaan, zoals voorzien in artikel 23 van de Grondwet (zie hoofdstuk I).
- Garandeer het recht op bijkomende financiële ondersteuning voor iedereen met een laag inkomen opdat iedereen volwaardig aan de samenleving kan deelnemen.
  - Hanteer het principe van proportioneel universalisme, waarbij algemeen toegankelijke maatregelen aangevuld worden met bijkomende inspanningen en aangepaste ondersteuning voor wie in preciaire situaties leeft.
  - Vertrek vanuit vertrouwen in hulpvragers en hun noden en behoeften in plaats vanuit een wantrouwende en stigmatiserende houding tegenover mensen in armoede.
- Maak een slimme combinatie van objectieve toekenningscriteria om recht te hebben op bijkomende financiële ondersteuning of sociale correcties. Via criteria op basis van statuut (vaak opgenomen in databanken) en inkomen (minder accurate en volledige gegevens in de databanken) kunnen rechthebbenden met een laag inkomen langs twee kanalen bereikt worden.
  - Stem toekenningsvoorwaarden voor verschillende sociale correcties op elkaar af, ook over verschillende beleidsdomeinen en –niveaus heen, vereenvoudig en verduidelijk ze.
  - Geef de voorkeur aan een progressief inkomenscriterium in plaats van een absolute inkomensgrens, in combinatie met graduele financiële steun.
  - Laat het recht op bijkomende financiële ondersteuning tijdelijk doorlopen, ook al vervalt het door een verandering van statuut of gestegen inkomen, om financiële zekerheid te bieden in overgangssituaties zodat mensen erop vooruit kunnen gaan.
  - Vermijd gedragsvoorwaarden die vaak ingaan tegen de keuzevrijheid, stigmatiserend zijn en moeilijk te realiseren en te controleren.
- Ontwikkel een rechtvaardige bestaansmiddelentoets om bijkomende financiële ondersteuning op basis van een laag inkomen op een correcte en billijke manier toe te kennen.
  - Ontwikkel deze toets in overleg met mensen in armoede en hun verenigingen en andere stakeholders.
  - Houdt rekening met het belang van de aanvrager opdat die een toekomstperspectief kan opbouwen. Zo wordt de eigen woning best buiten beschouwing gelaten in de bestaansmiddelentoets omdat die essentieel is om menswaardig te leven. Daarnaast moeten mensen ook de kans krijgen om te sparen.
  - Hou rekening met het werkelijk besteedbaar inkomen van de hulpvrager en dus ook met noodzakelijke uitgaven of eventueel problematische schuldenlast.
  - Maak werk van een vermogenskadaster zodat ieders financiële situatie transparant en gekend is en als basis kan dienen voor een rechtvaardige toekenning van bijkomende financiële ondersteuning.
- Garandeer dat alle rechthebbenden op sociale correcties er effectief van kunnen genieten (zie hoofdstuk VI).



# Hoofdstuk IV - Overmatige schuldenlast



## Inhoudsopgave

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Inleiding.....                                                                   | 73 |
| 1. De oorzaken van overmatige schuldenlast.....                                  | 73 |
| 1.1 Een inkomen dat te laag is voor noodzakelijke uitgaven .....                 | 73 |
| 1.2 Levensgebeurtenissen en klassieke sociale risico's.....                      | 74 |
| 1.3 Moeilijkheden bij het beheren van het budget .....                           | 76 |
| 1.4 Schulden erven .....                                                         | 76 |
| 1.5 Problematische invorderingspraktijken .....                                  | 78 |
| 1.5.1 Invorderen van energie-, water- en bancaire schulden .....                 | 78 |
| 1.5.2 Invordering van fiscale schulden.....                                      | 79 |
| 1.5.3 De schuldenindustrie .....                                                 | 79 |
| 1.6 Kwetsbaarheid voor agressieve en misleidende handelspraktijken.....          | 82 |
| 1.7 Ineffectiviteit van rechten.....                                             | 82 |
| 2. Problematische schuldenlast en armoede .....                                  | 83 |
| 2.1 Leef- en overlevingsschulden.....                                            | 84 |
| 2.2 De psychologische impact van schulden.....                                   | 85 |
| 3. De strijd tegen overmatige schuldenlast.....                                  | 87 |
| 3.1 Preventie.....                                                               | 88 |
| 3.2 Ondersteuning en hulpverlening in situaties van overmatige schuldenlast..... | 88 |
| 3.2.1 Telefonische permanentie .....                                             | 88 |
| 3.2.2 Budgetbegeleiding en budgetbeheer .....                                    | 88 |
| 3.2.3 Minnelijke schuldbemiddeling .....                                         | 89 |
| 3.2.4 De collectieve schuldenregeling .....                                      | 89 |
| 3.3 Bewindvoering .....                                                          | 91 |
| 3.4 Internationale initiatieven .....                                            | 92 |
| 4. Aanbevelingen .....                                                           | 94 |

## Inleiding

De term schuldenlast verwijst naar de situatie waarin een persoon een schuld aangaat, die hij of zij zal moeten terugbetalen, bij een persoon of een instelling. Overmatige schuldenlast kan volgens de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers gedefinieerd worden als *"de duurzame of structurele onmogelijkheid zijn financiële verplichtingen na te komen"*<sup>201</sup> (kredieten, rekeningen, lopende uitgaven). Voor mensen in armoede kunnen schulden echter een kwestie van overleven worden en is overmatige schuldenlast<sup>202</sup> een zware last om te dragen.

Deze tekst gaat in op de verschillende oorzaken van overmatige schuldenlast, op basis van gegevens van erkende schuldbemiddelingsdiensten (SBD) en bijdragen van overlegvergaderingen georganiseerd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede in functie van dit Verslag (punt 1). Vervolgens wordt het verband tussen overmatige schuldenlast en armoede besproken, en wordt er gekeken naar de problematiek van overlevingsschulden en het gebrek aan keuze waarmee mensen geconfronteerd worden (punt 2). De verschillende instrumenten om overmatige schuldenlast te bestrijden en hun beperkingen worden overlopen en kritisch bekeken door de betrokken verenigingen en deelnemers van het overleg (punt 3). In het laatste punt worden de aanbevelingen overlopen die voorgesteld werden in de strijd tegen overmatige schuldenlast en armoede (punt 4).

## 1. De oorzaken van overmatige schuldenlast

*"We praten over schulden als een persoonlijk probleem. Als je in armoede leeft en je hebt niet genoeg geld om je rekeningen, je huis, het ziekenhuis en je eten te betalen, dan is dat geen persoonlijk probleem. Dat is een maatschappelijk probleem"*<sup>203</sup>.

De oorzaken van situaties van overmatige schuldenlast zijn vaak verschillend en kunnen gelijktijdig voorkomen<sup>204</sup>. In dit hoofdstuk bekijken we de oorzaken van overmatige schuldenlast die het vaakst vermeld werden in het overlegproces dat door het Steunpunt tot bestrijding van armoede werd georganiseerd en in de dossiers van de erkende SBD's.

### 1.1 Een inkomen dat te laag is voor noodzakelijke uitgaven

De belangrijkste oorzaak van overmatige schuldenlast is een laag inkomen, wat er samen met iemands uitgaven voor zorgt dat het budget uit evenwicht raakt. De problematiek van te lage inkomens, die al in hoofdstuk I rond inkomen aan bod kwam, wordt vaak op zichzelf beschouwd, hoewel ze niet los kunnen gezien worden van uitgaven - of die nu vast zijn ('dagdagelijkse kosten' zoals huur, reizen, eten, abonnementen, enzovoort) of variabel (bijvoorbeeld onvoorziene gebeurtenissen in het leven).

---

<sup>201</sup> Wetsontwerp van 10 juni 1997 betreffende de collectieve schuldenregeling en de mogelijkheid van verkoop uit de hand van de in beslag genomen onroerende goederen, *Parl.St.*, Kamer, 1996-97, nr. 1073/1.

<sup>202</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, [rubriek Feiten en cijfers](#), Fiche: Hoeveel personen in België hebben te kampen met schuldoverlast?

<sup>203</sup> Citaten zonder bron zijn gebaseerd op interventies tijdens de overlegbijeenkomsten die het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft georganiseerd in functie van de opmaak van dit tweejaarlijkse Verslag.

<sup>204</sup> Observatorium Krediet en Schuldenlast (2019). [Les ménages en situation de surendettement : Profil, endettement et éléments déclencheurs des difficultés financières](#), Charleroi, Observatorium Krediet en Schuldenlast, p. 45-48.

Te hoge uitgaven in combinatie met lage inkomens kunnen voor huishoudens al snel een te zware last worden. Eén van de deelnemers aan het overleg benadrukte *"het belang van hogere lonen en sociale uitkeringen, maar wijst erop dat dit niet volstaat. Als de prijzen niet worden vastgelegd, zullen de mensen zelfs als de lonen stijgen nog niet in hun behoeften kunnen voorzien, omdat de prijzen ook stijgen"*, terwijl een vereniging waar armen het woord nemen zei dat *"ook aan de uitgaven iets moet worden gedaan, er zijn bijvoorbeeld meer sociale woningen nodig. (...) Ziekenhuisrekeningen of schoolkosten aan het begin van het schooljaar bijvoorbeeld zijn niet te vermijden en als er geen gratis onderwijs is, zal dat op gezinnen blijven drukken"*.

Zoals uitgelegd in hoofdstuk II over inflatie, hebben de jaren 2021 en 2022 het budget van mensen die het al moeilijk hadden om de dagelijkse uitgaven te dragen sterk onder druk gezet. *"Als je een krap budget hebt, heb je niet genoeg ruimte om deze onvoorziene gebeurtenissen, die zich de hele tijd voordoen, op te vangen, en deze veroorzaken ook schulden en overmatige schuldenlast"*, legt een vereniging waar armen het woord nemen uit.

## 1.2 Levensgebeurtenissen en klassieke sociale risico's

Volgens de dossiers van de erkende SBD's, zijn de drie meest voorkomende oorzaken van overmatige schuldenlast, in volgorde van belang: verlies van werk, ziekte en veranderingen in de samenstelling van het huishouden of van statuut.

Eerst en vooral impliceert het verlies van een job onvermijdelijk een gedeeltelijk of volledig inkomensverlies. Zo'n gebeurtenis kan huishoudens, met name de meest kwetsbare, snel met een te hoge schuldenlast opzadelen. De tweede belangrijke gebeurtenis is wanneer zich een ziekte voordoet, wat kan leiden tot een vermindering van het inkomen of zelfs tot het verlies van een job<sup>205</sup>. Tegelijk kan ziekte, tijdelijk of permanent, nieuwe uitgaven bovenop de dagelijkse kosten met zich meebrengen door medische consultaties, behandelingen, medicatie, medische uitrusting (bijvoorbeeld rolstoel of ziekenhuisbed) of noodzakelijke voorzieningen (bijvoorbeeld rolstoelhellingen).

Het begin van een ziekte kan dus een grote impact hebben op iemands inkomen, maar ook op de uitgaven. Ondanks de verplichte ziekteverzekering in België, kunnen mensen gedwongen worden een hoge eigen bijdrage te betalen (remgeld, toeslagen en kosten voor niet-vergoede zorg) om in hun medische behoeften te voorzien, naast de gevolgen van de ziekte op hun inkomen. Uit een rapport van de Wereldgezondheidsorganisatie over de gezondheidszorg in België blijkt dat *"1,1 % van de huishoudens in armoede terechtkomt of dieper in armoede vervalt na persoonlijke bijdragen"* en dat *"5,2 % van de huishoudens geconfronteerd wordt met catastrofale persoonlijke bijdragen"*<sup>206</sup>. Volgens

---

<sup>205</sup> In geval van arbeidsongeschiktheid wegens ziekte ontvangt men (voor bedienden) gedurende de eerste 30 dagen van ziekte het volledige loon. Zodra de periode van 30 dagen voorbij is, is men afhankelijk van het ziekenfonds: gedurende de eerste zes maanden ontvangt men 60 % van het loon, en vanaf de zevende maand varieert het bedrag van de uitkering naargelang de samenstelling van het huishouden (gezinshoofd, alleenstaande of samenwonende).

<sup>206</sup> Volgens de [website van de Wereldgezondheidsorganisatie](#) *"betekent het maken van catastrofale gezondheidskosten dat een huishouden het zich niet langer kan veroorloven om in zijn basisbehoeften - voedsel, onderdak en verwarming - te voorzien omdat het de kosten van de gezondheidszorg zelf moet dragen"*.

hetzelfde rapport zijn het diagnostische tests, ambulante geneesmiddelen en ambulante zorg, die leiden tot financiële moeilijkheden in de armste huishoudens<sup>207</sup>.

Het beëindigen van een relatie en echtscheidingen, die hier in ruime zin zullen worden besproken als veranderingen in de samenstelling van het huishouden, staan op de derde plaats in de reeks van de meest voorkomende levensgebeurtenissen met een grote financiële impact. Veranderingen in het huishouden kunnen iemands budget uit evenwicht brengen, vanwege de verandering in inkomen (van een situatie met twee inkomens naar een situatie met één inkomen) of de extra kosten die erbij komen kijken (zoals advocaatkosten of het betalen van de volledige huur), en financiële problemen veroorzaken.

Bovendien belemmert het statuut samenwonende de steun en solidariteit die mensen zouden kunnen helpen om deze moeilijkheden te overwinnen<sup>208</sup>. Het statuut samenwonende heeft immers een grote impact op de situatie van mensen omdat ze het risico lopen hun uitkeringen geheel of gedeeltelijk te verliezen wanneer ze, in geval van scheiding bijvoorbeeld, besluiten om terug te keren naar hun ouders of om samen te wonen met andere volwassenen om economische redenen (zie hoofdstuk I).

Zoals in het werk van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, in het bijzonder in het tweejaarlijkse Verslag 2016-2017 'Burgerschap en armoede'<sup>209</sup>, al vaak aan de kaak werd gesteld, vermindert het statuut samenwonende het inkomen van mensen drastisch als zij gaan samenwonen. Vanaf 1 november 2023 zijn de bedragen van het leefloon<sup>210</sup> bijvoorbeeld als volgt: 842,12 euro voor elke persoon die samenwoont met een of meer andere personen; 1.263,17 euro voor een alleenstaande; 1.707,11 euro voor een persoon met gezinslast. De vermindering van inkomen bij samenwonen heeft zware gevolgen voor huishoudens, zoals een deelnemer aan het overleg illustreert: *"Een jong stel van 17 jaar met een baby. Ze waren dakloos en de neef van de dochter nam ze in huis. 300 euro aan uitkeringen van de neef werden ingetrokken voordat het OCMW nog maar had beslist over de toekenning van het statuut samenwonende"*. Een andere deelnemer legt uit dat hij *"samenwoonde met zijn 22-jarige zoon en dat hij, zodra hij [de zoon] zijn eerste tijdelijke job kreeg, een waarschuwingsbrief van de ziekenfondsverzekering ontving waarin hem werd meegedeeld dat zijn ziekenfondsuitkeringen zouden worden verminderd indien het contract van zijn zoon een vast contract zou worden"*.

Tijdens een bespreking van de Begeleidingscommissie van het Steunpunt tot bestrijding van armoede werd opgemerkt dat ook geboortes levensgebeurtenissen zijn met een grote impact op het budget van een gezin. Er is dan wel kindergeld voorzien en andere vormen van ondersteuning, maar die dekken niet helemaal de extra uitgaven waarmee een gezin geconfronteerd wordt.

---

Bouckaert N, Maertens de Noordhout C, Van de Voorde C. (2023). [Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Belgium – Executive summary](#), Copenhagen, WHO Regional Office for Europe.

<sup>207</sup> Idem.

<sup>208</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Solidariteit en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2020-2021](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

<sup>209</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). [Burgerschap en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2016-2017](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, p. 49-60.

<sup>210</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, [rubriek Feiten en cijfers](#), Fiche: Hoeveel bedragen de minimumuitkeringen en het minimumloon?

Bovenstaande situaties kunnen zich tegelijkertijd voordoen en gaan gepaard met een verandering in de financiële situatie van het huishouden. Als mensen niet meer in staat zijn om hun dagelijkse uitgaven te betalen, lopen ze het risico in een vicieuze cirkel terecht te komen waarin ze niet alleen hun schulden niet meer kunnen afbetalen, maar ook nieuwe schulden aangaan.

### 1.3 Moeilijkheden bij het beheren van het budget

Budgetbeheer is een vaardigheid die gaandeweg wordt verworven. Zoals een van de deelnemers uitlegt, *"is het gekoppeld aan de relaties die je hebt als je opgroeit met je familie en vrienden, die mensen helpen om hun leven te leren managen"*. Het is een leerproces dat op jonge leeftijd begint, gebaseerd op het voorbeeld van de mensen om je heen, en dat een leven lang doorgaat. Mensen in armoede kunnen kwetsbaar zijn voor moeilijkheden bij het beheren van een budget. Zoals een deelnemer uitlegt is *"het gebrek aan vaardigheden het resultaat van levenservaringen"*. Een andere deelnemer voegt eraan toe dat *"misschien 20 % moeite heeft om hun budget te beheren. En misschien maakt 10-15 % een slechte inschatting bij het aangaan van een lening. Voor de rest gaat het om de grillen van het leven"*.

Maar hoe beheer je je budget als je inkomen niet hoog genoeg is? Budgetbeheer leer je na verloop van tijd en door ervaring. Het is echter onmogelijk om een budget te beheren dat je niet hebt. Mensen die in armoede leven, worden vaak geconfronteerd met een financieel onevenwicht. De belangrijkste oorzaak daarvan is een laag inkomen, waardoor ze niet in al hun behoeften kunnen voorzien. Volgens een deelnemer is *"het inkomen voor een hele categorie mensen te laag"*, en financiële educatie biedt daarvoor geen oplossing.

### 1.4 Schulden erven

Ook schulden erven werd tijdens het overleg aangehaald als een oorzaak van overmatige schuldenlast, ook al duikt het niet op in de oorzaken die de erkende SBD's vernoemen. Een schuld, van welke aard ook, verdwijnt niet bij het overlijden van de schuldenaar. Integendeel, schulden zijn verbonden met het vermogen van de overledene en maken deel uit van de erfenis<sup>211</sup>. Een deelnemer merkt op dat *"er jongeren zijn die schulden van hun ouders erven omdat hun ouders niet solvabel zijn. Ze eindigen met enorme schulden die ze niet gemaakt hebben, met schulden van andere mensen"*.

De erfgenamen worden nochtans niet automatisch verantwoordelijk voor het vermogen van de overleden ouder, aangezien de wet hen de mogelijkheid biedt de erfenis te weigeren<sup>212</sup>, (zuiver) te aanvaarden of te aanvaarden onder voorrecht van boedelbeschrijving. Het gebrek aan gemakkelijk toegankelijke informatie over de procedure bij een erfenis belemmert potentiële erfgenamen echter bij het nemen van een geïnformeerde beslissing. Dit geldt des te meer voor mensen in armoede, voor wie het erven van schulden een kantelpunt kan zijn naar een problematische schuldensituatie of zelfs overmatige schuldenlast, zoals werd aangekaart door een deelnemer: *"Het is voor mensen in armoede*

---

<sup>211</sup> Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest - [Wat gebeurt er met de schulden van een overledene?](#)

<sup>212</sup> Droits Quotidiens - [Comment puis-je refuser une succession ?](#)

*meer een kwestie van erven van schulden dan van erven*". Veel mensen zijn zich niet bewust van de samenstelling van een nalatenschap en de verschillende opties die ze in deze situatie hebben.

Beschikken over de juiste en toegankelijke informatie is van cruciaal belang om bij een erfenis een geïnformeerde beslissing te nemen. Spreken van 'toegankelijke' informatie heeft in deze context een dubbele betekenis. Het verwijst naar het feit dat de informatie begrijpelijk moet zijn. Maar het betekent ook dat er geen bedragen voor betaald moeten worden die een deel van de bevolking uitsluiten.

Een aanvaarding is stilzwijgend wanneer de persoon handelingen verricht die noodzakelijkerwijs de bedoeling tonen om de erfenis te aanvaarden<sup>213</sup>. Dit betekent dat handelingen van de erfgenamen, zoals het verkopen van eigendommen van de overledene of het leeghalen van een huis dat deel uitmaakt van de nalatenschap, kunnen worden beschouwd als een stilzwijgende aanvaarding van de erfenis, en schuldeisers kunnen zich dan tot de erfgenamen wenden om betaling van de schulden te eisen<sup>214</sup>.

Bij aanvaarding met voorrecht van boedelbeschrijving kan een potentiële erfgenaam die de samenstelling van de nalatenschap niet kent, aan een notaris vragen om een boedelbeschrijving op te stellen om de activa (bezittingen) en passiva (schulden) die er deel van uitmaken te beoordelen. Als er schulden zijn, worden deze niet verhaald op de persoonlijke bezittingen van de erfgenaam, maar alleen op de nalatenschap als geheel. Individuen kunnen echter wel te maken krijgen met successierechten, wat kan leiden tot extra schulden of gedwongen verkopen, waardoor het bijvoorbeeld moeilijker wordt om de woonsituatie van de erfgenaam te verbeteren.

Weigering van de erfenis en aanvaarding met voorrecht van de inventaris vereisen de tussenkomst van een notaris, in tegenstelling tot zuivere aanvaarding, die geen enkele formaliteit vereist om effectief te zijn. Sinds 1 januari 2023 bedragen de kosten voor de tussenkomst van een notaris 195 euro voor verklaringen van aanvaarding of verwerping. In het geval van verwerping kan de tussenkomst van de notaris gratis zijn (er zijn geen registratierechten of honoraria verschuldigd) als de nalatenschap niet meer dan 6.093,20 euro bedraagt<sup>215</sup>. Bovendien zijn zowel de aanvaarding als de verzaking definitieve beslissingen die niet kunnen worden teruggedraaid. Volgens cijfers van de Koninklijke Federatie van het Belgisch Notariaat maken steeds meer Belgen gebruik van de optie om een erfenis te verwerpen. In de periode van maart 2018 tot september 2023 weigerden maandelijks gemiddeld 3.995 Belgen een erfenis. Voor de periode januari tot september 2023 steeg dat gemiddelde tot 4.292 weigeringen per maand<sup>216</sup>. Pijnlijk is evenwel dat weigering van een erfenis ook betekent dat een erfgenaam afstand doet van alle goederen in een nalatenschap, ook van persoonlijke herinneringen zonder economische waarde zoals foto's. Volgens een vereniging waar armen het woord nemen zorgt dat ervoor dat erfenissen soms ongewild stilzwijgend aanvaard worden, omdat mensen enkele aandenkens uit de woning van de overledene meenemen.

---

<sup>213</sup> Artikel 4.41 § 3 Burgerlijk wetboek boek 4: "Nalatenschappen, schenkingen en testamenten" B.S., 14 maart 2022.

<sup>214</sup> Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest - [Wat gebeurt er met de schulden van een overledene?](#)

<sup>215</sup> Notaris.be - [Moet ik een erfenis aanvaarden?](#)

<sup>216</sup> Fednot (2023). [Persbericht. Een erfenis gratis verwerpen via een notaris? Steeds meer Belgen doen het](#), Brussel, Fednot.

## 1.5 Problematische invorderingspraktijken

### 1.5.1 Invorderen van energie-, water- en bancaire schulden

In punt 2.1 zullen we zien dat energieschulden de meest voorkomende schulden zijn in dossiers van de SBD's. Bovenop de maandelijkse factuur zorgen afbetalingsplannen bij energieleveranciers voor aanzienlijke maandelijkse betalingen. Door vaak onrealistische afbetalingsplannen, op een te korte termijn, kunnen mensen met een laag inkomen in de problemen komen<sup>217</sup>. Betaalplannen op maat van het budget van het huishouden zijn dan ook heel belangrijk.

Een van de manieren om betalingsproblemen bij kwetsbare huishoudens te verminderen is het gebruik van budgetmeters en digitale meters met voorafbetalingsfunctie. Deze instrumenten kunnen echter grote gevolgen hebben voor de toegang tot energie. Hoewel deze instrumenten schuldopbouw vermijden kunnen ze ertoe leiden dat deze huishoudens moeten kiezen tussen zichzelf tekortdoen of schulden maken op andere uitgavenposten. In het geval van digitale meters met voorafbetalingsfunctie voor elektriciteit en gas zonder een minimumlevering<sup>218</sup> en wanneer het huishouden de meter wegens budgetproblemen niet kan opladen, loopt het huishouden het risico zonder energie te vallen<sup>219</sup>. *"Als er geen geld is om op de budgetmeter te zetten, dan stopt het. Het zijn dan niet de bedrijven of de regering die dit stoppen, het is de persoon die het zelf doet omdat hij geen middelen meer heeft om de boel draaiende te houden"*. Eind 2022 heeft Wallonië 33.337 actieve budgetmeters voor elektriciteit en 21.252<sup>220</sup> actieve budgetmeters voor gas. Vlaanderen heeft eind 2022 49.168<sup>221</sup> actieve budgetmeters voor elektriciteit en 31.934 budgetmeters voor aardgas. Dit systeem bestaat niet in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Wat de betalingsmoeilijkheden in verband met de waterlevering betreft, hebben de Waalse en Vlaamse overheden voorzien in de mogelijkheid om een debietbegrenzer voor water te installeren<sup>222</sup>. Deelnemers aan het overleg hebben echter al aangeklaagd dat deze maatregel in de praktijk neerkomt op een heel minimale toegang tot water voor huishoudens met betalingsmoeilijkheden<sup>223</sup>, waarbij

<sup>217</sup> Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie (2015). *Aandachtspunten betreffende leveranciers*, niet-gepubliceerde nota, 27 februari 2015, p. 4.

<sup>218</sup> Om technische redenen is het niet mogelijk om een aansluiting met een minimumlevering te voorzien bij gasbudgetmeters.

<sup>219</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015). *Publieke diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2014-2015*, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, p.168.

<sup>220</sup> CWAPE (2023) *Rapport annuel spécifique 2022 concernant l'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseau*, Namen, CWAPE.

<sup>221</sup> VREG (2023). *Sociaal Rapport. Sociale statistieken over huishoudelijke afnemers 2022*, Brussel, VREG, p. 41-43.

<sup>222</sup> Artikel R.270bis-13 van het Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau, 31 août 2016. *Arrêté du Gouvernement wallon du 31 août 2016 modifiant la partie réglementaire du Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau en ce qui concerne les conditions de distribution publique d'eau*, M.B., 12 septembre 2016.

Vlaamse Milieumaatschappij (2023). *Algemeen waterverkoopreglement*, Aalst, Vlaamse Milieumaatschappij.

<sup>223</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2019). *Duurzaamheid diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2018-2019*, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, p. 35.



heel moeilijk kan voorzien worden in de essentiële behoeften van mensen, een standpunt dat door verschillende actoren wordt gedeeld<sup>224</sup>.

Een lid van de Begeleidingscommissie van het Steunpunt tot bestrijding van armoede kaartte ook de manier waarop banken omgaan met achterstallige betalingen van woon- en consumentenkredieten aan: *“Ze zouden al na 14 dagen een aanmaning kunnen sturen, maar wachten bewust een maand om dan meteen verwijlinteressen te kunnen aanrekenen. Dit soort praktijken zegt veel over de bereidheid van de grote sectoren om echt iets aan dit probleem te doen”*.

### 1.5.2 Invordering van fiscale schulden

Fiscale schulden of schulden aan de overheid, zoals personenbelasting, gewestelijke en gemeentelijke belastingen, strafrechtelijke boetes, onroerende voorheffing en verkeersbelasting, waren in 2018 goed voor 75,2 % van de niet aan kredieten verbonden schulden in Wallonië en 41,36 % in Vlaanderen. Bij betalingsproblemen worden mensen geconfronteerd met de praktijken van de dienst invorderingen van de belastingdienst die leiden tot extra belastingen, heffingen, rente en boetes<sup>225</sup>, waardoor het oorspronkelijk verschuldigde bedrag exponentieel toeneemt. De Federale Ombudsman wees er ook al op dat deze invorderingsdienst minder gevoelig is voor sociale problemen<sup>226</sup>. Daarnaast is het betalen van belastingen een grote bron van stress voor mensen in armoede vanwege de mogelijke gevolgen van een fout in de belastingaangifte, zoals toegelicht in het tweejaarlijkse Verslag 2020-2021 'Solidariteit en armoede' van het Steunpunt tot bestrijding van armoede<sup>227</sup>.

Wat de rol van de overheid als schuldeiser betreft, klaagt een vereniging in het overleg aan dat *“de overheid vaak het slechte voorbeeld geeft. Wanneer mensen hun personenbelasting, verkeersbelasting of in Vlaanderen de zorgpremie niet op tijd betalen, wordt immers een strakke procedure toegepast. Een initiële schuld die bijvoorbeeld binnen de maand niet betaald wordt, wordt verhoogd via boetes en verhogingen door intresten. Zo wordt de schuld heel snel veel groter. Anders dan bij andere schulden, waarbij de schuldeiser naar de rechter moet stappen voor de tussenkomst van een gerechtsdeurwaarder en beslagname, kunnen de meeste overheidsdiensten deze stap overslaan. Na een korte periode kunnen ze, na het versturen van twee verwittigingen of aanmaningen, de gerechtsdeurwaarder inschakelen die aan huis komt en beslag legt op roerende goederen. Deze interventie doet de kosten nog meer oplopen. Enerzijds zorgt de overheid ervoor dat mensen in schulden komen, anderzijds moet ze financieel te hulp komen door schuldhulpverlening te financieren”*.

### 1.5.3 De schuldenindustrie

Onder ‘de schuldenindustrie’ verstaan we alle problematische en onrechtmatige praktijken die in het kader van de invordering van schulden soms worden ingezet. Dit is een zeer lucratieve sector

<sup>224</sup> Zie [Le Médiateur](#) et [Vivre Ensemble](#).

<sup>225</sup> Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2004). [9de Armoederapport. Brussels Hoofdstedelijk Gewest](#), Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie,

<sup>226</sup> Federale Ombudsman (2019). [Fiscale schulden. De invorderingsstrategie van de FOD Financiën](#), Brussel, Federale Ombudsman, p. 15.

<sup>227</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Solidariteit en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2020-2021](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, p. 69.

geworden, waarvan bepaalde praktijken ernstige financiële gevolgen kunnen hebben voor mensen die schulden hebben die ze niet snel kunnen terugbetalen.

Eén van de manieren om schulden te innen is het systeem van *'no cure, no pay'*. Zoals het Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uitlegt, is dit een *"economisch model waarbij de deurwaarder zijn tussenkomst aanbiedt voor de volledige invorderingsprocedure (minnelijke en gerechtelijke fase samen), gratis of voor een (meestal zeer lage) vaste prijs per dossier. Of de deurwaarder de schuld nu wel of niet invordert, de schuldeiser hoeft alleen het overeengekomen forfait te betalen. De deurwaarder wordt vergoed door zijn kosten rechtstreeks aan de schuldenaars door te rekenen. Wanneer het geschil duizenden gevallen betreft, 'wint' de gerechtsdeurwaarder, door dit systeem, gegarandeerd bij het binnenhalen van deze opdracht omdat hij zijn diensten aanbiedt tegen een 'zeer laag' tarief en de kosten die hij maakt in gevallen waarin de schuldenaar insolvent is, kan verhalen op de massa kredietwaardige schuldenaars"*<sup>228</sup>.

Deze praktijk, die door bepaalde deurwaarderskantoren standaard aan schuldeisers wordt voorgesteld, heeft ernstige gevolgen voor mensen met schulden. De deelnemers aan het overleg legden de nadruk op de buitensporige kosten die vaak aan deurwaarders verbonden zijn. Deze kosten *"kunnen oplopen tot enkele honderden euro's per keer"*, als gevolg van de toename van het aantal acties die ondernomen worden en het gebrek aan transparantie dat ermee gepaard gaat<sup>229</sup>. Sommige deurwaarders zouden namelijk niet de juiste tarieven aanrekenen, of tarieven die moeilijk te begrijpen zijn door de gebruikte terminologie. Zoals een vereniging het beschreef *"wordt een klein bedrag in het begin soms een groot bedrag door de rente die wordt opgebouwd"*. Een vertegenwoordiger van de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders voegt daaraan toe dat *"de overgrote meerderheid van de gerechtsdeurwaarders zijn wettelijke opdracht op een correcte, integere en sociale manier uitvoert. Het zijn enkelingen die misbruik maken van het systeem en een ganse groep van gerechtsdeurwaarders onterecht in een negatief daglicht stellen. De misbruiken moeten evident hard aangepakt worden"*.

Tijdens de reflectiedag *'De kijk van magistraten op armoede'*, in december 2022 georganiseerd door het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding en het Steunpunt tot bestrijding van armoede, illustreerde het Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een aantal van deze misbruiken. Zo was er het voorbeeld van een minnelijke invordering met een betalingsplan, waar de gerechtsdeurwaarder gebruik maakte van de mogelijkheid om na elke maandelijkse afbetaling kosten te factureren. Hierdoor liepen de kosten op tot 72,24 euro, tegenover een aanvankelijk verschuldigd bedrag van 55 euro, waardoor de kosten dus opliepen tot meer dan 130 % van het hoofdbedrag. Een ander voorbeeld toonde dat in een gerechtelijke procedure de kosten nog veel extremer kunnen oplopen. In dat geval werd de schuldenaar gedagvaard voor een openstaand bedrag van 31,72 euro, waarna het te betalen bedrag door intresten, gerechtskosten en incassokosten aangerekend door de deurwaarder tot 1.063,23 euro steeg<sup>230</sup>.

<sup>228</sup> Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2022). *Presentatie 'Pauvreté et surendettement'*, Reflectiedag 'De kijk van magistraten op armoede', Instituut voor Gerechtelijke Opleiding en Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 5 december 2022, Brussel.

<sup>229</sup> Instituut voor de nationale rekeningen (2023). [\*De marktwerking van de sector van de gerechtsdeurwaarders in België\*](#), Brussel, Séverine Waterbley.

<sup>230</sup> Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2022). *Presentatie 'Pauvreté et surendettement'*, Reflectiedag 'De kijk van magistraten op armoede', Instituut voor Gerechtelijke

Het gebruik van dreigementen om schuldenaren onder druk te zetten is een andere problematische praktijk en lijkt bij sommige invorderaars een gewoonte te zijn. Zoals een organisatie aankaart, *“wordt beslag soms als drukkingsmiddel gebruikt. Als het inkomen te laag is om daaraan te raken, wordt soms beslag aangekondigd zonder dat er de intentie is dit uit te voeren”*. In gevallen waarin het inkomen beschermd is, wijst een andere organisatie erop dat *“er beslag kan worden gelegd op goederen, zelfs als deze goederen geen enkele waarde hebben. De deurwaarder zal druk uitoefenen, dit is het ‘drukbeslag’ om de term te gebruiken die de deurwaarders zelf gebruiken”*. Verder legt een organisatie uit dat de door de angst die de dreiging met beslagleggingen met zich meebrengt, mensen ertoe worden aangezet *“dan toch een afbetalingsvoorstel doen, waardoor er maandelijks minder inkomen beschikbaar blijft dan waar men eigenlijk recht op heeft”*, wat de financiële situatie van schuldenaren verder verzwakt.

De deelnemers aan het overleg benadrukken de dringende noodzaak om de schuldenindustrie te bestrijden: het is noodzakelijk de verschillende actoren te reguleren en onrechtmatige praktijken te bestrijden. Het gaat met name om het opstellen van een bindende gedragscode, het opnieuw opstellen van een lijst van verboden gedragingen bij minnelijke incasso's die beschikbaar is voor het publiek, en het verlagen van de plafonds die zijn vastgesteld voor boetes voor betalingsachterstand<sup>231</sup>. Bovendien moet het proces-verbaal van niet-bevinding - een document dat toelaat vast te stellen dat de voor beslag vatbare goederen geen enkele marktwaarde hebben - verplicht worden gesteld om iemand met schulden te beschermen, met name te verzekeren dat dit gebruikt kan worden om schuldenaars te beschermen tegen het dreigen met inbeslagnames.

In dit verband moet worden vermeld dat er recent een aantal ontwikkelingen zijn geweest op het vlak van schuldinvordering, waaronder de goedkeuring van een wet door het federale parlement waarbij de lijst van onbeslagbare goederen wordt bijgewerkt<sup>232</sup>. Daarnaast heeft, in mei 2023, de wet tot invoering van boek XIX 'Consumentenschulden' in het Wetboek van economisch recht<sup>233</sup> veel veranderingen in het incassosysteem ingevoerd. Ook werd het statuut van deurwaarders<sup>234</sup> herzien en werd een tuchtraad voor deurwaarders en notarissen<sup>235</sup> opgericht. Hoewel deze wijzigingen belangrijk zijn, gaan ze niet ver genoeg: volgens armoedeorganisaties zou het gehele invorderingssysteem moeten worden herzien.

Het is eveneens belangrijk om te vermelden dat *“het bestaan van misbruik niet kan worden genegeerd, maar toch moet worden vastgesteld dat het in de meeste gevallen het werk is van een minderheid van bijzonder actieve gerechtsdeurwaarders, die, door verwarring, het hele beroep meesleuren in de*

---

Opleiding en Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 5 december 2022, Brussel.

<sup>231</sup> BAPN et al. (2023). [Persbericht - Nieuwe wet 'schulden van de consument'](#).

<sup>232</sup> Wetsvoorstel van 23 maart 2023 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de niet voor beslag vatbare goederen, *Parl.st.* Kamer, 2023, nr. 55-0373/003.

<sup>233</sup> [Wet van 4 mei 2023 houdende invoeging van boek XIX "Schulden van de consument" in het Wetboek van economisch recht](#), *B.S.*, 23 mei 2023.

<sup>234</sup> [Wet van 26 december 2022 tot hervorming van het statuut van de gerechtsdeurwaarders en andere diverse bepalingen](#), *B.S.*, 30 december 2022.

<sup>235</sup> [Wet van 22 november tot wijziging van de wet van 16 maart 1803 op het notarisambt, tot invoering van een tuchtraad voor de notarissen en de gerechtsdeurwaarders in het Gerechtelijk Wetboek en diverse bepalingen](#), *B.S.*, 22 december 2022.

*beroering en het diskrediet*<sup>236</sup>. De beroepsgroep heeft een heel aantal acties<sup>237</sup> ondernomen in een poging om deze problematiek te bestrijden en dit verdient erkenning. Het blijft echter een feit dat het systeem moet worden hervormd om wantoestanden helemaal uit te sluiten. Zo kunnen de tarieven die gerechtsdeurwaarders moeten aanrekenen bij gerechtelijke invorderingen en beslagprocedures transparanter en goedkoper gemaakt worden. Nu lopen deze kosten hoog op, zelfs als er geen sprake is van misbruik<sup>238</sup>.

## 1.6 Kwetsbaarheid voor agressieve en misleidende handelspraktijken

Mensen in armoede kunnen kwetsbaarder zijn voor het aangaan van schulden onder invloed van misleidende commerciële praktijken op het internet, die vaak uitgesteld betalen aanbieden. Voorbeelden hiervan zijn 'gratis' online aanbiedingen die later betalend worden (YouTube-abonnementen, Netflix, enzovoort) en moeilijk opzegbaar zijn. Bovendien worden mensen voortdurend blootgesteld aan gerichte reclame, waardoor het risico op online oplichting en *phishing* toeneemt. Daarbij komt nog de grote verscheidenheid aan betalingsfaciliteiten (bijvoorbeeld Afterpay of Klarna, die uitgestelde betaling mogelijk maken), digitale betaalmiddelen (creditcards uitgegeven door bankinstellingen en grote winkelketens) en stimulansen om een consumentenkrediet aan te gaan bij bankinstellingen en grote winkelketens (zie hoofdstuk V).

## 1.7 Ineffectiviteit van rechten

Er zijn veel factoren die de effectiviteit van de toegang tot schuldhulpverlening belemmeren, zoals een vereniging uitlegde: *“men kan er zeer goed van op de hoogte zijn dat er hulp bestaat, maar deze om uiteenlopende redenen toch niet vragen: uit schaamte, omdat de procedure of de administratieve documenten te ingewikkeld zijn, enzovoort”*. Er zijn ook lange wachttijden bij de SBD's. Beperkte financiële middelen en personeelsinzet zijn belangrijke obstakels om dossiers efficiënt te behandelen. Daarnaast wijzen schuldbemiddelaars erop dat ze tijd nodig hebben om de situatie te analyseren, maar dat de mensen voor wie ze bemiddelen de schuldproblemen snel opgelost willen zien<sup>239</sup>.

De angst voor perverse effecten is een belangrijk punt dat verband houdt met de niet-effectiviteit van rechten, met name de vaststelling dat heel wat mensen rechten niet (kunnen) opnemen en realiseren. In het bijzonder de reputatie van de collectieve schuldenregeling is een bron van angst die sommige mensen ervan kan weerhouden om hulp te zoeken. Ondanks de niet aflatende informatie- en bewustmakingsinspanningen van een aantal organisaties, blijft de schuldbemiddelingssector relatief onbekend. Een organisatie heeft aangegeven dat mensen *“vaak al kampen met hoge schulden en*

<sup>236</sup> Thibaut, S. en Jeanmart, C. (2022). " [Hoofdstuk 7. Gerechtsdeurwaarders en huishoudens die zich in een precare situatie bevinden](#) " in *Armoede en Justitie in België*, Brussel, POD Maatschappelijke Integratie en de FOD Justitie, p. 271.

<sup>237</sup> Idem.

<sup>238</sup> BAPN et al. (2023). [Strijden tegen schulden: voor een menswaardige en doeltreffende aanpak. Standpunt van de organisaties actief in de strijd tegen overmatige schuldenlast en Armoede](#), Brussel, BAPN, Observatorium Krediet en Schuldenlast, Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, SAM - steunpunt Mens en Samenleving.

<sup>239</sup> Observatorium Krediet en Schuldenlast (2022). [« Où sont les surendettés ? » Analyse du faible recours à la médiation de dettes amiable ou judiciaire en période de crise en Belgique](#), Charleroi, Observatorium Krediet en Schuldenlast, p. 18.

*complexe problemen*" voor ze uiteindelijk een beroep doen op hulpverlening, wat werd bevestigd in een rapport van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad<sup>240</sup>. Tegelijkertijd kunnen mensen een sterk gevoel van schaamte voelen wanneer ze hulp moeten zoeken bij professionals, wat hen ervan weerhoudt om bij de hulpverlening aan te kloppen. Je financiële situatie moeten uitleggen en je keuzes rechtvaardigen tegenover een derde partij kan infantiliserend zijn of als zodanig worden ervaren. Bovendien kunnen mensen ook onderworpen worden aan oordelen en boodschappen die schuldgevoelens opwekken en die een zware impact hebben op hun gevoel van eigenwaarde (zie hoofdstuk VI).

## 2. Problematische schuldenlast en armoede

Op basis van de gegevensverzameling van de SBD's, kan een socio-economisch profiel worden opgemaakt van mensen die een beroep doen op schuldhulpverlening<sup>241</sup>. Alleenstaanden (38,9 % in Wallonië, 45 % in Brussel en 48,8 % in Vlaanderen) en eenoudergezinnen (22,9 % in Wallonië en 23 % in Brussel, en 20 % in Vlaanderen) zijn erg kwetsbaar voor situaties van schuldoverlast. Ook het opleidingsniveau is een bepalende factor: in Wallonië heeft 51,8 % van de personen die een beroep doen op de SBD's geen diploma of een diploma lager onderwijs; in Brussel is 54 % laaggeschoold en heeft geen diploma hoger secundair onderwijs en 48,7 % heeft een diploma secundair onderwijs; in Vlaanderen heeft 10,8 % maximaal een diploma lager onderwijs en 48,7 % heeft maximaal een diploma secundair onderwijs. Het overgrote deel van de gezinnen die door de SBD's werden geregistreerd tenslotte, heeft niet-werkenden in het huishouden: 69,7 % in Wallonië, 62 % in Brussel en 70 % in Vlaanderen<sup>242</sup>.

Hoewel het belangrijk is om overmatige schuldenlast niet te verwarren met armoede, valt niet te ontkennen dat het profiel van mensen die een beroep doen op SBD's en het profiel van mensen in armoede elkaar in belangrijke mate overlappen. In een recent rapport over de Vlaamse SBD's wordt vastgesteld dat: *"mensen met een vervangingsinkomen en of mensen met een laag of onzeker inkomen (bijvoorbeeld interimwerk) de grootste groep blijven binnen de schuldhulpverlening. Zij hebben een structureel inkomenstekort om hun basisbehoeften te kunnen betalen"*<sup>243</sup>. In dit punt wordt het probleem van overmatige schuldenlast vanuit het perspectief van mensen in armoede besproken.

<sup>240</sup> Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2020). [\*Overmatige schuldenlast in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, gevolg en verzwarende factor van armoedesituaties\*](#), Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, p. 30.

<sup>241</sup> De vragen in de verschillende enquêtes die hieronder worden aangehaald zijn niet identiek. Waar de vragen verschilden werden enkele schattingen gedaan om de verzamelde informatie te kunnen vergelijken.

<sup>242</sup> Observatorium Krediet en Schuldenlast (2019). [\*Les ménages en situation de surendettement : Profil, endettement et éléments déclencheurs des difficultés financières\*](#), Charleroi, Observatorium Krediet en Schuldenlast, p. 4-14.

SAM, steunpunt Mens en Samenleving (2019). [\*Cijfers- en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhulpverlening anno 2018\*](#), Antwerpen, SAM, steunpunt Mens en Samenleving, p. 14-22. Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2020). [\*Overmatige schuldenlast in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, gevolg en verzwarende factor van armoedesituaties\*](#), Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, p. 12-19.

<sup>243</sup> SAM, steunpunt Mens en Samenleving, (2023). [\*Gezinnen in budget- en/of schuldhulpverlening in Vlaanderen. Gegevens 2019-2022\*](#), Antwerpen, SAM, steunpunt Mens en Samenleving, p. 47. In deze publicatie wordt slechts summier gerapporteerd over het profiel van de gezinnen in schuldhulpverlening. Voor de

## 2.1 Leef- en overlevingsschulden

In tegenstelling tot meer welvarende bevolkingsgroepen, die meestal schulden aangaan via kredieten, kunnen mensen die in armoede leven, soms schulden aangaan om in hun basisbehoeften te voorzien. De dialooggroep van het project ‘Een andere benadering van armoede-indicatoren: onderzoek – actie – vorming’ van het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft de categorie van schulden met betrekking tot basisbehoeften en grondrechten, zoals gezondheid, onderwijs, huisvesting, energie en telecommunicatie, als bijzonder problematisch naar voren geschoven<sup>244</sup>. In deze context specificeerde de Centrale voor kredieten aan particulieren in 2021 dat *“37,4 % van de personen een beroep doet op de procedure van collectieve schuldenregeling zonder met een achterstallige kredietovereenkomst geregistreerd te zijn. Consumenten kampen immers vaak ook met andere betalingsmoeilijkheden, zoals bijvoorbeeld schulden met betrekking tot gezondheidszorg, energiefacturen, telefoon, huur of fiscale schulden”*<sup>245</sup>.

De drie meest voorkomende soorten schulden in de dossiers van de SBD's die niet verbonden zijn aan een krediet zijn zowel in Wallonië<sup>246</sup> als in Vlaanderen<sup>247</sup>:

- energieschulden<sup>248</sup>;
- schulden in verband met gezondheidszorg;
- telecommunicatieschulden.

Een dergelijk onderzoek werd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet uitgevoerd. Uit een rapport van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad<sup>249</sup>, gebaseerd op de gegevens van de erkende diensten voor schuldbemiddeling van vier OCMW's<sup>250</sup>, blijkt echter dat

---

beschrijving van het socio-economische profiel van mensen die een beroep doen werden daarom de cijfers van 2018 gebruikt.

<sup>244</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004). [Een andere benadering van armoede-indicatoren. Onderzoek-actie-vorming](#), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

<sup>245</sup> Centrale voor kredieten aan particulieren (2021). [Statistieken 2021](#), Brussel, Nationale Bank van België, p. 14

<sup>246</sup> Observatorium Krediet en Schuldenlast (2019). [Les ménages en situation de surendettement : Profil, endettement et éléments déclencheurs des difficultés financières](#), Charleroi, Observatorium Krediet en Schuldenlast, p. 22-26

<sup>247</sup> SAM, steunpunt Mens en Samenleving (2019). [Cijfers- en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhelpverlening anno 2018. Antwerpen, SAM, steunpunt Mens en Samenleving, p. 29-30.](#)

De vragen in de enquêtes zijn niet identiek. Waar de vragen verschilden werden enkele schattingen gedaan om de verzamelde informatie te kunnen vergelijken.

<sup>248</sup> Gas, elektriciteit, verwarming (stookolie, kolen, hout), enzovoort. In de Vlaamse dossiers zijn de waterschulden opgenomen in de energieschulden, wat niet het geval is in de Waalse dossiers. De waterschulden in Wallonië vertegenwoordigen 33,9 % en zijn de 4e meest voorkomende schuld in de Waalse dossiers van de erkende SBD's.

<sup>249</sup> Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2020). [Overmatige schuldenlast in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, gevolg en verzwarende factor van armoedesituaties](#), Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, p. 22-26.

<sup>250</sup> Het gaat hierbij enkel over de gegevens van de erkende diensten voor schuldbemiddeling van de OCMW's van Brussel-Stad, Vorst en Sint-Lambrechts-Woluwe in 2018, op basis van een steekproef van 1.595 personen. Bovendien moet worden vermeld dat het deel ‘Soorten schulden die worden gezien als oorzaken van overmatige schuldenlast’ wordt gekenmerkt door een zekere mate van subjectiviteit: het verwijst niet naar alle schulden van de persoon die een beroep heeft gedaan op de diensten voor schuldbemiddeling, maar naar zijn of haar inschatting van welke schulden de situatie van overmatige schuldenlast hebben veroorzaakt.



schulden verbonden met fundamentele behoeften 57 % uitmaken van alle oorzaken van overmatige schuldenlast die in hun dossiers worden vermeld.

De energiecrisis die sinds 2021 heerst, heeft een zware impact op het budget van de Belgen en heeft de moeilijkheden van de meest kwetsbare gezinnen nog verscherpt. Uit een in november 2022 gepubliceerde enquête van ING<sup>251</sup> blijkt dat negen op de tien Belgen strategieën gebruiken om hun energie-uitgaven te beperken en dat zes op de tien besparen op hun dagelijkse uitgaven, zoals voeding. Reeds in 2018 maakten energieschulden 56,2 % van de niet aan krediet verbonden schulden uit in Wallonië en 40,8 % in Vlaanderen.

Aangezien het armoederisico hoger is bij mensen die hun woning huren<sup>252</sup>, zijn huisvestingsschulden een terugkerend probleem bij de SBD's. In 2018 kwamen ze terug in 16,8 % van de dossiers in Wallonië en in 37,6 % van de dossiers in Vlaanderen. In het geval van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest blijkt uit het onderzoek dat het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad heeft uitgevoerd bij de SBD's op dit grondgebied<sup>253</sup>, dat in de dossiers van drie onderzochte diensten 89 % van de mensen huurder is, waarvan 65 % op de private huurmarkt en 24 % op de publieke huurmarkt (voornamelijk sociale huisvesting). Uit het onderzoek dat het Observatorium Krediet en Schuldenlast<sup>254</sup> in 2018 heeft uitgevoerd over huishoudens in een situatie van overmatige schuldenlast in Wallonië, blijkt eveneens dat de meerderheid (bijna twee derde) van de mensen die een beroep doen op een erkende SBD huurders zijn van een private woning (61,5 %) en dat één huishouden op vijf (20,3 %) in een sociale of een woning met lage huur woont.

Schulden die te maken hebben met basisbehoeften en grondrechten eenvoudigweg scheiden van schulden die samenhangen met consumptie, maakt een deel van het probleem onzichtbaar. Zo werd een gezin *“gedwongen een tweede lening aan te gaan om bedden voor de kinderen te kopen, hoewel de ouders heel goed wisten dat ze die niet zouden kunnen terugbetalen, maar ze konden niet anders”*, om te voorkomen dat hun kinderen geplaatst zouden worden. In feite kan achter een consumentenschuld soms een schuld schuilgaan die verband houdt met basisbehoeften en grondrechten, waardoor het moeilijk is om een eenvoudig onderscheid te maken tussen de twee.

## 2.2 De psychologische impact van schulden

In armoede leven betekent dat *“je voortdurend 'keuzes' moet maken, die meer lijken op offers”*, zoals een deelnemer het formuleerde. Deze 'offers' zijn in feite ontberingen die mensen in armoede doen om te proberen rond te komen. Een deelnemer aan het overleg merkte op dat *“wat jezelf dingen ontzeggen en keuzes maken betreft, de winkelwagen duidelijk kleiner is dan vroeger, en het budget was al krap”*. Iemand anders zei dat *“veel mensen met schulden niet naar de dokter gaan om hun rekeningen te kunnen betalen”*.

<sup>251</sup> ING (2022). [ING consumentenenquête. Belg haalt de broeksriem aan](#), Brussel, ING.

<sup>252</sup> Armoedecijfers - [Armoederisico naar huurder/eigenaar](#).

<sup>253</sup> Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2020). [Overmatige schuldenlast in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, gevolg en verzwarende factor van armoedesituaties](#), Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, p. 15.

<sup>254</sup> Observatorium Krediet en Schuldenlast (2019). [Les ménages en situation de surendettement : Profil, endettement et éléments déclencheurs des difficultés financières](#), Charleroi, Observatorium Krediet en Schuldenlast, p. 10.



Zoals een deelnemer het verwoordde: *"Wanneer je schulden hebt, heeft dat zijn weerslag op andere domeinen en worden andere rekeningen niet betaald"*. Onvoldoende inkomen dwingt mensen om onmogelijke 'keuzes' te maken om te beslissen welke rekening het belangrijkste is om te betalen. Deze situaties zijn een bron van stress en vermoeidheid, maar mensen die in armoede leven moeten voortdurend blijven volhouden, waardoor ze steeds meer vermoeid zijn, steeds zieker en kwetsbaarder worden. In combinatie met een gebrek aan keuze leidt dit ertoe dat mensen in armoede 'slechte keuzes' maken en schulden maken. Maar schulden kunnen een kwestie van overleven zijn: *"Mensen leven op krediet, ze kennen de gevolgen. Het is hetgeen hen wordt aangedaan, dat hen dwingt om zo te handelen. Mensen zouden beter af zijn als ze een beter inkomen hadden"*, zei een deelnemer. Een vereniging legde uit dat *"mensen soms niet anders kunnen doen dan wat ze doen, ondanks alle beschikbare informatie. Soms weten mensen dat ze een slechte keuze maken, die hun situatie zal verergeren, maar hebben ze geen andere keuze"*.

Leven in een situatie van langdurige onzekerheid kan dus de oorzaak zijn van gedrag dat de ondervonden moeilijkheden versterkt. Het kan ook een groot obstakel zijn voor het volgen van een langetermijnplan om de situatie te verbeteren. Het is moeilijk om je aan een langetermijnplan te houden als je niet over de middelen beschikt en als urgentie, stress en vermoeidheid deel uitmaken van het dagelijkse leven. Gebrek aan motivatie en efficiëntie, planningsproblemen, vergeetachtigheid en 'slechte' keuzes worden vaak gezien als de 'oorzaak van armoede'. Mensen die in armoede leven, worden gezien als onbekwaam in het beheren van hun budget<sup>255</sup> en als mensen die *"roekeloos onnodige spullen kopen"*, wat aan de basis zou liggen van schuldenoverlast<sup>256</sup>. Maar dit zijn in feite de directe gevolgen van leven in armoede.

Daarenboven hebben stereotypen en vooroordelen een ernstige invloed op de geestelijke gezondheid van mensen en kunnen het nog moeilijker maken om hulp te zoeken. Het stigma dat verbonden is aan mensen in armoede die te veel schulden hebben, leidt tot een gevoel van schaamte dat *"te wijten is aan het feit dat ze voortdurend worden beoordeeld, alsof ze in hun leven veel fouten hebben gemaakt en niet weten hoe ze hun budget moeten beheren, terwijl dat niet het geval is"*. Een deelnemer aan het overleg voegde daaraan toe dat *"mensen niet spontaan een beroep zullen doen op minnelijke schuldbemiddeling of collectieve schuldenregeling omdat ze al in een moeilijke situatie zitten en de samenleving hen met een scheef oog bekijkt"*.

Angst is een andere psychologische impact van situaties van overmatige schuldenlast. Of het nu de angst is om schulden te hebben en om beoordeeld te worden of de angst die voortkomt uit de reputatie van het systeem van invordering, het is een belangrijke rem op de vraag naar hulp, zoals wordt geïllustreerd door een deelnemer die: *"een familielid met gezondheidsproblemen heeft en dat brengt kosten met zich mee. Als gevolg daarvan heeft hij te hoge schulden, maar is hij tegelijk bang om hulp te vragen omdat hij niet in een situatie wil terecht komen waarin hij niks meer heeft om van te leven. Ik heb geprobeerd hem ervan te overtuigen hulp te zoeken, maar hij is bang dat alles wat hij bezit hem zal worden afgenomen"*.

---

<sup>255</sup> Zie punt 1.3.

<sup>256</sup> Le Forum – Bruxelles contre les inégalités (s.d.). *Pauvrophobie, Petite encyclopédie des idées reçues sur la pauvreté*, Brussel, Le Forum – Bruxelles contre les inégalités, p. 380-383.

Chronisch gebrek aan geld creëert een toestand van permanente stress en zorgen, die individuen in een overlevingslogica dwingt en houdt. Onderzoek<sup>257</sup> toont aan dat dit ertoe leidt dat de aandacht en mentale ruimte van mensen in beslag worden genomen door onmiddellijke problemen. Omdat sommige problemen als urgenter worden ervaren vanwege hun onmiddellijkheid, trekken ze meer de aandacht van mensen en investeren ze intensiever in het oplossen ervan<sup>258</sup>. Deze investering betekent echter dat andere problemen over het hoofd worden gezien. Bovendien zijn de meest dringende problemen misschien niet de belangrijkste, wat, zoals een organisatie illustreerde: *“ertoe leidt dat mensen de meest agressieve deurwaarder betalen, maar niet noodzakelijkerwijs de belangrijkste schuld, zoals hun huur, gas of elektriciteit”*, wat ernstige gevolgen heeft voor een huishouden met een krap budget. Deze observatie is echter niet alleen van toepassing op armoede, maar geldt breder voor mensen aan wie het iets ontbreekt en de effecten die dit kan hebben op hun cognitieve vermogens<sup>259</sup>. Zo hebben voedselgebrek en tijdgebrek dezelfde soort effecten<sup>260</sup>. Onderzoek heeft aangetoond dat iemand die honger heeft zich meer focust op signalen die met eten te maken hebben, of dat iemand die weinig tijd heeft meer aandacht besteedt aan de meest dringende deadlines. De conclusie van deze onderzoeken is dat mensen zich meer richten op de meest opvallende aspecten van onzekerheid (in de breedste zin van het woord): *“Of rijke mensen nu te weinig tijd hebben of arme mensen te weinig geld, het is die schaarste aan zich die de oorzaak is van een bepaald gedragspatroon. Maar terwijl een gebrek aan tijd opgelost kan worden door eens ‘nee’ te zeggen, kan je niet zomaar eens even niet arm zijn. Te weinig geld is de basis van het probleem. Het veroordeelt mensen tot keuzes die ze in andere omstandigheden niet of anders zouden maken”*<sup>261</sup>.

Een deelnemer aan het overleg bevestigt dat *“mensen in armoede er niet voor kiezen om arm te zijn of schulden te hebben, al denkt de maatschappij vaak van wel”*. Net als armoede is overmatige schuldenlast een vicieuze cirkel die zichzelf in stand houdt. Uiteindelijk, zoals een deelnemer het stelde: *“Als mensen de middelen hadden die ze nodig hebben, dan hoefden ze zich misschien niet in de schulden te steken om hun kinderen te voeden (...) Er zijn mensen die niet weten hoe ze het anders zouden doen en voor wie het van levensbelang is”*.

### 3. De strijd tegen overmatige schuldenlast

De strijd tegen overmatige schuldenlast begint met preventie, om te voorkomen dat individuen en huishoudens in een spiraal van overmatige schuldenlast terechtkomen. Volgens de schuldhulpverlening moet preventie meer prioriteit krijgen in onze samenleving. Voor mensen met schuldproblemen zijn er een aantal hulpmiddelen beschikbaar om te helpen hun financiële evenwicht

<sup>257</sup> Mani A., Mullainathan S., Shafir E., Zhao J. (2013). *Poverty impedes cognitive function*, New York, Science ; Shah A., Mullainathan S., Shafir E. (2012). *Some consequences of having too little*, New York, Science ; Sheehy-Skeffington J., Rea J. (2017). *How poverty affects people's decision-making processes*, York, JRF, p. 13-18 ; Banerjee A., Duflo E. (2012). *Repenser la pauvreté*, Paris, éditions du Seuil.

<sup>258</sup> Shah A., Mullainathan S., Shafir E. (2012). *Some consequences of having too little*, New York, Science, p. 682.

<sup>259</sup> *“Dit zijn de capaciteiten van onze hersenen die ons in staat stellen om met onze omgeving om te gaan: ze stellen ons in staat om waar te nemen, ons te concentreren, kennis te verwerven, te redeneren, ons aan te passen en met anderen om te gaan”*, [Centre ressource réhabilitation - Les fonctions cognitives](#).

<sup>260</sup> Shah A., Mullainathan S., Shafir E. (2012). *Some consequences of having too little*, New York, Science, p. 682.

<sup>261</sup> Van Lancker, W. (2023). *“Kinderarmoede: ‘Te weinig geld is de basis van het probleem’”*, [Sociaal.net](#).

te hervinden. Ze kunnen een beroep doen op verschillende beroepskrachten, afhankelijk van de problemen die ze ervaren en de ernst van hun situatie.

### 3.1 Preventie

Inkomens verhogen, sociale rechten versterken (het aantal sociale woningen verhogen, gratis onderwijs garanderen, de gezondheidszorg verbeteren...) en een betere beheersing van de prijzen zijn allemaal prioriteiten in de strijd tegen overmatige schuldenlast. Onvoldoende inkomen is immers de belangrijkste oorzaak van overmatige schuldenlast omdat het leidt tot een financieel onevenwicht waardoor mensen in een spiraal van schulden terechtkomen.

Tegelijk werd het belang van financiële begeleiding naar voren geschoven als een mogelijke hefboom om het aantal schrijnende situaties te beperken. Zo stelt een organisatie voor om te investeren *“in aanvullende vormen van begeleiding zoals groepsessies of buddy-werkingen”* om de werkdruk van de belangrijkste actoren op het gebied van schuldhulpverlening te verlichten en de solidariteit en wederzijdse hulp te versterken. Tegelijkertijd benadrukt een andere organisatie dat *“automatische toekenning van rechten tijd van maatschappelijk werkers vrijmaakt om mensen te ontmoeten en met hen te werken”*.

### 3.2 Ondersteuning en hulpverlening in situaties van overmatige schuldenlast

#### 3.2.1 Telefonische permanentie

In Wallonië biedt het Observatorium Krediet en Schuldenlast een telefonische hulplijn<sup>262</sup> voor juridisch advies over financiële moeilijkheden, schulden en bijstand. Dit is een gratis dienst voor particulieren, zelfstandigen, bedrijven en professionals die mensen in financiële moeilijkheden helpen. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest biedt het Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling een soortgelijke dienst<sup>263</sup>. Hoewel een dergelijk initiatief niet bestaat in Vlaanderen, kan men via e-mail, chat of telefoon het CAW (Centrum voor Algemeen Welzijnswerk) contacteren voor welzijnsvragen<sup>264</sup>, die - net zoals de OCMW's - mensen met een schuldenproblematiek kunnen doorverwijzen naar de juiste vorm van hulpverlening. Mensen kunnen ook contact opnemen met 1207, de algemene hulplijn van de Vlaamse overheid, die hen kan doorverwijzen naar gratis juridisch advies.

#### 3.2.2 Budgetbegeleiding en budgetbeheer

Een eerste vorm van mogelijke hulpverlening is budgetbegeleiding, die bestaat uit maandelijkse opvolging door een maatschappelijk werker die de aanvrager ondersteuning en advies geeft bij het persoonlijk budgetbeheer. Vervolgens is budgetbeheer een tijdelijke regeling waarbij een sociaal werker het budget van de aanvrager beheert om hem of haar te helpen het financiële evenwicht te herstellen. In het kader van deze regeling opent de maatschappelijk werker een rekening op naam van

<sup>262</sup> [Observatorium Krediet en Schuldenlast](#) (071/33.12.59), bereikbaar op woensdag en vrijdag, van 9u tot 12u.

<sup>263</sup> [Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest](#) (02/217.88.05), bereikbaar op woensdag en vrijdag, van 14u tot 16u30.

<sup>264</sup> CAW - [Contactgegevens CAW](#) (0800/13.500).

de aanvrager waarop het inkomen wordt gestort om alle betalingen te dekken. Deze ondersteuning is in principe vrijwillig, maar het kan ook een maatregel zijn die wordt opgelegd als onderdeel van een collectieve schuldenregeling. Het is bedoeld om mensen te helpen financiële onafhankelijkheid te bereiken. Een ander alternatief, beschikbaar in bepaalde gevallen, is met de schuldeiser af te spreken om de schulden via een afbetalingsplan af te lossen. Daarbij gaat het om afbetaling in termijnen, waarbij betalingen over een korte periode gespreid worden.

### 3.2.3 Minnelijke schuldbemiddeling

Het systeem van minnelijke schuldbemiddeling is een buitengerechtelijke en vrijwillige procedure die, met de hulp van een schuldbemiddelaar, gericht is op de terugbetaling van opgelopen schulden. Wanneer ze wordt uitgevoerd door de diensten die hiervoor erkend zijn, is ze gratis. De schuldbemiddelaar maakt een analyse van de financiële situatie van iemand met schulden en vraagt de schuldeiser om een overzicht van de schulden<sup>265</sup>. Dit maakt het mogelijk om het maandelijkse bedrag te bepalen dat beschikbaar is voor de persoon en om een betalingsplan voor te stellen aan de schuldeisers. Minnelijke schuldbemiddeling kent geen wettelijke termijn en laat de schuldenaar toe autonomie over zijn financiën te behouden<sup>266</sup>.

Wat de minnelijke schuldbemiddeling betreft, is op dit moment de belangrijkste kritiek het gebrek aan wettelijke mogelijkheden om na opstart de schuldenaar te beschermen en schuldeisers en invorderaars te verplichten mee te werken aan dit proces<sup>267</sup>. Door dit instrument kracht van wet te geven, zou het mogelijk zijn om de bevrozing van schulden, kosten en rente te garanderen, het bezoek van deurwaarders te verbieden en schuldeisers te verplichten om het door de schuldbemiddelaar voorgestelde betalingsplan te aanvaarden. Zo meent een organisatie dat *"het aantrekkelijker zou worden om de stap naar schuldbemiddeling en -beheer te zetten als, net zoals bij een collectieve schuldenregeling, gegarandeerd zou kunnen worden dat de schulden bevroren worden en de deurwaarders niet meer langs kunnen komen. Bovendien is het opzet van schuldbemiddeling als vorm van hulpverlening niet om louter aan de schuldenproblematiek te werken, maar om begeleiding te geven op alle levensdomeinen [...]. In de praktijk is dat niet altijd het geval door de hoge werkdruk"*.

### 3.2.4 De collectieve schuldenregeling

De collectieve schuldenregeling (CSR), is een gerechtelijke procedure die tot doel heeft onder bepaalde voorwaarden een regeling voor de schulden van een individu te treffen. Dit wordt uitgevoerd door een gerechtelijke schuldbemiddelaar, die is aangesteld door een rechter van de arbeidsrechtbank. Om deze procedure te starten, moet de betrokken persoon een aanvraag indienen bij de griffie van de arbeidsrechtbank in zijn of haar gerechtelijk arrondissement. Het indienen van een verzoekschrift is gratis als de verzoeker het zelf invult en indient, of is betalend wanneer hij een beroep

<sup>265</sup> Document met het type en bedrag van schulden, achterstalligheidsrente en kosten.

<sup>266</sup> Observatorium Krediet en Schuldenlast (2021). [Prévenir le surendettement](#), Charleroi, Observatorium Krediet en Schuldenlast, p. 20-21.

<sup>267</sup> BAPN et al. (2023). [Strijden tegen schulden: voor een menswaardige en doeltreffende aanpak. Standpunt van de organisaties actief in de strijd tegen overmatige schuldenlast en Armoede](#), Brussel, BAPN, Observatorium Krediet en Schuldenlast, Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, SAM, steunpunt Mens en Samenleving.

doet op een advocaat. Meestal kan hiervoor wel een beroep worden gedaan op een pro deo advocaat. Er is ook een vergoeding voor het werk van de schuldbemiddelaar die door de rechter is aangesteld, waarvan de bedragen bij wet vastgesteld.

Zodra er een betalingsplan is opgesteld, is de schuldbemiddelaar verantwoordelijk voor het openen en beheren van een bankrekening waarop alle inkomsten van de schuldenaar worden gestort. Een deel van het inkomen wordt gebruikt om de schulden van de schuldenaar af te betalen en voor de bemiddelingsvergoeding<sup>268</sup>; de rest, het zogenaamde leefgeld, wordt op de bankrekening van de schuldenaar gestort. De persoon heeft zo slechts toegang tot een deel van zijn inkomen om zijn vaste maandelijkse uitgaven te dekken, wat resulteert in een verlies van autonomie. De duurtijd van een collectieve schuldenregeling varieert van 5 tot 7 jaar en kan, op het einde van de procedure, leiden tot een gedeeltelijke of volledige kwijtschelding van de schulden<sup>269</sup>. Eind 2022 telde de Centrale voor kredieten aan particulieren 274.899 mensen met ten minste één krediet met betalingsachterstand en 59.717 lopende collectieve schuldregelingen, waarbij voor 60 % al een (gerechtelijk of minnelijk) afbetalingsplan was afgesloten<sup>270</sup>.

Hoewel sommige deelnemers de collectieve schuldregeling zien als een *“instrument dat nog kan worden verbeterd”*, maar *“de betrokkene de tijd geeft om te werken aan de oorzaken van zijn overmatige schuldenlast”*, is er een ernstig gebrek aan een *“ondersteunend luik”* en wordt het vaak gezien als *“repressief en bestraffend”*. In navolging van deze kritiek stelde een andere deelnemer dat *“als je eenmaal in een collectieve schuldenregeling zit, je niets meer mag doen”*.

Een belangrijk element binnen deze procedure dat moet worden aangepakt, is het leefgeld. Een deelnemer getuigt over de situatie van iemand die *“in schuldbemiddeling zit en met drie of vier personen maar 50 of 60 euro per week krijgt [...] Ze kunnen zelfs niet alle verrichtingen zien, of wat er nog op het spaarboekje staat”*. Een van de basisprincipes van de collectieve schuldregeling is iemand met schulden in staat te stellen zijn financiële verplichtingen na te komen en het tegelijk mogelijk te maken om een menswaardig leven te leiden. Daarom zijn er minimumgrenzen vastgelegd voor het bedrag van het leefgeld, dat niet lager mag zijn dan het bedrag waarop loonbeslag kan worden gelegd<sup>271</sup>. De wettelijke minima zijn echter nog altijd onvoldoende om een menswaardig leven te leiden. Zoals BAPN uitlegt: *“Wanneer we deze ondergrenzen vergelijken met de referentiebudgetten, wetenschappelijke en objectieve standaarden die bepalen wat minimaal nodig is om aan onze samenleving deel te kunnen nemen, blijkt dat voor bijna alle gezinstypes de bij wet bepaalde ondergrenzen ontoereikend zijn. Deze referentiebudgetten moeten de absolute minimumgrens vormen. Hieronder kan immers niemand menswaardig leven. Dit betekent echter niet dat deze standaarden voor iedereen automatisch voldoende zullen zijn. De schuldbemiddelaar kan enkel een menswaardig budget opstellen wanneer hij samen met de verzoeker alle noodzakelijke uitgaven in kaart brengt en nagaat wat die persoon werkelijk nodig heeft om maandelijks rond te komen. Pas*

<sup>268</sup> Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest - [Op welke bedragen kan beslag gelegd worden vanaf 01/01/2023?](#)

<sup>269</sup> Observatorium Krediet en Schuldenlast (2021). [Prévenir le surendettement](#), Charleroi, Observatorium Krediet en Schuldenlast, p. 20-21.

<sup>270</sup> Centrale voor kredieten aan particulieren (2022). [Statistieken 2022](#), Brussel, Nationale Bank van België, p.8.

<sup>271</sup> BAPN (n.d.). [Standpuntennota BAPN schulden](#), Brussel, BAPN, p. 8.

*nadat de schuldbemiddelaar deze berekening heeft gemaakt, kan hij bepalen hoeveel schulden de verzoeker kan afbetalen*"<sup>272</sup>.

Dit brengt ons bij een ander probleem dat deze procedure met zich meebrengt: de willekeur van bepaalde beslissingen, zowel van schuldbemiddelaars als van rechters. Een organisatie signaleerde dat de collectieve schuldenregeling *"een goed instrument kan zijn omdat de schulden na verloop van tijd worden kwijtgescholden. Maar er is veel willekeur, afhankelijk van de dienst of schuldbemiddelaar waarbij iemand terecht komt, rond extra uitgaven bijvoorbeeld. De wet voorziet namelijk enkel minimumbedragen, maar die zijn te laag. Iedereen heeft meer nodig, maar hoeveel meer, en voor welke uitgaven hangt af van de bemiddelaar"*. Een andere deelnemer betreurde dat *"mensen afhankelijk zijn van de goodwill van de bemiddelaar zodra ze de stap hebben gezet om hulp te vragen"*. Veel deelnemers aan het overleg deelden dit gevoel. Sommige schuldbemiddelaars stellen het bedrag van de afbetaling vast op basis van hun eigen referentiekader of de beschikbare gemiddelden, zonder degene voor wie men bemiddelt bij het proces te betrekken<sup>273</sup>. Deze situatie leidt tot onrealistische en ongeschikte afbetalingen, die geen rekening houden met de behoeften van mensen en in strijd zijn met het werkelijke doel van de procedure in kwestie. Daarnaast is het gebrek aan communicatie, transparantie, flexibiliteit en empathie bij bepaalde beroepskrachten ook een regelmatige bron van misverstanden, wantrouwen en angst.

### 3.3 Bewindvoering

Bewindvoering kan worden opgelegd als de rechter vindt dat je je 'goederen verkwist'. Hoewel de wet geen definitie geeft van verkwisting, verwijst het naar de situatie waarin *"je buitensporige uitgaven doet waardoor je financieel in een put dreigt terecht te komen"*<sup>274</sup>. Als er sprake is van verkwisting, dan volstaat het om de rechter bewijzen van slecht beheer voor te leggen (bestaan van schulden, aantal uitstaande leningen, enzovoort) om een procedure te starten.

De deelnemers aan het overleg veroordeelden de uitwassen in bepaalde ziekenhuizen, die de toegang tot zorg voor mensen met hoge schuldenlast koppelen aan het aanvaarden van deze maatregel, om er zo voor te zorgen dat ze betaald worden voor hun prestaties: *"Iemand (...) moet naar het ziekenhuis. Ze zou worden opgenomen op voorwaarde dat ze een voorlopige bewindvoering zou aanvaarden om haar schulden beter te kunnen beheren. De persoon tekende omdat zij gehospitaliseerd moest worden en besepte pas achteraf wat dit inhield"*. Dit is een kwalijke praktijk, die de toegang tot (en het recht op) gezondheidszorg beperkt. *"Bovendien zijn heel wat mensen zich niet bewust van de gevolgen van een dergelijke maatregel, noch van de impact hiervan op hun dagelijkse leven. Vaak wordt deze verward met zowel collectieve schuldenregeling als schuldbemiddeling terwijl het eigenlijk gaat om een regime van onbekwaamheid, dat veel indringender is. Mensen in armoede beschikken niet over voldoende informatie om een weloverwogen keuze te maken en komen terecht in een situatie waaruit ze niet meer kunnen ontsnappen"*<sup>275</sup>. Zoals een deelnemer opmerkt, hebben deze procedures wel "het

<sup>272</sup> BAPN, (2020). [\*Uit de schulden - de collectieve schuldenregeling: knelpunten en oplossingen voor en door mensen in armoede\*](#), Brussel, BAPN, p. 28.

<sup>273</sup> Ibid., p. 26-31.

<sup>274</sup> Helder Recht - [\*Kan je onder bewind geplaatst worden als je je goederen slecht beheert?\*](#)

<sup>275</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). [\*Burgerschap en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2016-2017\*](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, p. 47.



*gebrek aan autonomie, aan vrijheid om zelf keuzes te maken over het kleine beetje dat je nog overhoudt"* met elkaar gemeen.

Het gebrek aan communicatie en transparantie met de bewindvoerder is een andere belangrijke problematiek. Een vereniging waar armen het woord nemen, meldt dat ze *"te veel getuigenissen kregen van mensen die niet weten hoe hun bewindvoerder hun schulden beheert. Mensen worden onbekwaam geacht"*. Hetzelfde geldt voor het arbitraire karakter van de procedure omdat, zoals een andere vereniging uitlegt, *"voor mensen onder bewindvoering het zakgeld afhangt van de goodwill van de bewindvoerder"*, wat ook aanleiding kan geven tot wanpraktijken zoals slecht beheer van het bezit door de bewindvoerder.

Tenslotte wees één van de deelnemers aan het overleg erop dat *"de bewindvoerder niet altijd alle rekeningen kan betalen omdat er soms niet genoeg middelen zijn. Wat gebeurt er dan? Als hij de huur niet betaalt, tot wie wendt de verhuurder zich dan? De huurder. Als de telefoon-, gas- of elektriciteitsrekening niet wordt betaald, kan de leverancier niet optreden tegen de bewindvoerder"*. Als er al een gebrek aan middelen is om alle uitgaven van iemand te dekken, zal deze maatregel inderdaad geen verandering teweegbrengen. Zoals uitgelegd in het tweejaarlijkse Verslag 2016-2017 'Burgerschap en armoede' van het Steunpunt tot bestrijding van armoede *"zal een beheerder, die de opdracht krijgt om het budget te beheren van een persoon met een heel laag inkomen, evenveel moeite hebben als deze persoon om het hoofd te bieden aan al zijn uitgaven en schulden"*<sup>276</sup>. Hoewel sommige mensen bereid zijn om onder bewindvoering te worden geplaatst, is het opmaken van een bindende gedragscode - ondersteund met sancties – nog steeds nodig, net als beter toezicht op bewindvoerders, om degenen die onder bewindvoering staan beter te beschermen tegen wanpraktijken.

### 3.4 Internationale initiatieven

Tijdens het overleg werden meerdere initiatieven uit andere landen aangehaald. Zo verwijst een organisatie naar een procedure die *"in Groot-Brittannië bestaat [...] waarbij je voor de rechtbank kunt aantonen dat je niet over de middelen beschikt om schulden af te betalen en waar je na uitspraak van de rechter de rechtbank schuldenvrij wordt verklaard"*<sup>277</sup>. Deze organisatie vermeldde ook dat er in Nederland een vorm van collectieve schuldenregeling bestaat die *"maar drie jaar duurt, en voor trajecten die na 1 juli 2023 zijn gestart zelfs maar 18 maanden"*<sup>278</sup>. Nog in Nederland bestaan ook gemeentelijke kredietbanken die de schulden afbetalen, waarna je het krediet terugbetaalt met een afbetaling die wordt afgesproken op basis van het inkomen. Er bestaan ook proefprojecten<sup>279</sup>, vooral gericht op jongeren, waarbij de schuld, als die niet te hoog is, wordt overgenomen zonder dat deze moet worden terugbetaald. Daarna volgt dan begeleiding, onder meer naar werk". Een ander voorbeeld is het Franse systeem, dat de mogelijkheid van een persoonlijke kwijtschelding zonder gerechtelijke vereffening biedt<sup>280</sup>. Volgens deze procedure worden de schulden van een persoon met

<sup>276</sup> Idem.

<sup>277</sup> Government UK - [Options for paying off your debts: Debt Relief Orders](#).

<sup>278</sup> Het Juridisch Loket - [Hoe verloopt een Wsnp-traject?](#)

<sup>279</sup> Daniel Boffey (2020), ["Amsterdam to buy out young people's debt to offer 'new start'"](#), The Guardian, 17 januari.

<sup>280</sup> Service Public France - Surendettement : rétablissement personnel sans liquidation judiciaire.

Jeanmart, C. (juin 2023). "Focus : une procédure française beaucoup plus souple" dans *Echos du crédit et de l'endettement*, nr. 78, p. 6-7.



een te hoge schuldenlast kwijtgescholden als zijn financiële situatie geen enkele maatregel mogelijk maakt om de te hoge schuldenlast aan te pakken, en wordt de verkoop van zijn bezittingen vermeden.

De deelnemers wezen op de noodzaak oplossingen te vinden voor schuldenaren die hun schulden niet kunnen aflossen en voor wie geen enkele oplossing mogelijk lijkt. *“We moeten nadenken over mensen die schulden hebben en daar nooit meer uit kunnen komen, die nooit zullen kunnen betalen en die gestraft worden”*. In feite blijft het hele systeem van minnelijke of gerechtelijke schuldbemiddeling een beperkt instrument omdat het, zoals een organisatie opmerkt, *“geen oplossingen biedt voor structurele insolvabiliteit”*.

## 4. Aanbevelingen

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede formuleert de volgende aanbevelingen.

- Vermijd het maken van schulden en bevorder een preventieve aanpak.
  - Verhoog de minimuminkomens (het minimumloon, de vervangingsinkomens en de bijstandsuitkeringen) tot minstens het niveau van de armoederisicogrens, wat een essentieel preventief luik is voor de schuldenproblematiek.
  - Voorzie in een preventieve aanpak, met makkelijk toegankelijke informatie, onder andere via een hulplijn en fysieke loketten, en door het versterken van de aangeboden financiële begeleiding. Zet in het Vlaams Gewest een telefonische adviesdienst op specifiek voor schuldsituaties, naar het voorbeeld van het Observatorium Krediet en Schuldenlast en het Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
- Vermijd het erven van schulden.
  - Maak informatie toegankelijk en begrijpelijk.
  - Verstrek mensen die erfgenaam kunnen worden automatische informatie wanneer de overlijdensakte wordt opgestuurd.
  - Hervorm de procedure voor het aanvaarden van een erfenis, zodat uitdrukkelijke aanvaarding verplicht wordt, op dezelfde manier als bij een weigering of aanvaarding met voorrecht van boedelbeschrijving.
  - Verhoog het bedrag dat de notaris toelaat om gratis tussen te komen in geval van afstand van erfenis (momenteel 6.093,20 euro) om de bescherming van de meest kwetsbare personen uit te breiden.
  - Breid het systeem uit waarbij de tussenkomst van de notaris gratis is naar aanvaarding met voorrecht van boedelbeschrijving, en pas dit toe volgens dezelfde voorwaarden.
  - Maak het mogelijk om persoonlijke aandenkens zonder economische waarde op te eisen bij weigering van een erfenis.
  - Hervorm de successierechten met een hoger belastingvrij bedrag en hogere tarieven voor grote erfenissen (aanbeveling uit het tweejaarlijkse Verslag 'Solidariteit en armoede').
- Versterk de schuldhulpverlening bij de erkende schuldbemiddelingsdiensten.
  - Moedig laagdrempelige initiatieven aan, met gerichte communicatie en informatie in laagdrempelige ontmoetingsplaatsen (zoals bijvoorbeeld buurthuizen) over het bestaande aanbod aan budgetbegeleiding en -planning.
  - Investeer in schuldhulpverlening bij de erkende schuldbemiddelingsdiensten, zodat geen wachtlijsten ontstaan, een betere toegankelijkheid kan worden geboden, meer personeel meer tijd kan investeren in elke persoon en de bestaande wachtlijsten worden weggewerkt.
  - Harmoniseer de gegevensverzameling bij de erkende schuldbemiddelingsdiensten in de drie gewesten.
- Versterk de bestaande minnelijke schuldbemiddeling en maak ze slagkrachtiger.
  - Voer een wettelijke bescherming in tegen gerechtelijke invorderingen wanneer schuldbemiddeling wordt opgestart.
  - Bied de minnelijke schuldbemiddelaar de mogelijkheid zich tot de rechtbank te wenden wanneer een schuldeiser een redelijk afbetaalvoorstel weigert, waarbij de rechter een afbetalingsregeling kan opleggen.

- Pas de collectieve schuldenregeling aan.
  - Leg een beter wettelijk kader vast over het leefgeld, die het recht op een menswaardig bestaan tijdens de procedure daadwerkelijk garandeert.
  - Werk een bindende ethische code uit, met hieraan gekoppelde sancties, voor de verschillende actoren die bij deze procedure betrokken zijn.
  - Bied laagdrempelige hulp, eventueel via een vertrouwenspersoon, bij miscommunicatie of conflicten met de toegewezen schuldbemiddelaar, en maak voor zulke problemen de toegang tot de arbeidsrechtbank voor de schuldenaar laagdrempeliger.
  - Verbeter de toegang tot arbeidsrechtbanken en maak deze kosteloos.
  - Garandeer meer inspraak voor degene voor wie bemiddeld wordt en organiseer opvolging.
  - Investeer in opleiding voor bemiddelaars, onder andere op vlak van communiceren met mensen in schuldensituaties.
- Beperk de kosten van invorderingsprocedures.
  - Vermijd systematisch en snel gebruik van dwangmiddelen bij invordering, zelfs als de wettelijke instrumenten beschikbaar zijn om dit te doen. Spoor sectoren die essentiële diensten aanbieden - zoals ziekenhuizen, banken en energieleveranciers - aan gerechtelijke invorderingen en procedures met snel oplopende kosten te vermijden.
  - Verbeter het Centraal bestand van berichten van beslag zodat de wettelijke doelstellingen ervan beter bereikt worden, onder meer om onnodig herhaald beslag bij eenzelfde schuldenaar te vermijden.
  - Voorzie wettelijke bescherming voor mensen die - door een tijdelijk of structureel gebrek aan inkomsten - hun schulden niet binnen een realistische termijn zullen kunnen aflossen tegen opeenvolgende invorderingen, beslagleggingen en opeenstapeling van kosten.
  - Organiseer de invorderingspraktijken van overheidsinstanties – die als schuldeiser een belangrijke voorbeeldfunctie hebben - zo dat zij niet te snel overgaan tot gerechtelijke invordering of andere praktijken hanteren die tot oplopende kosten leiden. Een afbetalingsplan op maat zou voor iedereen die een overheidsschuld heeft, een recht moeten zijn.
  - Verleng de afbetalingstermijn van facturen tot minimaal 30 dagen vooraleer herinneringen worden verstuurd.
  - Verzeker de correcte aflevering van poststukken, zodat facturen en aangetekende zendingen de ontvanger betrouwbaar en tijdig bereiken.
  - Vermijd een opeenstapeling van schulden met vroegdetectie van de eerste tekenen van financiële moeilijkheden en een wettelijk kader voor samenwerking tussen alle actoren als noodzakelijke instrumenten.

# Hoofdstuk V - De financiële gevolgen van de digitalisering van diensten en van geld



## Inhoudsopgave

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Inleiding.....                                                                      | 97  |
| 1. De digitalisering rukt op .....                                                  | 97  |
| 1.1 Versnelling als gevolg van de COVID-19-crisis.....                              | 97  |
| 1.2 Digitalisering van diensten als politiek project.....                           | 98  |
| 1.3 Digitalisering tegen elke prijs? .....                                          | 100 |
| 2. De kosten van digitalisering voor mensen in armoede .....                        | 101 |
| 2.1 Aankoop van apparatuur en internetverbinding .....                              | 102 |
| 2.2 Digitale vaardigheden .....                                                     | 103 |
| 2.3 De kosten van niet-digitale (niet-)alternatieven .....                          | 104 |
| 2.4 Moeilijker budgetbeheer .....                                                   | 105 |
| 2.5 Kwetsbaarheid op het internet.....                                              | 105 |
| 3. De digitalisering van geld en bankdiensten.....                                  | 105 |
| 3.1 Bancaire en financiële uitsluiting .....                                        | 106 |
| 3.1.1 Moeilijkheden bij de toegang tot online bankdiensten .....                    | 106 |
| 3.1.2 Moeilijkheden bij het gebruik van online betaalmiddelen en bankdiensten ..... | 108 |
| 3.1.3 Bankkosten en kosten voor diensten.....                                       | 110 |
| 3.2 Contant betalen wordt steeds moeilijker .....                                   | 110 |
| 3.2.1 Beperkte toegang tot contant geld.....                                        | 111 |
| 3.2.2 Het recht om contant te betalen wordt uitgehold.....                          | 111 |
| 3.2.3 Manieren van elektronisch betalen bevorderen.....                             | 112 |
| 4. Niemand achterlaten .....                                                        | 114 |
| 5. Aanbevelingen .....                                                              | 116 |

## Inleiding

De digitalisering van onze samenleving, publieke diensten en de privésector gaat snel, zowel in België als daarbuiten. Deze digitale evolutie verandert ingrijpend de structuur en de werking van onze samenleving, op alle niveaus: economisch, sociaal, politiek, individueel, enzovoort. Ze brengt zowel kansen als bedreigingen met zich mee en is de afgelopen twee jaar duidelijk sneller verlopen onder invloed van de COVID-19-pandemie. De digitale transformatie is niet zonder gevolgen voor de toegang tot essentiële diensten en tot de rechten van mensen die het opgelegde tempo niet kunnen volgen<sup>281</sup>. Vooral voor hen brengt dit een groot aantal financiële problemen met zich mee. In dit hoofdstuk worden deze onderzocht.

In punt 1 geven we een overzicht van de digitalisering van de samenleving, die in de nasleep van de COVID-19-crisis in een stroomversnelling is geraakt en op beleidsniveau steeds meer een verlengstuk krijgt. Vervolgens wordt de vraag gesteld: moeten we koste wat het kost digitaliseren? Punt 2 gaat dieper in op de kosten van de digitalisering voor mensen in armoede voor de aankoop van apparatuur en de internetverbinding, digitale vaardigheden en de kosten van niet-digitale (niet-)alternatieven. We bekijken ook hoe het moeilijker wordt om een budget te beheren, en gaan in op kwetsbaarheid op het internet. In punt 3 onderzoeken we de financiële gevolgen van de digitalisering van geld en van bankdiensten voor mensen in armoede, waarbij meer in detail wordt ingegaan op de problematiek van bancaire en financiële uitsluiting enerzijds en de toenemende moeilijkheid om contant te betalen anderzijds. Tenslotte roepen we in dit hoofdstuk over digitalisering op om niemand achter te laten in deze digitale evolutie (punt 4) en stellen we een aantal aanbevelingen voor, waarbij het belang wordt benadrukt van niet-digitale informatie- en contactkanalen in functie van een effectieve toegang tot rechten (punt 5).

## 1. De digitalisering rukt op

### 1.1 Versnelling als gevolg van de COVID-19-crisis

In het tweejaarlijkse Verslag 'Solidariteit en armoede'<sup>282</sup>, dat in december 2021 werd gepubliceerd, benadrukken de deelnemers hoe de COVID-19-crisis de digitalisering van de samenleving heeft versterkt en versneld.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft bij zijn eerdere werkzaamheden al gewezen op situaties waarin digitalisering de toegang tot bepaalde diensten kan bemoeilijken voor mensen in armoede. In de energiesector bijvoorbeeld, biedt het afsluiten van een online contract vaak financiële voordelen, waarvan deze mensen kunnen worden uitgesloten. Het verlies van menselijk contact, voor het doorgeven van metergegevens bijvoorbeeld, is een extra moeilijkheid voor de meest kwetsbare mensen. Deze toegenomen digitalisering heeft ook gevolgen op andere domeinen, zoals mobiliteit -

---

<sup>281</sup> UNIA en Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2023). [Advies over de impact van de digitalisering van \(overheids- of particuliere\) diensten](#).

<sup>282</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Solidariteit en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks verslag 2020-2021](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

met de geleidelijke verdwijning van loketten van de vervoersbedrijven die vervangen worden door digitale terminals - of bankdiensten en de gezondheidszorg.

De digitale kloof, die al bestond vóór de gezondheidscrisis, werd nog groter door de maatregelen van de overheden<sup>283</sup>, zoals het massale gebruik van telewerk, afstandsonderwijs, digitale hulpmiddelen voor zorg en diensten, elektronische betalingen, enzovoort. Tijdens de lockdown werden mensen die thuis geen toegang hadden tot internet, niet alleen beroofd van bepaalde vormen van contact en solidariteit, maar werden zij ook zwaarder getroffen door het gebrek aan continuïteit van bepaalde publieke diensten. De meeste diensten en administraties hadden hun loketten gesloten en waren alleen toegankelijk via hun website of op afspraak, die in de meeste gevallen online moest worden gemaakt. Dit heeft de toegang tot essentiële diensten en sociale rechten veel moeilijker gemaakt, waardoor het risico op non-take-up – waarbij iemand geen baat heeft van de rechten waarop hij of zij recht heeft (zie hoofdstuk VI) - toenam. Door de gezondheidsmaatregelen was het voor rechthebbenden bijvoorbeeld moeilijker om de nodige elementen voor een dossier te verzamelen, omdat ze gedwongen werden zich aan te passen aan een situatie die ze niet of zeer slecht beheersten.

Tijdens het colloquium 'Armoede en rechtvaardige transitie'<sup>284</sup> werden volgende opmerkingen gemaakt over de impact van de COVID-19-pandemie. De eerste is dat *"de COVID-ervaring ons heeft laten zien dat wat de meest kwetsbare mensen overkomt, uiteindelijk iedereen overkomt: de digitale kloof treft vandaag de dag veel mensen, zelfs mensen die geen sociaal-economische problemen hebben maar die gek worden van digitale technologie"*. De tweede observatie is dat er geen weg terug is naar de situatie van vóór COVID als het gaat om toegang tot rechten: *"Voor elke dienst, verhuizing, het krijgen van borden van de gemeente, moet je nu online procedures doorlopen. Tijdens de COVID-19-crisis zei iedereen 'ai, ai, ai, wat een ramp, die loketten die gesloten worden, ze verminderen de toegang tot rechten'. Iedereen was het daarmee eens, maar zodra de crisis voorbij was, kwam er een minister met een ordonnantie om de digitalisering van overheidsdiensten te versnellen"*.

## 1.2 Digitalisering van diensten als politiek project

De ambities om onze samenleving versneld te digitaliseren, zijn duidelijk verankerd op alle beleidsniveaus. Op 1 februari 2023 heeft de Europese Unie de 'Europese verklaring over digitale rechten en beginselen voor het digitale decennium'<sup>285</sup> aangenomen. Hierin zijn de volgende belangrijke doelstellingen voor 2030 vastgelegd: ten minste 80 % van de bevolking moet over digitale basisvaardigheden beschikken; 75 % van de bedrijven moet gebruikmaken van *cloud computing*, artificiële intelligentie en big data; 80 % van de burgers moet een digitale identiteitskaart kunnen gebruiken en meer dan 90 % van de kleine en middelgrote ondernemingen moet ten minste een basisniveau van digitale intensiteit bereiken<sup>286</sup>.

In België hebben de verschillende overheidsniveaus de afgelopen jaren ook verschillende digitale strategieën of plannen ingevoerd. In 2021 keurde de federale regering een nieuwe digitale strategie

<sup>283</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Interfederale nota over de impact van de Covid-19-crisis in situaties van armoede en bestaansonzekerheid](#).

<sup>284</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting - [Colloquium 'Armoede en rechtvaardige transitie'](#).

<sup>285</sup> Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (2023). "[Europese verklaring over digitale rechten en beginselen voor het digitale decennium](#)", *Publicatieblad van de Europese Unie*, 23 januari 2023, 2023/C 23/01.

<sup>286</sup> Europese Commissie, Vertegenwoordiging in België - [De Europese digitale strategie in België](#).

#SmartNation<sup>287</sup> goed, die tot doel heeft *"het digitaliseringsproces te versnellen en tegelijk te zorgen voor een gecoördineerde aanpak in heel België"*<sup>288</sup>. Vlaanderen heeft in december 2020 een regionaal herstelplan opgesteld dat digitale transformatie omvat<sup>289</sup>. De Federatie Wallonië-Brussel heeft een hoofdstuk over digitalisering opgenomen in haar algemene strategie voor 2020-2025<sup>290</sup>. Ook Wallonië heeft een digitale strategie voor 2019-2024, met 'Digitaal Wallonië'<sup>291</sup>. In het nationale herstel- en veerkrachtplan van België<sup>292</sup> richt de digitale component zich voornamelijk op e-vaardigheden en e-overheid.

Het Brussels Gewest is van zijn kant van plan om binnenkort een ordonnantie aan te nemen met de titel 'Digitaal Brussel'<sup>293</sup>, met als doel de publieke diensten te digitaliseren. Het ontwerp van ordonnantie, dat eind september 2023 is goedgekeurd, wordt sterk bekritiseerd door tal van organisaties en beroepskrachten uit de Brusselse sociale sector, die vrezen voor de verdere sluiting van loketten en verdwijning van persoonlijke begeleiding<sup>294</sup>. Zoals de *Fédération des Services Sociaux* opmerkt, *"[legt deze ordonnantie] de online afhandeling van alle administratieve procedures op zonder fysieke loketten in de publieke diensten te garanderen"*. Sterker nog, *"de ordonnantie voorziet in het recht om contact te hebben met een ambtenaar van de overheid, 'op zijn minst via een fysiek onthaal en/of per telefoon en per post'. Die 'of' is problematisch. Door deze term garandeert [het ontwerp van ordonnantie] geen fysieke ontvangst in overheidsdiensten"*. De organisaties waren zeer verrast door het plan om de digitalisering van de publieke diensten in Brussel verder te versnellen, *"want in buitenlandse voorbeelden leidt dit altijd tot de geleidelijke afschaffing van fysieke loketten, zelfs als dit niet van bij het begin gepland was. In Frankrijk heeft men gezien dat zodra fysieke diensten werden afgeschaft, er andere structuren moesten worden opgezet om ermee om te gaan. Digitalisering kan dus ook heel duur worden"*<sup>295</sup>.

In 2019, bij het begin van de huidige legislatuur, kwam dit streven naar de digitalisering van diensten al aan bod in de algemene beleidsverklaringen van de verschillende overheden van dit land. In Brussel wordt deze verandering hoofdzakelijk gerechtvaardigd door de noodzaak *"de procedures zoveel*

<sup>287</sup> Belgium.be - [SmartNation - #convergence #inclusion #ambition](#).

<sup>288</sup> Belgium.be - [Over | SmartNation](#).

<sup>289</sup> Vlaamse Regering (2020). [Vlaamse Veerkracht. Relanceplan Vlaamse Regering](#), Brussel, Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken.

<sup>290</sup> Fédération Wallonie-Bruxelles (2021). [FÉDÉ 20 > 25. Notre engagement pour un service public accessible et de qualité](#), Brussel, Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

<sup>291</sup> DigitalWallonie.be - [Digital Wallonia. Stratégie numérique de la Wallonie](#).

<sup>292</sup> [Nationaal plan voor herstel en veerkracht. België](#) (2021). Brussel, Kabinet van de staatssecretaris voor Relance en Strategische Investerings, belast met Wetenschapsbeleid.

Zie ook: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Bijdrage van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting in het kader van het Plan voor herstel en veerkracht](#).

<sup>293</sup> Brussels Hoofdstedelijk Parlement (2023). [Ontwerp van gezamenlijk decreet et ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de digitale transitie van de overheidsinstanties, memorie van toelichting](#), A-758/1 – 2023-2024, B-164/1 – 2023-2024.

<sup>294</sup> Zie onder andere:

- la Carte Blanche publiée en novembre dans La Libre et signée par plus de 200 associations : La libre - [Le projet "Bruxelles numérique" du gouvernement Vervoort mettra en difficulté un Bruxellois sur deux](#).

- le rassemblement fait contre l'ordonnance « Bruxelles numérique » le 6 décembre 2022 : Lire et Écrire - [Un millier de Bruxellois-es exigent des guichets pour accéder à leurs droits](#).

<sup>295</sup> Fédération des services sociaux (2023). [Critique de l'avant-projet d'ordonnance 'Bruxelles numérique' approuvé par le gouvernement en deuxième lecture](#).



*mogelijk te vereenvoudigen, in te zetten op dematerialisering, de termijnen voor de behandeling van de dossiers van de burgers in te korten, informatie vlot toegankelijk te maken, de administratiekosten en de verplaatsingen te verminderen en er tegelijk voor te zorgen dat de besturen overschakelen naar een paperless beheer en het goede voorbeeld geven op het vlak van milieuvriendelijkheid*<sup>296</sup>. In Wallonië wordt gesteld dat deze digitalisering gepaard moet gaan met *“gepaste acties om de digitale kloof te vermijden en ervoor te zorgen dat de dienstverlening universeel blijft”*<sup>297</sup>.

Wellicht is één van de doelstellingen van de digitalisering van diensten het streven om kosten te drukken, door het personeelsbestand te beperken en een deel van het werk door te schuiven naar de gebruiker, de cliënt. De vraag is hoe groot deze besparing werkelijk is, omdat er ook nieuwe structuren worden opgezet om mensen die moeilijk toegang hebben tot digitale diensten te ondersteunen. Zo stelt een vereniging waar armen het woord nemen vast dat *“als je een afspraak wilt maken bij de Stad Brussel, moet je die online maken, vooral buiten de kantooruren. Aan de andere kant, als je er naartoe gaat, zijn er medewerkers die je ter plaatse helpen met de computers. Je moet naar de gemeente gaan om een afspraak te maken en dan kun je naar de afspraak gaan”*<sup>298</sup>.

### 1.3 Digitalisering tegen elke prijs?

*“Ik weet niet naar wat voor wereld we op weg zijn, maar zo'n wereld wil ik niet. Ik wil niet dat mensen die de macht hebben voor mij beslissen, ik wil mijn leven zelf kunnen bepalen”.*

De veronderstelling dat digitalisering onvermijdelijk is, vormt vaak het uitgangspunt voor veel politieke overwegingen, debatten en beslissingen. Maar moet alles wel digitaal worden? Wat de toegang tot publieke diensten betreft, is het kernidee bij de verschillende beleidsniveaus van het land om 'standaard digitaal' te gaan, wat wil zeggen dat *“het middel dat de voorkeur heeft om in interactie te gaan met burgers, zodat deze administratieve procedures kunnen uitvoeren, digitaal zal zijn”*<sup>299</sup>. Terwijl de ontwikkeling van digitale technologieën essentieel is geworden voor het sociale, economische, culturele en politieke leven van onze samenlevingen en een echte stap voorwaarts kan betekenen voor mensen met een eenvoudige administratieve vraag of met de juiste vaardigheden en digitale hulpmiddelen, kan hetzelfde niet gezegd worden voor een groot aantal burgers, of ze zich nu in een preciaire situatie bevinden of niet. Er zijn er velen die niet overweg kunnen met een onbegrijpelijke computervragenlijst of een online robot die hun vragen moet beantwoorden.

Zowel op het colloquium 'Armoede en rechtvaardige transitie' als tijdens het overleg werden veel bedenkingen geuit over de 'volledig digitale' aanpak. *“Iedereen zegt dat we de digitale trein niet mogen missen. Ik ben het daar niet helemaal mee eens. Ik weet niet precies voor wie het is en waar het goed voor is”.* Er werden verschillende voorbeelden van overdreven digitalisering aangehaald, zoals een project voor sociale huisvesting waarbij de deur alleen met een smartphone kan worden geopend.

<sup>296</sup> Brusselse regering (2019). [Gemeenschappelijke Algemene Beleidsverklaring van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, regeerperiode 2019-2024](#), p. 112.

<sup>297</sup> Gouvernement wallon (2019). [Déclaration de politique régionale pour la Wallonie, 2019-2024](#), p. 41.

<sup>298</sup> Citaten zonder bron zijn gebaseerd op interventies tijdens de overlegbijeenkomsten die het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft georganiseerd in functie van de opmaak van dit tweejaarlijkse Verslag.

<sup>299</sup> Conseil bruxellois de coordination sociopolitique – [‘Bruxelles numérique’, l’ordonnance de la discorde](#).

Tegelijk zien deelnemers die in armoede leven verschillende voordelen en positieve effecten van digitalisering vanuit financieel oogpunt. In het algemeen maken internetprocedures een zekere mate van automatisering van de rechten mogelijk. Bovendien zijn de kosten van verschillende procedures lager wanneer men toegang heeft tot het internet. *"Vroeger was solliciteren duur. Om een brief te sturen, moesten mensen een envelop en postzegel kopen. Nu kan per mail één brief naar 80 adressen verzonden worden, zonder kosten. Ook in de zoektocht naar een woning biedt digitalisering voordelen. Online zijn er geen mensen die oordelen vellen en gaat het allemaal veel sneller"*. Een ander voorbeeld op het domein van wonen is dat *"als je weet in welke omgeving iemand zoekt en wat diens budget is, online zoeken minder tijdrovend is dan alle buurten af te lopen, speurend naar affiches. Bovendien krijg je via de website al een zicht op de staat en ligging van de woning"*.

## 2. De kosten van digitalisering voor mensen in armoede

De digitalisering van de samenleving brengt bepaalde kosten met zich mee voor huishoudens, bijvoorbeeld voor de aankoop van apparatuur of telecomabonnementen. Uiteraard hebben deze kosten een grotere impact op huishoudens met lagere inkomens. Maar naast de kosten van digitalisering zelf, zijn het de kosten van digitale ongelijkheden die zwaar wegen op mensen in armoede. In feite zijn het vooral het gebrek aan geschikte apparatuur, het onvermogen of de angst om online diensten te gebruiken en de verhoogde kwetsbaarheid op het internet die hoge kosten met zich meebrengen.

De uitdrukking 'digitale kloof', die vaak in de media gebruikt wordt, dook voor het eerst op in de jaren 1990, met de ontwikkeling van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën (ICT). Vandaag dekt deze uitdrukking meerdere ladingen en verwijst ze zowel naar de materiële toegang tot deze technologieën als naar de sociale ongelijkheden die voortvloeien uit het diverse gebruik ervan<sup>300</sup>. *"Technologieën veranderen onze samenleving razendsnel. De digitale praktijk volgt echter niet noodzakelijk hetzelfde ritme; niet iedereen surft even vlot mee op de digitale golf (...) Vele mensen hebben geen toegang tot de mogelijkheden die digitale toepassingen bieden en kunnen hierdoor bepaalde sociale rechten niet uitoefenen"*<sup>301</sup>. Van de digitale kloof wordt doorgaans aangenomen dat die zich op verschillende niveaus manifesteert: toegang tot apparatuur en internet, beheersen van digitale vaardigheden, en toegang tot digitale diensten (administratie, bankdiensten, gezondheid, enzovoort). In België blijft een grote digitale kloof gapen tussen laag- en hogeschoolden. Hoe hoger het opleidingsniveau en het inkomen, des te groter zijn doorgaans de digitale vaardigheden. Er zijn ook enkele regionale verschillen<sup>302</sup>.

In dit punt geven we een overzicht van een aantal elementen van digitalisering die een zekere kost met zich meebrengen voor huishoudens in armoede, in het bijzonder huishoudens die te maken hebben met de digitale kloof.

---

<sup>300</sup> UNIA en Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2023). [Advies over de impact van de digitalisering van \(overheids- of particuliere\) diensten](#), p. 6.

<sup>301</sup> Koning Boudewijn Stichting (2022). [Barometer digitale inclusie 2022](#), Brussel, KBS, p. 1.

<sup>302</sup> Koning Boudewijn Stichting (2022). [Barometer digitale inclusie 2022](#), Brussel, KBS.

## 2.1 Aankoop van apparatuur en internetverbinding

De aanschaf van computerapparatuur en een internetverbinding brengt aanzienlijke kosten met zich mee voor mensen die in armoede leven. De afgelopen jaren is de toegang tot deze apparatuur en het internet in ons land gestaag toegenomen. Volgens het Belgische statistiekbureau, Statbel, had in 2023 94 % van de huishoudens thuis toegang tot internet, tegenover 54 % in 2006<sup>303</sup>. Achter deze a priori positieve statistieken gaan volgens de Barometer digitale inclusie van 2022 echter enorme verschillen schuil die verband houden met inkomen en met de samenstelling van huishoudens. *“In 2021 beschikt bijna één op de vijf arme gezinnen (18 %) in België niet over een internetaansluiting thuis. Dit komt overeen met ongeveer 183.000 huishoudens, terwijl de huishoudens met de hoogste inkomens thuis nagenoeg allemaal op het internet zijn aangesloten”*. Volgens deze studie zijn in 9 op de 10 gevallen *“de redenen waarom mensen niet over een dergelijke verbinding beschikken hoofdzakelijk van economische aard”*<sup>304</sup>.

Tijdens het overleg waren ook terreinorganisaties van mening dat politici *“de situatie op het terrein beter moeten bekijken om de omvang van de digitale kloof te zien. 40 % van de wijk Nieuw-Gent, waar De Zuidpoort zich bevindt, heeft geen internettoegang. Kinderen plakken er tegen die gebouwen waar ze wel toegang tot internet kunnen krijgen”*. Er moet worden opgemerkt dat *“de daling van het aantal mensen zonder internet of computerapparatuur ook kan gekoppeld worden aan de inspanningen die tijdens de COVID-19-pandemie zijn gedaan om alle burgers toegang tot internet te geven. Maar dit was een eenmalige aanpak en als er op dit gebied geen aanhoudende inspanningen worden geleverd, zullen al deze apparaten volgend jaar verouderd zijn. Deze budgetten moeten worden verankerd en er moeten doorlopend budgetten beschikbaar worden gesteld”*.

Bovendien veranderen de behoeften (meer veeleisende toepassingen, videogesprekken, enzovoort) en vereisen ze steeds hogere internetsnelheden, wat goedkope abonnementen doorgaans niet toelaten. De kloof dreigt dus nog groter te worden naarmate de technologie zich verder ontwikkelt. Mobiele breedbandverbindingen winnen terrein en zijn meestal gekoppeld aan het gebruik van een duurdere tablet of *smartphone*, zoals deelnemers aan het overleg voor het tweejaarlijkse Verslag ‘Solidariteit en armoede’<sup>305</sup> opmerkten: *“Er is een toenemende verplichting om een smartphone te hebben, maar het is ook een duur voorwerp dat niet iedereen weet te gebruiken”*.

Daarenboven is de aanwezigheid van computerapparatuur en een internetverbinding in huishoudens geen garantie voor digitale toegang. Veel mensen in armoede ervaren ook problemen met de kwaliteit van de hardware, hoe krachtig deze is, beschikbare ruimte of compatibele software.

Tot slot ontstaan er nieuwe ongelijkheden door de ontwikkeling van artificiële intelligentie op het gebied van digitale toestellen en woningen. *“Er ontstaan nieuwe kloven in bezit, zoals intelligente toestellen en domotica in de energiesector, die vaak geld besparen. Er ontstaat dus een nieuwe digitale kloof in de energiesector, maar deze sector geeft zelf toe dat er nog geen debat over dit onderwerp is geweest, zelfs niet op Europees niveau”*.

---

<sup>303</sup> Statbel - [ICT-gebruik in huishoudens](#).

<sup>304</sup> Koning Boudewijn Stichting (2022). [Barometer digitale inclusie 2022](#), Brussel, KBS, p. 6-7.

<sup>305</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). [Solidariteit en armoede. Bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2020-2021](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

## 2.2 Digitale vaardigheden

Door een gebrek aan digitale vaardigheden, of het nu gaat om taal, de gebruikte terminologie of het digitale hulpmiddel zelf, gebruiken een aantal mensen het internet niet om formulieren in te vullen en in te dienen bij overheidsinstanties. Zij vinden het erg moeilijk om online toegang te krijgen tot gezondheidsinformatie, om online te bankieren of om contact op te nemen met een administratie.

Volgens de laatste resultaten van het onderzoek naar ICT-gebruik in huishoudens dat jaarlijks door Statbel wordt georganiseerd, is het internetgebruik in 2023 blijven stijgen: 95 % van de Belgen tussen 16 en 74 jaar gebruikt het internet, tegenover 89 % in 2018 en 82% in 2013<sup>306</sup>. Deze cijfers brengen echter grote verschillen en ongelijkheden aan het licht tussen de bevolkingsgroepen, waarvan sommige nog steeds niet of heel weinig online zijn. Volgens de barometer 2023 van de digitale maturiteit van de Waalse burgers heeft 6 % van de Waalse bevolking nog nooit het internet gebruikt, voornamelijk de 75-plussers. Het aantal Waalse burgers dat helemaal geen gebruik maakt van digitale technologie is bovendien gestegen, van 5,5 % in 2021 naar 6,5 % in 2023. 29 % van de Walen zegt ver verwijderd te zijn van digitale technologie<sup>307</sup>. Opnieuw volgens Statbel maakt *"16 % van de 65-74-jarigen en 18 % van de personen met langdurige gezondheidsproblemen geen gebruik van het internet of heeft dat in de drie maanden voor de enquête niet gedaan"*<sup>308</sup>.

Wat digitale vaardigheden betreft, *"is het percentage Belgen (in de leeftijdsklasse 16 tot 74 jaar) dat over minstens basis digitale vaardigheden beschikt, gestegen van 54 % in 2021 naar 59 % in 2023"*<sup>309</sup>. Hoewel dit een positieve ontwikkeling is, betekent dit niettemin dat 41 % van de Belgen nog steeds niet over basisvaardigheden beschikt, wat een zeer groot deel van de bevolking vertegenwoordigt. Bovendien houden de statistieken enkel rekening met de bevolking tussen 16 en 74 jaar. We kunnen ons dus alleen maar voorstellen hoe groot de digitale kloof is voor de 1.100.000 Belgen van 75 jaar en ouder, en voor alle andere mensen die niet in de statistieken zijn opgenomen (asielzoekers, enzovoort). Volgens de door de Koning Boudewijnstichting gepubliceerde Barometer voor digitale inclusie 2020 kiezen *"56 % van de internetgebruikers met een laag inkomen en 57 % van degenen met een laag opleidingsniveau ervoor om online geen formulieren te bezorgen aan administraties, terwijl ze nochtans deze administratieve stap moesten zetten"*<sup>310</sup>. In 2023 en volgens Statbel zijn *"de grootste digitale vaardigheden te vinden bij studenten en werkenden waar respectievelijk 72 % en 67 % over minstens basis digitale vaardigheden beschikken. Werklozen (47 %), inactieven (41 %) en gepensioneerden (40 %) ondervinden meer moeilijkheden. Ook leeftijd en opleidingsniveau spelen zeker een rol: we zien een duidelijke daling van de digitale vaardigheden na 45 jaar en bij laagopgeleide bevolking"*<sup>311</sup>.

Hoewel de term 'digibetisme' soms wordt gebruikt om mensen aan te duiden die zich door een gebrek aan vaardigheden in een digitale kloof bevinden, weerspiegelt deze term niet de realiteit. Tijdens het overleg werd namelijk betoogd dat de samenleving niet opgedeeld is in mensen die op de digitale trein zijn gesprongen en mensen die er niets van begrijpen: iedereen kan op een dag, in verschillende

---

<sup>306</sup> Statbel - [Digitale vaardigheden](#).

<sup>307</sup> Digital Wallonia (2023). [Baromètre de maturité numérique 2023 des citoyens wallons](#), Agence du Numérique.

<sup>308</sup> Statbel - [ICT-gebruik in huishoudens](#).

<sup>309</sup> Statbel - [Digitale vaardigheden](#).

<sup>310</sup> Koning Boudewijn Stichting (2020). [Barometer digitale inclusie 2020](#), Brussel, KBS, p. 5.

<sup>311</sup> Statbel - [Digitale vaardigheden](#).

mate, te maken krijgen met de complexiteit van een technologie, een programma of een online tool. Volgens de deelnemers aan het overleg is het een illusie te denken dat de opleiding van individuen om online tools te leren hanteren op een dag de ongebreidelde ontwikkeling van digitale technologieën, die steeds moeilijker te begrijpen en te hanteren zijn, zal inhalen. Ook de Barometer digitale inclusie van 2022 wijst er op *“dat de vaardigheden in de loop van de tijd weliswaar toenemen, maar dat deze verbetering tegelijk onderhevig is aan de druk van een veranderende en steeds complexere wereld. (...) De noodzaak om voortdurend nieuwe en vaak onvoorspelbare digitale vaardigheden te ontwikkelen, blijkt uit de gegevens in de toename van de digitale kwetsbaarheid”*<sup>312</sup>.

Bovendien kan elke burger op een dag moeite hebben om online gezondheidsinformatie te vinden, een online bankdienst te gebruiken of contact op te nemen met een overheidsadministratie. Niets is erger voor de toegang tot rechten dan geconfronteerd worden met een foutmelding of een onbegrijpelijke vragenlijst zonder menselijke gesprekspartner. *“Het is onmogelijk om te 'onderhandelen' met een computer. Wie vraag je om uitleg? Als je vakjes moet aanvinken, weet je niet altijd welke je moet aanvinken om in orde te zijn. Je moet begrijpen wat de elektronische formulieren betekenen. En dat is niet eenvoudig”*.

Toch wordt er door lokale en bovenlokale overheden ingezet op het aanbieden van ondersteuning en begeleiding om digitale vaardigheden te versterken, al dan niet in combinatie met (tijdelijk) ter beschikking stellen van ICT-materiaal. Dit aanbod is volgens de deelnemers aan het overleg zeker van belang als één van de mogelijke pistes om de digitale kloof te dichten, maar kent ook zijn beperkingen. Zo lijkt dit makkelijker te organiseren in een stedelijke context dan in een landelijke omgeving. Het brengt ook nieuwe onzekerheden met zich mee, bijvoorbeeld bij het uitlenen van computermateriaal. Een medewerker van een Digipunt vertelt: *“We worden nu voor het eerst geconfronteerd met een gestolen laptop: de laptop wordt niet vervangen en de lener krijgt er geen nieuwe. Wat er bij schade door de lener gebeurt is onduidelijk, daarover is niets vast gelegd”*. Een medewerker van een vereniging waar armen het woord nemen vreest ook dat *“we het risico lopen dat we degenen die geen gebruik maken van ondersteuning verantwoordelijk of zelfs schuldig maken voor het niet gebruiken van deze initiatieven”*.

### 2.3 De kosten van niet-digitale (niet-)alternatieven

Tijdens het overleg werden verschillende voorbeelden gegeven van prijsverschillen tussen online- en contante betalingen, bijvoorbeeld bij verschillende openbaarvervoerbedrijven, diverse winkels, aanbiedingen op het gebied van telecommunicatie, kaartjes voor culturele activiteiten, enzovoort. Het gaat bijvoorbeeld over gedifferentieerde prijzen, kortingen en aanbiedingen die alleen via internet mogelijk zijn, en getrouwheidsvoordelen waarvan klanten die niet online zijn, zijn uitgesloten. *“Sommige supermarkten werken met apps waarop kortingen of spaarpunten worden aangeboden bovenop kortingen in de winkel. Niet iedereen kan daarvan profiteren”*.

Problematischer vanuit het oogpunt van gelijkheid tussen burgers zijn de tariefverschillen voor procedures of het verkrijgen van documenten bij de gemeente. Deze kunnen online gratis zijn en aan het loket betalend, waardoor ongelijkheden ontstaan tussen burgers die online kunnen gaan en burgers die dat niet kunnen.

---

<sup>312</sup> Koning Boudewijn Stichting (2022). [Barometer digitale inclusie 2022](#), Brussel, KBS, p. 23 en 26.

Ten slotte zijn verplaatsingen soms duurder wanneer de dienst alleen online - en ook niet meer telefonisch - toegankelijk is en er dus hulp nodig is.

## 2.4 Moeilijker budgetbeheer

De digitalisering van diensten maakt budgetbeheer moeilijker voor mensen in armoede die het slachtoffer zijn van de digitale kloof of voor hen die hun budget op papier willen beheren. Zij hebben geen duidelijk zicht meer op hun budget, hun bankrekeningen, hun saldo en hun te betalen rekeningen wanneer deze bijvoorbeeld op een online klantenruimte binnenkomen. Hetzelfde geldt voor rekeninguittreksels en maaltijdcheques, die steeds minder op papier beschikbaar zijn, zelfs niet op verzoek<sup>313</sup>.

Bovendien kunnen ze aanbiedingen en prijzen niet op eenvoudige manier vergelijken, bijvoorbeeld telefonie- of energieleveranciers. Nochtans kan de online vergelijking van verschillende aanbiedingen voor energiecontracten of van het telecomaanbod aanzienlijke besparingen opleveren.

Hetzelfde geldt voor belastingaangiften, die moeilijk, zo niet onmogelijk, in te vullen zijn zonder iemand tot wie men zich kan wenden in geval van een probleem, of die persoon nu vertrouwd is met digitale technologie of niet.

## 2.5 Kwetsbaarheid op het internet

De deelnemers aan het overleg bevestigen de grotere kwetsbaarheid voor oplichting en *phishing*-pogingen bij gebrek aan een contactpersoon en zwakkere digitale vaardigheden. Er is *“angst voor oplichting, vooral voor mensen met weinig kennis van digitale tools”*. Deze mensen lopen een groter risico dat hun gegevens worden gehackt of dat ze worden afgeperst en er is een grotere kans dat ze moeite hebben met het beheren van hun accounts en wachtwoorden, of dat ze formulieren met persoonlijke gegevens niet correct invullen. Bovendien kan de gebruiker niet alleen verantwoordelijk gesteld worden wanneer die slachtoffer wordt van digitale oplichting. Een medewerker van een sociale organisatie merkt op dat *“de systemen van de overheid zelf vaak niet veilig zijn en datalekken vertonen. Nu lijkt het alsof vooral de mensen zelf verantwoordelijk zijn wanneer ze slachtoffer zijn van phishing. Wanneer deze systemen beter zijn, zullen de gebruikers beter beschermd zijn en zich ook veiliger voelen”*.

Er is ook een groter risico op schulden. *“Mensen worden sneller verleid tot consumeren bij e-commerce omdat ze via apps constant reclame op maat krijgen. Reclame is overal”* (zie hoofdstuk IV).

## 3. De digitalisering van geld en bankdiensten

De bancaire en financiële sector is vandaag ongetwijfeld een van de meest gedigitaliseerde ter wereld<sup>314</sup>: het aantal online betalingsmethoden neemt voortdurend toe en vervangt in toenemende

---

<sup>313</sup> Bpost - [bpaid | Rekeninguittreksel](#).

<sup>314</sup> Gemeente Rixensart – [Bientôt un distributeur de cash au centre de Rixensart ?](#)  
HLN – [Affligem bant cash geld op het gemeentehuis](#).



mate contante transacties, online banken ontwikkelen zich steeds verder, digitale banktoepassingen en -diensten nemen toe, enzovoort. Tegelijkertijd neemt het aantal bankfilialen met een fysieke vestiging steeds verder af.

Sommige aspecten van deze ontwikkeling hebben veel voordelen, ook voor mensen in armoede, op voorwaarde dat ze toegang hebben tot deze digitale toepassingen. Zoals deelnemers aan het overleg die in armoede leven, erkenden: *"Digitaal geld maakt het mogelijk om betalingen vanop afstand te doen, wat praktisch is voor mensen die zich moeilijk kunnen verplaatsen"; "de mogelijkheid om onmiddellijke transacties te doen is een voordeel tussen particulieren", "dankzij bankapplicaties kunnen mensen overal hun saldo controleren..."*.

Deze digitalisering van bankdiensten en betaalmiddelen kan echter het leven van burgers ook aanzienlijk bemoeilijken, met name voor degenen die niet online zijn en daardoor hun rekeningen moeilijker kunnen betalen of geen toegang meer hebben tot bepaalde diensten. Mensen in armoede ondervinden ook moeilijkheden om toegang te krijgen tot bank- en financiële diensten: zicht- en spaarrekeningen, verzekeringen en kredieten worden soms om verschillende redenen geweigerd of zijn ontoegankelijk, wat een grote impact heeft op hun financiën en budgetbeheer.

### 3.1. Bancaire en financiële uitsluiting

Er zijn verschillende soorten ongelijkheden als het gaat om financiële uitsluiting. Ze hebben betrekking op de toegang tot en het gebruik van bankrekeningen en online bankdiensten, en op de kosten die eraan verbonden zijn.

#### 3.1.1 Moeilijkheden bij de toegang tot online bankdiensten

De eerste vereiste om elektronische transacties uit te voeren en gebruik te maken van bank- en financiële diensten is beschikken over een bankrekening en een bankkaart. Hoewel dit het geval is voor 98 % van de huishoudens die legaal in het land verblijven<sup>315</sup>, staan sommige mensen nog steeds in de kou. Volgens een Myria-rapport over 'Toegang tot bankdiensten en financiële inclusie voor vreemdelingen', gepubliceerd in 2023, *"worden Myria en Unia regelmatig gecontacteerd – zowel vanuit het middenveld, door sociale diensten als door particulieren – over problemen die vreemdelingen ondervinden bij de toegang tot bankdiensten. Die problematiek bestond vroeger ook al, maar terwijl vroegere meldingen alleen maar gingen over mensen in irregulier verblijf en mensen zonder identiteitsdocumenten die geen bankrekening konden openen, gaat het nu ook over mensen in wettig verblijf en dan vooral nieuwkomers, zoals asielzoekers, mensen met internationale bescherming, niet-begeleide minderjarigen... Zo krijgen zelfs mensen met een tijdelijke maar vernieuwbare A-kaart vaak geen toegang tot een bankrekening"*<sup>316</sup>. Ook voor mensen in financiële moeilijkheden is het niet gemakkelijk om een zichtrekening bij een bank te krijgen. Zoals het bovengenoemde Myria-rapport aangeeft, *"speelt er ook een commercieel aspect mee. Banken zijn*

---

<sup>315</sup> De Sola Perea M. & L. Van Bemme (2022). "Eerste resultaten van de vierde ronde van de enquête naar het financiële gedrag van de Belgische gezinnen", *Economisch tijdschrift*.

<sup>316</sup> Myria (2023). [Toegang tot bankdiensten en financiële inclusie voor vreemdelingen](#). MyriaDocs#12, p. 2.



*private ondernemingen die winst nastreven*". Minder vermogende klanten zijn voor banken daarom commercieel minder aantrekkelijk.

Om dit soort situaties te verhelpen, verplicht de wet van 24 maart 2003, gewijzigd op 1 april 2007<sup>317</sup>, banken om een basisbankdienst aan te bieden aan elke persoon die daarom vraagt en die geen andere actieve rekeningen heeft. *"Elke bank is verplicht een zichtrekening met een debetkaart te openen voor mensen in moeilijkheden. Op die manier zullen zij een aantal basisverrichtingen kunnen uitvoeren"*<sup>318</sup>. Op voorwaarde dat er voldoende geld op staat - want een negatief saldo is uitgesloten - kunnen mensen *"geld storten en afhalen, overschrijvingen doen, doorlopende betalingsopdrachten doen, domiciliëringen uitvoeren, betalen met een debetkaart maar niet met kredietkaart, de digitale kanalen van de bank gebruiken, uittreksels ontvangen: elektronisch of gedrukt"*<sup>319</sup>. De basisbankdienst is niet noodzakelijk gratis. De bank kan tot 19,10 euro per jaar in rekening brengen (bedrag geldig vanaf 1 januari 2023).

Dit gezegd zijnde, is het volgens leden van verenigingen waar armen het woord nemen niet ongewoon dat banken hun verplichtingen tot basisbankdiensten niet nakomen: hetzij door te weigeren deze toe te kennen, bijvoorbeeld omwille van (pseudo)argumenten omtrent identificatie, hetzij door aanvragers te ontmoedigen door abnormaal lang te doen over het verwerken van aanvragen of door het onmogelijk te maken om afspraken te maken<sup>320</sup>. In feite is *"het cliënteel (van de basisbankdienst) vaak minder kapitaalkrchtig en dus commercieel minder interessant voor de banken, de kosten van een basisbankrekening zijn hoger dan de winsten, en het hele proces dat de bank moet volgen om te voldoen aan de antiwitwasregelgeving is duur"*<sup>321</sup>.

Een ander probleem is de toegankelijkheid van online bankdiensten voor mensen die slachtoffer zijn van de digitale kloof en voor hen die deze online diensten niet gebruiken. Om *"tegemmoet te komen aan de behoeften van de groep klanten die weinig of geen gebruik maakt van digitale kanalen om hun financiële zaken te regelen"*, werd een 'universele bankdienst' in het leven geroepen via een charter uit 2021 tussen Febelfin en de overheid<sup>322</sup>. Iedereen *"die, om welke reden dan ook, geen toegang heeft tot de online toepassingen die banken aanbieden"*, kan zich hiervoor aanmelden. Het is een dienstenpakket dat ten minste de volgende elementen omvat, voor een maximumbedrag van 60 euro per jaar (bedrag geldig tot 30 juni 2024)<sup>323</sup>:

- minstens 60 manuele verrichtingen per jaar (bijvoorbeeld: papieren overschrijvingen, af te geven aan het bankkantoor en, als de infrastructuur van het kantoor dit toelaat, geldafhalingen aan het loket);
- een debetkaart;
- minstens 24 geldafhalingen aan de geldautomaat van de eigen bank;

<sup>317</sup> Wet van 24 maart 2003 tot instelling van een basisbankdienst, B.S., 15 mei 2003.

<sup>318</sup> Febelfin - [Basisbankdienst aanvragen](#).

<sup>319</sup> Febelfin - [Basisbankdienst aanvragen](#).

<sup>320</sup> Dit werd bevestigd door Myria, Association pour le droit des étrangers (ADDE) en de Service Droit des jeunes de Bruxelles. Zie: [L'ouverture d'un compte en banque pour les personnes en séjour irrégulier ou précaire : Quand les banques bafouent leurs propres règles](#).

<sup>321</sup> Myria (2023). [Toegang tot bankdiensten en financiële inclusie voor vreemdelingen](#), MyriaDocs#12.

<sup>322</sup> Regering en Febelfin (2021). [Charter tussen Febelfin en de Regering inzake het aanbieden van een 'universele bankdienst'](#).

<sup>323</sup> Febelfin - [Alles wat je moet weten over de universele bankdienst](#).

- afdrukken van rekeninguittreksels aan de bankeigen automaten in het kantoor, maandelijkse afhalingen aan het loket (als de bank dit aanbiedt) of maandelijkse verzending op verzoek van de klant.

Er moet opgemerkt worden dat de effectiviteit van deze universele bankdienst duidelijk afneemt door het verdwijnen van bankfilialen, fysieke loketten en geldautomaten. Het wordt steeds moeilijker om banktransacties handmatig uit te voeren als je kilometers moet afleggen om een bank te vinden. Bovendien lijkt deze dienst erg beperkt in verhouding tot de realiteit van huishoudens. De meeste huishoudens doen bijvoorbeeld meer dan 60 overschrijvingen per jaar (wat neer komt op 5 overschrijvingen per maand).

Een laatste geval van geen toegang hebben tot een bankkaart en online bankdiensten betreft mensen die onder bewindvoering staan. Volgens deelnemers aan het overleg die in armoede leven, *"hebben mensen die onder bewindvoering staan geen toegang tot 'normale' bankkaarten. Ze hebben wat ze noemen 'zakgeldkaarten'. Deze kaarten kunnen niet gebruikt worden om online aankopen te doen. Ze kunnen alleen worden gebruikt om geld op te nemen bij een geldautomaat of om in een winkel te betalen. Je kunt ze zelfs niet gebruiken om je saldo te controleren bij een geldautomaat. Daarom nemen mensen al het geld dat ze van hun beheerder voor de week hebben gekregen in één keer op - zo weten ze precies hoeveel geld ze nog hebben. Bovendien zijn uitgaven met de kaarten beperkt tot 100 euro per dag - dus als iemand een koelkast wil kopen, enzovoort, moet hij meerdere dagen achter elkaar geld opnemen bij een bankautomaat".* Volgens dezelfde deelnemers beschouwen veel bewindvoerders *"het internet als een 'luxe' (...). Met de trend om diensten steeds meer online aan te bieden, is dat idee sterk achterhaald".*

### 3.1.2 Moeilijkheden bij het gebruik van online betaalmiddelen en bankdiensten

Volgens een onderzoeker die deelnam aan het overleg *"denken we vaak dat financiële inclusie geen probleem meer is omdat 99 % van de mensen een zichtrekening heeft. Maar dat is niet genoeg. Je hebt een bankkaart nodig, je moet weten hoe je die moet gebruiken... Je moet aan andere voorwaarden voldoen dan alleen maar een rekening hebben. Als we kijken naar de armste 40 %, dan heeft 98 % een rekening. Maar slechts 93 % van hen heeft een bankkaart en 83 % gebruikt deze. We moeten dus onderscheid maken tussen toegang en gebruik".*

Het feit dat iemand een bankrekening heeft, betekent niet dat hij weet hoe deze te gebruiken of dat hij daadwerkelijk toegang heeft tot financiële diensten en producten. Mensen in armoede ervaren meer moeilijkheden met het gebruik van online bankdiensten en mobiele applicaties. De meeste van deze moeilijkheden overlappen uiteraard met de problemen die verbonden zijn aan de digitale kloof: gebrek aan toegang tot kwalitatief materiaal, geen internetverbinding thuis, onvoldoende digitale vaardigheden, enzovoort.

Het gebruik van online bankdiensten (e-banking of elektronisch bankieren) blijft de facto veel lager voor lage-inkomensgroepen, ook al is dit de voorbije jaren verbeterd, volgens een studie van AB-REOC, een vzw die een platform biedt voor verschillende consumentenorganisaties. *"Wat e-banking betreft, is er in 2022 een vrij opmerkelijke stijging van het gebruik ervan bij de groep in het 1e inkomenskwintiel (nu gebruikt 65 % van de huishoudens in het 1<sup>ste</sup> inkomenskwintiel e-banking, tegenover 55 % in 2021). Dit is een stijging van 10 procentpunten. De andere inkomensgroepen zijn gemiddeld slechts met 3 procentpunten gestegen. Een van de mogelijke verklaringen hiervoor is te vinden in de initiatieven voor*

*de verspreiding van ICT-hardware tijdens de COVID-periode. Het verschil tussen het percentage van deze internetgebruikers dat e-banking gebruikt en het totale aantal Belgen dat e-banking gebruikt, is gehalveerd in de inkomensgroep van het 1<sup>ste</sup> inkomenskwintiel, en stabiel gebleven voor de andere inkomensgroepen*<sup>324</sup>. Ondanks deze evolutie, betekent dit dat meer dan 1 op 3 huishoudens van het 1<sup>ste</sup> inkomenskwintiel geen gebruik maakt van e-banking.

De deelnemers aan het overleg herinnerden aan het belang van bankkantoren en persoonlijke ondersteuning voor mensen die onvoldoende digitale vaardigheden hebben om toegang te krijgen tot informatie of om toepassingen (apps) te gebruiken, die bang zijn om fouten te maken, enzovoort. Er moet worden opgemerkt dat persoonlijke ondersteuning ook van vitaal belang blijft voor iedereen die online of bij het beheren van zijn dossier op een probleem stuit. Het wordt steeds moeilijker om een afspraak te krijgen, om een bankbediende aan de telefoon te spreken, om hulp te krijgen bij het papierwerk... Een deelnemer zei dat ze *“vorige week getuige was van een onaanvaardbaar tafereel: een vrouw die haar bankkaart kwijt was en geld nodig had, ging zonder afspraak een bank binnen. De middagafspraken moeten worden geboekt met een QR-code, maar ze wist niet hoe ze die moest gebruiken. De bankmedewerkers weigerden haar een afspraak te geven, ook al waren ze wel aanwezig. Ze kwam tussenbeide om de vrouw te helpen en erop aan te dringen dat ze een afspraak kreeg. Het bankpersoneel had echt geen voeling met de realiteit van het leven van mensen”*.

Online bankieren vereist ook inzicht in de gebruikte taal en de vaardigheden om formulieren in te vullen. Volgens de deelnemers aan het overleg, *“moeten de banken hun toepassingen standaardiseren. De toepassingen moeten de mogelijkheid omvatten om bepaalde informatie gemakkelijker te verkrijgen voor mensen/beroepskrachten die kwetsbare personen helpen. Zelfs als deze toepassingen zelf digitaal zijn”*. In sommige gezinnen zijn het de kinderen die de betalingen moeten doen.

Tenslotte stelt het feit dat mensen hun eigen banktransacties online moeten uitvoeren hen ook bloot aan meer pogingen tot fraude en *phishing*. Banken verplichten consumenten om hun banktransacties digitaal uit te voeren, maar wanneer codes worden doorgegeven en mensen worden opgelicht, weigeren sommige banken hen terug te betalen met het argument dat het de schuld van de gebruiker is. Dit schuift de verantwoordelijkheid door naar de consument, die niet over de nodige kennis beschikt. Daarom werd er op de colloquium 'Armoede en rechtvaardige transitie'<sup>325</sup> op gewezen dat *“het belangrijkste is om mensen niet te dwingen digitaal te gaan, want dat maakt ze te kwetsbaar voor fraude”*. De cijfers tonen aan dat *“de toename van het gebruik van het internet, en in het bijzonder e-bankieren, niet zonder gevaar is als je bedenkt dat de kennis van online veiligheidsmaatregelen lager is voor huishoudens die in armoede leven (huishoudinkomen in het 1<sup>ste</sup> kwintiel): 35 % van deze huishoudens heeft zelfs geen basiskennis over hoe ze zich online beter kunnen beschermen (gemiddelde voor Belgen: 28 %)”*<sup>326</sup>. Op het colloquium werd gezegd dat *“de toegankelijkheid van overheidsinstanties het onderwerp is van veel klachten, waarop de overheid probeert te reageren door nieuwe tussenpersonen te creëren, zoals in het geval van digibanken. Maar dit zijn mensen met wie er niet altijd een vertrouwensrelatie is en bij wie men zijn privacy moet opgeven”*.

<sup>324</sup> AB-REOC (2023). [De digitale kloof overbruggen voor alle consumenten](#), Brussel, AB-REOC, p. 12.

<sup>325</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting - [Colloquium 'Armoede en rechtvaardige transitie'](#).

<sup>326</sup> AB-REOC (2023). [De digitale kloof overbruggen voor alle consumenten](#), Brussel, AB-REOC, p. 12.

### 3.1.3 Bankkosten en kosten voor diensten

Een andere reden voor ongelijkheid bij bank- en financiële diensten zijn de kosten van deze diensten. Voor mensen in armoede kunnen de bankkosten hoog zijn<sup>327</sup>. Ze worden aan de bron ingehouden en kunnen ervoor zorgen dat de rekening in het rood staat. Zo merkte een deelnemer onder bewindvoering tijdens het overleg op dat in zijn geval de bankkosten een zeer hoge last zijn: *"Met 70 euro per week kan ik enkel overleven. Als de bank kosten aanrekent, nemen ze dat op dit budget"*. Bovendien zijn de banken wettelijk verplicht jaarlijks een overzicht van de bankkosten te verstrekken, maar deze overzichten zijn moeilijk toegankelijk en wanneer zij beschikbaar zijn, zijn de meeste mensen vaak zeer verbaasd over de hoogte van de kosten. Niet-digitale bankverrichtingen zoals overschrijvingen en rekeningafschriften worden ook steeds duurder, wat een zware last legt op het budget van de meest kwetsbaren.

Bovendien behandelen banken hun 'beste' en 'minder goede' klanten verschillend. Er is een negatief herverdelingseffect voor mensen in armoede die hoge kosten betalen voor verrichtingen die voor de 'rijkere' klanten gratis zijn. Er is sprake van een verschil in behandeling bij het gebruik van bevoorrechte elektronische betaalinstrumenten (Visa Gold, World Elite) voor degenen die er toegang toe hebben: *"Banken hebben het recht om klanten te weigeren en een aantal spelers - Visa, Bancontact, enzovoort - worden betaald voor betalingen. Een kaartbetaling brengt drie bronnen van kosten met zich mee: terminal, netwerk en bank. Ook deze betaalmiddelen zijn onderhevig aan commercialisering en moeten rendabel zijn. Dit alles doet vragen rijzen over inclusie"*.

## 3.2 Contant betalen wordt steeds moeilijker

*"Digitale middelen worden steeds meer aangemoedigd: bankkaarten, online overschrijvingen,... De limieten voor contactloze betalingen worden verhoogd en er zijn steeds minder geldautomaten. Het verdwijnen van cash deposito's stimuleert ook detailhandelaren om geen contant geld meer aan te nemen"*.

De evolutie van de betaalmiddelen is een onderwerp dat regelmatig in het nieuws komt: aankondigingen van de geleidelijke verdwijning van cash of contant geld in bijvoorbeeld de Scandinavische landen, de komst van nieuwe betaalmiddelen... Onze samenleving evolueert onvermijdelijk in de richting van een steeds geringer gebruik van bankbiljetten en munten<sup>328</sup>. Elektronische betaalmiddelen zijn steeds meer aanwezig en worden aangemoedigd (online-overschrijvingen, bankkaarten) ten koste van contant geld, cheques, enzovoort.

Zoals hierboven gezegd wordt, kan deze ontwikkeling de toegang tot bepaalde grondrechten bedreigen, met name voor preciaire groepen. De digitalisering van betaalmiddelen leidt tot sociale uitsluiting en heeft gevolgen voor de financiën en het budgetbeheer van huishoudens die in preciaire situaties leven. Een vereniging waar armen het woord nemen stelde in het overleg dat *"mensen een vrije keuze moeten hebben, zonder sancties. Je zou niet gestraft mogen worden als je ervoor kiest om niet digitaal te bankieren"*. Dit punt bespreekt drie huidige trends die de vrijheid om betaalmiddelen

---

<sup>327</sup> Le Soir – [BNP, Bpost...: plusieurs banques augmentent leurs frais en 2022](#).

<sup>328</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018). [Newsflits - Het recht om contant te betalen](#).

te kiezen beperken: de toenemende moeilijkheid om contant geld te verkrijgen, de uitholling van het recht om contant te betalen en de politieke voorkeur voor elektronische betaalmiddelen.

### 3.2.1 Beperkte toegang tot contant geld

Het wordt steeds moeilijker om aan cash geld te komen door de sluiting van geldautomaten en bankfilialen. Bovendien is er een slechte dekking in achtergestelde gemeenten en is geldopname daardoor duur (verplaatsingen, opnamekosten).

De kwestie van de toegang tot contant geld staat centraal in de politieke en bancaire actualiteit, zoals het project Batopin<sup>329</sup> aantoont. Het project, in 2019 door de vier grootste banken van het land opgestart, heeft als doel om tegen 2024 de 5.062 geldautomaten die in hun filialen geïnstalleerd zijn, te vervangen door 2.240 'neutrale' automaten verspreid over een kleiner aantal locaties, tussen 675 en 725, tegen 2024. Dit project heeft veel kritiek gekregen van alle kanten (consumenten, gemeenteraden, verkozenen, enzovoort). In de Belgische Senaat werd in januari 2023 een voorstel van resolutie ingediend waarin deze bezorgdheden worden versterkt en waarin onder andere wordt opgeroepen tot het instellen van een moratorium op het sluiten van bankautomaten tot een concrete politieke oplossing wordt gevonden om een voldoende dekkingsgraad te garanderen<sup>330</sup>. In maart 2023 hebben de federale ministers Pierre-Yves Dermagne, Vincent Van Peteghem, staatssecretaris Alexia Bertrand en de Belgische federatie van de financiële sector Febelfin en Batopin eindelijk een akkoord gesloten over toegang tot geldautomaten. Doel is *"de dekkingsgraad van de bevolking die zich binnen 2 km over de weg van een geldautomaat bevindt in stedelijke gebieden, binnen 3 km in zogenaamde tussengebieden en binnen 5 km op het platteland"* te verbeteren door 207 nieuwe geldautomaten te installeren op strategische locaties<sup>331</sup>. Dit akkoord wordt echter nog steeds bekritiseerd als grotendeels ontoereikend door veel actoren, die er onvoldoende garanties in zien. Dit geldt met name voor Financité, dat in april 2023 een gedetailleerde analyse van de overeenkomst publiceerde<sup>332</sup>.

### 3.2.2 Het recht om contant te betalen wordt uitgehold

Het wordt moeilijk om contant te betalen: steeds meer winkeliers weigeren contante betalingen. Toch is dit normaal gesproken een recht, dat in veel situaties niet wordt gerespecteerd, zoals werd uitgelegd door een onderzoeker tijdens het overleg: *"Er bestaat het begrip 'wettelijke betaalkracht' van geld, dat een juridisch begrip is, en we kunnen het niet weigeren als betaalmiddel. Wanneer je een schuld hebt bij iemand, kan hij deze wettelijke middelen niet weigeren als betaalmiddel. In een winkel of zaak, staan we dicht bij het begrip 'contractuele vrijheid'. Bij het gebruik van euro's worden in België grenzen gesteld aan contant geld: je kunt een bedrag niet betalen met meer dan x munten en je kunt geen biljet gebruiken waarvan de waarde niet in verhouding staat tot de aankoop. Steeds vaker beroepen winkels die contante betalingen weigeren zich op het beginsel van goede trouw: een*

<sup>329</sup> [Batopin, \(Belgian ATm OPTimization INitiative\)](#) is een project van Belfius, BNP Paribas Fortis, ING en KBC om samen de uitbouw van een optimaal netwerk van geldautomaten in België te beheren.

<sup>330</sup> [Voorstel van resolutie om de billijke toegankelijkheid en nabijheid van geldautomaten in België te verzekeren](#), Parl. St., Senaat, 2023, nr. S. 7-413.

<sup>331</sup> Pierre-Yves Dermagne - [Un accord solide pour garantir l'accès au cash](#).

<sup>332</sup> Fily, Anne (2023). [Accord sur l'accès aux distributeurs de billets. Le compte n'y est pas](#), Bruxelles, Financité avec testachats et Okra.

*winkelier kan contant geld weigeren om veiligheidsredenen. Hij kan dat legitiem doen. Volgens de Nationale Bank van België (NBB) is dit illegaal. Het kan gemeld worden aan de FOD Economie, maar er bestaan geen sancties voor deze klachten. Er is een verschil in de wet en in de feiten”.*

Het recht om contant te betalen zal in de toekomst misschien beter beschermd worden. Een nieuw wetsontwerp van de federale minister van Economie Pierre-Yves Dermagne werd in november 2023 in de Kamer ingediend en er zal op 21 december 2023 in de plenaire vergadering over gestemd worden. Het wil detailhandelaars verplichten om contante betalingen te aanvaarden, op straffe van sancties, zodat *"consumenten altijd de keuze hebben om elektronisch te betalen of niet. Zonder één betaalmethode op te leggen ten koste van een andere"*<sup>333</sup>. Het ontwerp wordt echter zwaar bekritiseerd door actoren uit de sector zoals Unizo en Comeos, in het bijzonder vanwege het verschil in behandeling tussen lokale overheidsdiensten en detailhandelaren. *"De overheid past zelf niet toe wat ze aan anderen wil opleggen. Een groot aantal lokale publiek diensten aanvaarden geen contante betalingen meer: zwembaden, bibliotheken, lokale overheden, parkeermeters, enzovoort"*<sup>334</sup>. Het zou de moeite waard zijn om deze aanpak ook uit te breiden naar de publieke sector.

In elk geval draagt deze steeds beperktere toegang tot contant geld bij tot de uitsluiting van de meest kwetsbare mensen, die zich niet kunnen behelpen met digitale betalingen. *"Hoe gaan we om met mensen die zich niet kunnen verplaatsen en voor wie een buurman de boodschappen doet? Hoe betalen we? Hoe betaal je tweedehands goederen tussen mensen? Ze zeggen dat het 'in het zwart is', maar als je een kast verkoopt en er is geen contant geld meer, hoe betaal je dan?"* Er werd ook gewezen op de kosten om een digitale betaalmogelijkheid aan te bieden. *"In onze vereniging kost een koffie 25 cent. Ze hebben gekeken hoeveel een digitale terminal kost, maar de kosten staan niet in verhouding tot de opbrengsten”.*

Bovendien melden mensen in armoede een vorm van stigma, en soms zelfs schaamte, bij het betalen met contant geld, bijvoorbeeld in een winkel. *"Als je in een winkel aan de kassa komt en met een kaart wil betalen, kan je niet betalen wanneer er één cent ontbreekt op de kaart, en word je als een bedelaar bekeken”.* Tegelijkertijd is het in andere situaties niet altijd mogelijk om met een kaart te betalen voor kleine bedragen.

Ten slotte neemt de ongelijkheid nog toe voor mensen die onder bewindvoering staan en voor analfabete personen.

### 3.2.3 Een beleid ter bevordering van elektronisch betalen

De staat is eerder voorstander van het stimuleren van elektronisch betalen. Dit blijkt uit de huidige politieke ontwikkelingen, zoals het ontwerp van ordonnantie 'Digitaal Brussel' of de verplichting voor alle ondernemingen die met consumenten te maken hebben, van de kleinste tot de grootste, om hun klanten vanaf 1 juli 2022 ten minste één oplossing te bieden waarmee zij hun aankopen elektronisch kunnen betalen<sup>335</sup>.

<sup>333</sup> Le Vif. - ["Ce projet sent l'improvisation, si pas pire" : les commerces belges bientôt obligés d'accepter les paiements en cash.](#)

<sup>334</sup> Le Vif. - ["Ce projet sent l'improvisation, si pas pire" : les commerces belges bientôt obligés d'accepter les paiements en cash.](#)

<sup>335</sup> FOD Economie - [Verplichting om een elektronisch betaalmiddel aan te bieden.](#)



Een ander voorbeeld, aangehaald tijdens het overleg, *"is het regeerakkoord, dat stelt dat elektronische betalingen aanzienlijk moeten worden uitgebreid en dat elke handelaar een elektronische betalingsmethode moet kunnen aanbieden. Vervolgens wil de regering de contante betalingen drastisch verminderen. Het politieke doel is volledig duidelijk. Monetaire uitsluiting kan dan wel als een probleem worden gezien door de instellingen, het wordt beschouwd als een probleem van voorbijgaande aard dat kan worden ingedamd. Het idee is dat we de situatie zullen oplossen. Deze evolutie wordt gezien als een wenselijke beleidsontwikkeling. Politici zien er alleen de goede kanten van en denken dat problemen met ondersteuning kunnen worden opgelost"*.

Tegelijkertijd is de betalingssector nu voornamelijk georganiseerd rond de private sector; geld is steeds minder een publieke zaak. Sterker nog, *"bankbiljetten en munten zijn nu de enige vorm van publiek geld waartoe we toegang hebben (...) De elektronische euro's van vandaag de dag zijn private geldmiddelen, uitgegeven door private commerciële banken en verstuurd via al even private betalingsdienstaanbieders. Deze euro's vertegenwoordigen vorderingen bij de commerciële bank waar ze worden bijgehouden en zijn niet zonder risico, aangezien een commerciële bank failliet kan gaan"*

<sup>336</sup>.

Om dit verlies aan monetaire soevereiniteit te compenseren en de strategische autonomie van de eurozone te versterken, werkt de Europese Centrale Bank momenteel aan een project voor een digitale euro, een nieuw betaalmiddel voor Europeanen. Het idee is om een publieke digitale munt te creëren met dezelfde voordelen als contant geld voor consumenten: *"Een digitale euro zou hen het leven gemakkelijker maken door iets te bieden dat nu nog niet bestaat: een digitaal betaalmiddel dat universeel wordt geaccepteerd in de hele eurozone, voor betalingen in winkels, online of tussen particulieren. Net als contant geld zou een digitale euro risicovrij, breed toegankelijk, gebruiksvriendelijk en gratis zijn voor basisgebruik"*<sup>337</sup>.

Tijdens het overleg uitten armoedebestrijdingsorganisaties hun bedenkingen bij een dergelijk project. Ze vrezen dat het gebruik van contant geld nog moeilijker, zo niet onmogelijk, zal worden.

Daarnaast wezen ze op verschillende problemen rond privacy, de traceerbaarheid en de toegankelijkheid van een dergelijk betaalmiddel voor de meest kwetsbare mensen, zoals daklozen en mensen zonder wettig verblijf. Onderzoeker Tristan Dissaux<sup>338</sup> verklaarde tijdens het overleg dat *"de digitale euro vergelijkbaar is met het Proton-systeem. Het zou niet mogelijk mogen zijn voor winkels om deze te weigeren omdat men verwijst naar de wettelijke betaalkracht van de munt. Wat de traceerbaarheid betreft, genereert de digitale euro geen gegevens die door derden geraadpleegd zouden kunnen worden. Bankbiljetten hebben een serienummer dat toelaat de geldigheid ervan te controleren zonder te weten aan wie zij toebehoren. We zouden een vergelijkbaar systeem kunnen hebben met de digitale euro. Er bestaan technische oplossingen. Voor mensen in een irreguliere situatie zou de digitale euro zelfs een oplossing kunnen zijn. We zouden kaarten zonder naam kunnen hebben die in de boekhandel kunnen worden gekocht, waarop digitale euro's kunnen worden ontvangen, waarmee geld tussen kaarten kan worden overgemaakt, enzovoort. Dit is een concrete manier om aan geld te komen zonder uitgesloten te worden"*.

<sup>336</sup> Dissaux, Tristan (2023). [Numérisation de la monnaie et société inclusive](#), Brussel, ULB/ATD Quart Monde.

<sup>337</sup> Europese centrale bank - [Veelgestelde vragen over een digitale euro](#).

<sup>338</sup> EURACTIV.fr - [L'euro numérique concerne la société et pas seulement la finance](#).



Tenslotte merkten ze op dat het belangrijk is een dergelijk project uitgebreid te testen, met betrokkenheid van mensen in armoede, om te vermijden dat sommige mensen van meet af aan uitgesloten zouden worden<sup>339</sup>.

#### 4. Niemand achterlaten

Geconfronteerd met de toenemende digitalisering van onze samenleving geven de verschillende regeringen en bevoegdheidsniveaus uiting aan hun wens om "*mensen en hun rechten centraal te stellen in de digitale transformatie*", zoals uiteengezet in de 'Verklaring inzake Europese digitale rechten en beginselen'<sup>340</sup>. Maar tegelijkertijd stimuleren deze overheden via heel wat maatregelen digitale toepassingen. De 'Verklaring inzake Europese digitale rechten en beginselen' benadrukt de principes van solidariteit, inclusie, online keuzevrijheid, participatie in de digitale ruimte en persoonlijke veiligheid en automatisering. Maar wat gebeurt er met deze principes voor mensen die het tempo van de digitale technologie niet kunnen bijhouden? Hoewel het belangrijk is om deze waarden in de digitale ruimte te ontwikkelen, is het essentieel om hetzelfde niveau van bescherming van rechten buiten deze ruimte te garanderen.

Hoewel Europa schat dat tegen 2030 minstens 80 % van de bevolking over digitale basisvaardigheden moet beschikken, bieden de verschillende plannen en verklaringen geen garantie dat de rechten van degenen die achterblijven beschermd zullen worden. Dezelfde kritiek wordt op Belgisch niveau geuit door een aantal belanghebbenden en verenigingen, bijvoorbeeld over het ontwerp van ordonnantie 'Digitaal Brussel'. Er gaan steeds meer stemmen op om ons eraan te herinneren dat digitale technologie één van de vele mogelijkheden is – naast andere – en moet blijven in de contacten van burgers met de overheid, in de toegang tot hun rechten en in hun deelname aan de samenleving<sup>341</sup>. Mensen mogen niet worden uitgesloten van de maatschappij enkel en alleen omdat ze moeilijkheden hebben met de digitale wereld.

Daarom sluiten het Steunpunt tot bestrijding van armoede en de deelnemers aan het overleg zich aan bij de vele stemmen die het belang benadrukken van het behoud van toegankelijke publieke diensten voor alle burgers. Dit betekent dat een niet-digitale toegang tot publieke diensten behouden blijft, door voldoende loketten en vormen van ondersteuning in stand te houden. Tegelijkertijd is communicatie op maat van de doelgroepen essentieel om de non-take-up van rechten tegen te gaan. Dit omvat bijvoorbeeld communicatie op papier, maar ook proactieve initiatieven voor bepaalde groepen met medewerking van verenigingen en lokale overheden.

Daarnaast zijn er concrete maatregelen nodig om ervoor te zorgen dat de meest kwetsbare mensen niet aan de kant van de digitale snelweg worden gelaten en van bepaalde rechten worden beroofd.

---

<sup>339</sup> Zie het onderzoek dat Tristan Dissaux in 2022-2023 gevoerd heeft in samenwerking met ATD Vierde Wereld: Dissaux, Tristan (2023). [Numérisation de la monnaie et société inclusive](#), Brussel, ULB/ATD Quart Monde.

<sup>340</sup> Europese Commissie – [Europese digitale rechten en beginselen](#).  
Europese Unie (2021). [2030 Digital compass: the European way for the digital decade](#), Luxembourg, Publications Office of the European Union.  
EU2020.de – [berlin-declaration-digital-society](#).

<sup>341</sup> Fédération des Services Sociaux – [Communiqué de presse : Critique de l'avant-projet d'ordonnance « Bruxelles Numérique »](#).

Het recht op internet inschrijven in de grondwet zou kunnen helpen, waardoor tegelijk de bescherming van sociale rechten wordt versterkt. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft in zijn verschillende werkzaamheden gewezen op het gebrek aan continuïteit van de publieke diensten voor mensen die geen toegang hebben tot het internet, en ijvert voor de toegankelijkheid van kwaliteitsvolle publieke diensten, ook in digitale tijden. Het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de mensenrechten (FIRM) neemt deze elementen op in zijn advies over de voorstellen tot herziening van artikel 23 van de Grondwet teneinde het recht op internet en de netneutraliteit te verankeren. Het FIRM stelt dat *"een uitdrukkelijke verankering van het recht op toegang tot het internet in de Grondwet zou kunnen bijdragen tot de bescherming, het genot en de uitoefening van andere mensenrechten, met inbegrip van de economische, sociale en culturele rechten"*<sup>342</sup>. Bewijs van het belang van internettoegang voor de effectiviteit van rechten, is dat computerapparatuur die nodig is om toegang te krijgen tot het internet voor het volgen van studies of een beroepsopleiding of voor het uitoefenen van een beroep door de persoon op wie beslag wordt gelegd of diens gezin, nu deel uitmaakt van de goederen die niet in beslag kunnen worden genomen tijdens een inbeslagname, tot een waarde van 2.500 euro<sup>343</sup>.

Daarnaast heeft het Steunpunt tot bestrijding van armoede in een advies over het wetsontwerp betreffende de hervorming van de sociale tarieven voor elektronische communicatiediensten<sup>344</sup> de invoering aanbevolen van een sociaal tarief voor de begunstigten van de Verhoogde Tegemoetkoming (VT), met automatische toekenning via de VT-gegevens die beschikbaar zijn bij de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Begin november 2022 werd het voorstel van minister De Sutter tot hervorming van de sociale tarieven voor elektronische communicatie aanvaard. Het nieuwe sociale tarief voor telecom zal gelden voor mensen die al recht hebben op het sociaal tarief voor gas en elektriciteit – en dus niet voor de grotere groep met VT - en treedt in maart 2024 in werking. Het doel van dit initiatief is om de digitale kloof te verkleinen door specifieke doelgroepen toegang te bieden tot een basispakket voor vast internet tegen een vastgestelde maximumprijs. Om non-take-up van deze maatregel tegen te gaan, zal er een brief gestuurd worden aan de rechthebbenden om hen proactief over dit aanbod te informeren.

Tenslotte speelt de overheid een belangrijke rol bij het toegankelijk maken van het nodige materiaal en het stimuleren van de ontwikkeling van de nodige vaardigheden. Er bestaan hefbomen, met name op Europees niveau, dankzij de financiële middelen die voor het Belgische herstelbeleid zijn toegekend. Het is essentieel dat een belangrijk deel van deze middelen wordt gebruikt om ongelijkheden te bestrijden, ook op het gebied van digitale toegankelijkheid.

Wat de digitalisering van geld betreft, werden tijdens het overleg verschillende aanbevelingen gedaan om de ongelijkheden in betaalmiddelen te verminderen, zoals het behoud van een 'publieke gelddienst' en het wettelijk behoud van de mogelijkheid om contant te betalen. Ook hier is het doel om betaalmogelijkheden te garanderen die voor iedereen toegankelijk zijn en om financiële uitsluiting tegen te gaan.

---

<sup>342</sup> Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens (2022). [Voorstellen tot herziening van artikel 23 van de grondwet om het recht op internet en netneutraliteit te verankeren](#), advies nr. 4/2022 van 18 februari 2022.

<sup>343</sup> Artikel 1408 van het Gerechtelijk Wetboek.

<sup>344</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2022). [Advies van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting betreffende het voorontwerp van wet met betrekking tot de hervorming van de sociale tarieven inzake elektronische communicatie](#).

## 5. Aanbevelingen

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede formuleert de volgende aanbevelingen.

- Beschouw de digitale toegang tot publieke diensten als één van de mogelijkheden om in contact te treden met de overheid en diensten, waarbij de andere vormen van toegang als volwaardige contactkanalen behouden blijven.
  - Voer een complementair en gediversifieerd beleid om in contact te treden met burgers. Behoud en versterk verschillende kanalen om toegang te hebben tot of om in contact te treden met basisdiensten, naast de nieuwe digitale mogelijkheden.
  - Garandeer fysieke loketten met voldoende ruime openingsuren, vlotte telefonische bereikbaarheid en ondersteuningsmogelijkheden, alsook de mogelijkheid om de overheid per post aan te schrijven.
  - Voer een maatregel om dienstverlening te digitaliseren enkel in na een impactanalyse op het vlak van bereik van het doelpubliek. Voorzie maatregelen ter behoud en versterking van de andere contactkanalen, met het oog op complementariteit van kanalen en een maximaal bereik van elke burger.
  - Stimuleer private actoren (zoals energieleveranciers) om naast digitale contactkanalen ook mogelijkheden voor fysiek contact, en per telefoon en per post, in stand te houden.
  - Garandeer een gelijke behandeling tussen burgers die digitale kanalen gebruiken voor hun contacten met publieke diensten en burgers die andere kanalen gebruiken (kwaliteit van dienstverlening, kosten van procedures en verwerkingstijden).
  - Koppel lagere tarieven of kortingen, bijvoorbeeld bij openbaar vervoer, niet aan digitaal gebruik van deze diensten maar maak ze ook beschikbaar via loketten en voorzie in een maximale automatische toepassing.
- Versterk het recht op toegang tot internet.
  - Verhoog het rechtskarakter van de toegang tot internet door Artikel 23 van de Grondwet met dit recht uit te breiden.
  - Breid de doelgroep van het sociaal tarief voor telefonie en internet uit naar iedereen die recht heeft op een verhoogde tegemoetkoming en ken dit tarief zo veel mogelijk automatisch toe op basis van de gegevens van de Kruispunbank van de Sociale Zekerheid. Ontwikkel hiertoe een rechtvaardige bestaansmiddelentoets (zie hoofdstuk III).
  - Voorzie structurele budgetten om mensen in armoede duurzaam toegang te geven tot voldoende kwalitatieve ICT-apparatuur met het oog op digitale inclusie. Combineer dit met laagdrempelige opleidingen om digitale vaardigheden te verhogen, met bijzondere aandacht voor het veilig gebruik van internet en voor mensen die slecht of niet kunnen lezen en schrijven.
- Versterk de toegang tot de financiële en bancaire diensten.
  - Verplicht daadwerkelijk het aanvaarden van contant geld in handelszaken en bij private en publieke diensten en controleer de toepassing van deze verplichting.
  - Garandeer een voldoende dichte dekking van bankautomaten, zodat iedereen zonder kosten toegang heeft tot contant geld.
  - Garandeer de toegang tot bankdiensten voor iedereen, onder andere door de toegang tot basisbankdiensten zo ruim mogelijk toe te passen en banken te controleren op een correcte uitvoering van de wet die het recht op een basisbankdienst omschrijft.
  - Verhoog het aantal verrichtingen dat zonder bijkomende kosten kan worden gedaan, zowel binnen de basisbankdienst als binnen de universele bankdienst.

- Maak geen onderscheid in de kostprijs voor het aanbieden van digitale en niet-digitale bankdiensten om een gelijke behandeling van gebruikers van digitale en niet-digitale bankdiensten te verzekeren.
- Ontwikkel een project rond de digitale euro waarbij anonieme kaarten gebruikt kunnen worden voor digitale transacties. Voorzie in een armoedetoets met betrokkenheid van de verschillende actoren.

# Hoofdstuk VI - Een effectieve toegang tot rechten



## Inhoudsopgave

|                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Inleiding .....                                                                                      | 119 |
| 1. De problematiek van ineffectiviteit van rechten: niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten.... | 119 |
| 1.1 Het belang van de terminologie.....                                                              | 119 |
| 1.2 Redenen voor ineffectiviteit van rechten .....                                                   | 121 |
| 1.2.1 Redenen op het niveau van de regelgeving .....                                                 | 121 |
| 1.2.2 Redenen op het niveau van de diensten en instellingen.....                                     | 122 |
| 1.2.3 Redenen op het niveau van het individu.....                                                    | 123 |
| 2. Indicaties voor non-take-up van rechten .....                                                     | 124 |
| 3. Hoe strijden tegen ineffectiviteit van rechten?.....                                              | 125 |
| 3.1 Vereenvoudiging van regelgeving en procedures.....                                               | 125 |
| 3.2 Automatisch toekennen van rechten.....                                                           | 126 |
| 3.2.1 De voordelen van automatische toekenning .....                                                 | 126 |
| 3.2.2 Maar ook aandachtspunten .....                                                                 | 127 |
| 3.2.3 Een project rond een automatisch beslissingsadvies voor de toekenning van leefloon.....        | 129 |
| 3.3 Versterken van loketfunctie, persoonlijke begeleiding en beroepsmogelijkheden .....              | 130 |
| 3.4 Proactief handelen.....                                                                          | 130 |
| 3.5 Verstrekken van kwalitatieve informatie die voor iedereen toegankelijk is .....                  | 131 |
| 3.6 Versterken van verenigingen en terreinorganisaties .....                                         | 132 |
| 3.7 Verzamelen van gegevens om niet-gebruik en niet-toegang beter te meten en te begrijpen.....      | 133 |
| 4. Aanbevelingen .....                                                                               | 134 |

## Inleiding

In dit hoofdstuk bekijken we de thematiek van een effectieve toegang tot rechten, in functie van de financiële ondersteuning van een huishouden.

Onze samenleving voorziet een aantal stelsels en vormen van ondersteuning voor diegenen die zich in een problematische inkomenssituatie bevinden. Zo is er het systeem van de sociale zekerheid (met inkomensvervangende uitkeringen zoals een werkloosheidsuitkering, invaliditeit...), het systeem van sociale bijstand (leefloon, IGO, inkomensvervangende tegemoetkoming voor mensen met een handicap...), en een aantal andere vormen van steun voor personen met een bepaald statuut of inkomensniveau (sociaal energietarief, huurpremie voor diegenen die een aantal jaar op de wachtlijst voor een sociale woning staan...).

Maar niet iedereen die recht heeft op dergelijke uitkeringen of ondersteuning, kan deze rechten effectief opnemen. Deze situaties worden meestal aangeduid met de term ‘non-take-up van rechten’. In punt 1 geven we het debat weer over deze term, op basis van de verschillende redenen voor het feit dat personen geen toegang hebben tot of geen gebruik maken van een bepaalde financiële ondersteuning. In punt 2 zullen we zien dat de bestaande indicaties tonen dat het om een heel omvangrijke problematiek gaat. In punt 3 gaan we in op een aantal pistes in de strijd tegen niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten, opdat mensen rechten op financiële ondersteuning werkelijk zouden kunnen opnemen. Tot slot formuleren we enkele aanbevelingen (punt 4).

## 1. De problematiek van ineffectiviteit van rechten: niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten

### 1.1 Het belang van de terminologie

De problematiek – meestal aangeduid met de term ‘non-take-up van rechten’ - kwam in de voorbije jaren reeds meermaals aan bod in de tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt tot bestrijding van armoede. Een nota van het Steunpunt in 2013 over automatische toepassing van rechten met betrekking tot de federale bevoegdheden was de aanleiding voor verschillende initiatieven rond het thema, met name op basis van volgend besluit in de conclusies: *“Het Steunpunt Armoedebestrijding stelt daarom voor om de reflectie verder te zetten rond non take-up en zich te buigen over de verschillende oorzaken van deze realiteit. Een dergelijk initiatief veronderstelt om te luisteren naar de mensen die hun rechten niet opeisen. Ze stelt de vraag van de accepteerbaarheid van de rechten, van hun pertinentie, voorafgaand aan die van hun effectiviteit. Enkel een beter begrip van de redenen van de non take-up zal het mogelijk maken om de te volgen pistes te identificeren om deze oorzaken te remediëren, de kwestie van automatisering dus overstijgend”*<sup>345</sup>.

---

<sup>345</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). [Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale Staat](#), Nota op vraag van de Begeleidingscommissie, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

Tijdens de voorbereiding van het colloquium ‘Armoede en ineffectiviteit van rechten. Niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten’<sup>346</sup> dat het Steunpunt tot bestrijding van armoede in 2014 in de Senaat in samenwerking met de Koning Boudewijnstichting organiseerde, werd in de uitwisseling met verenigingen waar armen het woord nemen en andere actoren al intensief gedebatteerd over de termen om de problematiek aan te duiden, met name op basis van de mogelijke redenen ervoor.

Verder in dit punt gaan we - op basis van verschillende werkzaamheden en publicaties van het Steunpunt en van andere actoren<sup>347</sup> en van het overleg in functie van dit Verslag – in op mogelijke redenen voor situaties van niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten. Deze redenen kunnen zich zowel situeren op het niveau van de regelgeving zelf, op het niveau van de organisaties en diensten die de regelgeving uitvoeren, en bij de betrokken burger. De term ‘niet-gebruik’ – en dus eigenlijk ook de Engelse term ‘non-take-up’ – legt de nadruk op redenen op individueel niveau. De term ‘niet-toegang’ legt dan weer de nadruk op redenen op het niveau van de regelgeving en de uitvoerende diensten.

De deelnemers aan het overleg binnen het Steunpunt tot bestrijding van armoede voor dit tweejaarlijkse Verslag hebben nogmaals benadrukt dat *“het niet de schuld van de rechthebbenden is als zij geen gebruik maken van hun rechten. Vaak wordt met de vinger gewezen naar degenen die geen gebruik hebben gemaakt van hun rechten”*<sup>348</sup>. De redenen situeren zich inderdaad vaak niet bij de rechthebbenden zelf, maar eerst en vooral bij de regelgevingen en de toepassing ervan, en dus geeft de term ‘non-take-up’ de problematiek niet goed weer: *“Wanneer we weten dat de oorzaken niet zozeer bij de mensen in armoede liggen, maar eerder bij de instellingen, is de term ‘non-take-up’ verkeerd gekozen. Dit impliceert opnieuw dat mensen hun rechten niet opnemen en dat de verantwoordelijkheid dus bij hen ligt”*. Met die term veronderstelt men: *“Als je niet gebruik maakt van wat bestaat, is het je eigen fout”*.

Dit was ook de reden voor de formulering van de titel van het colloquium in 2014, waar beide termen werden gebruikt met ‘ineffectiviteit van rechten’ als overkoepelende aanduiding van de problematiek. Het gaat immers om situaties waarin rechten niet gerealiseerd worden. Het gebruik van deze term is tegelijk een politiek signaal, dat de verantwoordelijkheid van de overheid in de realisatie van rechten onderstreept: *“De rol van de overheid moet niet worden gezien als passief, iets aanbieden en het aan de mensen overlaten om het op te nemen. Integendeel, het is de taak van de overheid om ervoor te zorgen dat alle burgers krijgen waar ze recht op hebben. Het is niet aan de mensen om alles te doen wat ze kunnen om toegang te krijgen tot hun rechten”*<sup>349</sup>.

---

<sup>346</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede – [Colloquium Armoede en ineffectiviteit van rechten - Niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten](#).

<sup>347</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (red.) / Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (ed.) (2017). [Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten / Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits](#), Brugge, Die Keure / La Charte.

Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel (2017). [Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest. Brussels Armoederapport 2016](#), Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

<sup>348</sup> Citaten zonder bron zijn gebaseerd op interventies tijdens de overlegbijeenkomsten die het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft georganiseerd in functie van de opmaak van dit tweejaarlijkse Verslag.

<sup>349</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2023). [Colloquium ‘Armoede en rechtvaardige transitie’](#), Werkgroep ‘een politiek gericht op effectiviteit van rechten: non-take-up van rechten en impactanalyse’, 22 juni 2023, Brussel.



Tegelijk moeten we er ons van bewust zijn dat op internationaal niveau overwegend de term ‘non-take-up’ gebruikt wordt, en zullen we deze term – omwille van de herkenbaarheid ervan toch regelmatig gebruiken.

De aandacht voor de problematiek in België is in de voorbije jaren alleszins sterk gegroeid, met initiatieven op het niveau van sensibilisering<sup>350</sup>, rapporten<sup>351</sup>, onderzoek<sup>352</sup>, werkzaamheden van administraties<sup>353</sup>, en politiek debat<sup>354</sup>. We komen in de verdere tekst op verschillende van deze initiatieven terug.

## 1.2 Redenen voor ineffectiviteit van rechten

Op basis van de verschillende werkzaamheden van het Steunpunt tot bestrijding van armoede en van andere actoren kunnen we verschillende mogelijke redenen voor non-take-up van rechten identificeren. Tijdens het overleg binnen het Steunpunt werden deze diverse redenen bevestigd.

### 1.2.1 Redenen op het niveau van de regelgeving

De regelgeving is zelf vaak oorzaak voor ineffectiviteit van rechten, omwille van complexiteit, voorwaardelijkheid, geen of moeilijke toegang tot beroepsmogelijkheden...

Vaak is er een sterk verband tussen complexiteit van regelgeving en de voorwaardelijkheid van rechten. De voorbije jaren heeft het Steunpunt tot bestrijding van armoede in zijn tweejaarlijkse Verslagen een sterkere voorwaardelijkheid van rechten vastgesteld (zie hoofdstuk III). Dit werd bevestigd door een beroepskracht in het overleg, waarbij ze stelde dat *“de verstrenging van voorwaarden om ergens recht op te hebben een gevolg is van een gebrek aan vertrouwen in wat aanvragers van hulp zeggen. Dit wantrouwen is een groot maatschappelijk probleem. Bestaat er wel een draagvlak voor vereenvoudiging en automatisering wanneer een controlelogica zo sterk overheerst?”*.

---

<sup>350</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en Cera (2016). [Video ‘Non-take-up & rechten’](#), juni 2016.

Publicatie op basis van het colloquium van het Steunpunt tot bestrijding van armoede in 2014: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (red.) / Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (ed.) (2017). [Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten / Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits](#), Brugge, Die Keure / La Charte.

<sup>351</sup> Het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofstad heeft zijn rapport van 2017 gewijd aan een grondige analyse van de problematiek: Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel (2017). [Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest. Brussels Armoederapport 2016](#), Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

<sup>352</sup> Het TAKE-onderzoek, 2016 - 2022: Tim Goedemé e.a. (2022). [TAKE: Reducing poverty through improving the take up of social policies. Final Report](#), Brussels, Belgian Science Policy Office.

<sup>353</sup> POD Maatschappelijke integratie en FOD Sociale zekerheid (2021). [Voorstel van transversale acties voor een plan ter bestrijding van de non take-up van sociale rechten. Voor een betere toegang tot sociale uitkeringen en afgeleide rechten](#), maart 2021.

<sup>354</sup> Bespreking van het thema in het Parlement van de Franstalige Brusselaars: Commission des Affaires sociales, de la Famille et de la Santé du Parlement francophone bruxellois (2021). [Session ordinaire 2020-2021. Auditions relatives à « La lutte contre la pauvreté sous l’angle du non-recours aux droits »](#), februari 2021.

Sluitstuk in de toegang tot rechten zijn de mogelijkheden om eventueel in beroep te gaan tegen een beslissing, en rechten op te eisen via een rechtbank of een andere beroepsinstantie. Maar zoals we weten, is ook de toegang tot justitie voor precare groepen helemaal geen evidentie, en zijn er verschillende drempels. We moeten hier dan ook wijzen op het belang van de eerste- en tweedelijnsrechtsbijstand voor personen met een laag inkomen in hun toegang tot justitie, en de ondersteuning door sociale organisaties daarbij, evenals op het belang van collectieve acties van verenigingen in dienst van de rechten van hun doelgroep(en).

### 1.2.2 Redenen op het niveau van de diensten en instellingen

Heel wat drempels in de toegang tot rechten situeren zich op het niveau van de toegankelijkheid van het aanbod, de complexe procedures, administratieve drempels, lange duurtijd van de aanvraag. Dit was trouwens ook de reden voor het Steunpunt tot bestrijding van armoede om – in samenwerking met Cera – een video te maken die kon dienen bij debat binnen de verschillende organisaties en instellingen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van regelgeving en de realisatie van rechten<sup>355</sup>.

*Zo werd in het overleg gesignaleerd dat “heel wat mensen zonder wettig verblijf er niet in slagen om hun recht op dringende medische hulp op te nemen. Vaak is de oorzaak daarvan dat OCMW’s, vanuit interne richtlijnen of op eigen initiatief van individuele maatschappelijk werkers, extra drempels opwerpen door voorwaarden te stellen bovenop de wettelijke voorwaarden. Er worden veel bewijzen gevraagd, er zijn lange wachttijden, mensen slagen er niet in voorbij het onthaal te komen... Zeker in situaties waarin mensen dringend medische zorg willen opstarten maar het lang duurt voor ze zekerheid hebben dat dit betaald zal worden, worden ze wanhopig en geven het op.”*

Of het is een kwestie van telkens weer de juiste documenten voorleggen, zo vertelt een deelnemer vanuit een vereniging waar armen het woord nemen: *“Ik hang af van een mobiele dienst van de Lijn omdat de Lijnwinkel te ver weg is. Deze mobiele dienst komt één keer per week in de buurt. Ik had een print van mijn inkomen bij, maar men zei dat ik een ander document nodig had om een abonnement te kunnen kopen, ook al toont de afdruk ook dat ik voldoe aan de voorwaarden voor het sociaal tarief. Ik moest de volgende keer terugkomen met het juiste document, waardoor ik pas twee weken later mijn abonnement had”.*

Tegelijk werd in het overleg gewezen op het feit dat heel wat publieke diensten geconfronteerd worden met besparingen en personeelstekort, waardoor de kwaliteit van de dienstverlening – en de toegang te rechten – sterk onder druk komt te staan.

Ook hier moeten we verwijzen naar een – steeds sneller - toenemende digitalisering van de dienstverlening: *“De procedures worden complexer maar in het bijzonder de digitalisering en sluiting van loketten maken de toegang steeds moeilijker. Mensen worden a priori uitgesloten van hun rechten omdat ze niet in staat zijn een afspraak te maken. Dit dreigt alleen maar erger te worden als je de beleidsplannen bekijkt, dit is het geval voor veel instellingen.”* Deze digitalisering – en de enorme versnelling ervan in de voorbije jaren – is bijzonder problematisch en een échte uitdaging voor de

---

<sup>355</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en Cera (2016). [Video ‘Non-take-up & rechten’](#), juni 2016.

komende jaren voor de realisatie van rechten van burgers, en komt dan ook aan bod in verschillende hoofdstukken van dit Verslag.

### 1.2.3 Redenen op het niveau van het individu

In het debat over non-take-up van rechten wordt heel vaak gewezen op een gebrek aan kennis en informatie over mogelijke rechten en voordelen. Dit is een belangrijke reden maar dus zeker niet de enige. Dikwijls is begrijpelijke informatie niet beschikbaar op de momenten dat mensen die informatie nodig hebben. Een deelnemer vanuit een vereniging waar armen het woord nemen vertelt: *“Ik ben al dertig jaar vrijwilliger in de vereniging en stel nog elke dag vast hoe moeilijk het is informatie bij mensen te brengen. Mensen gaan pas op zoek naar informatie als ze het nodig hebben. Dan is het aan de vereniging om actief te luisteren en na te gaan waar mensen die informatie kunnen vinden of deze zelf geven”*. Maar zelfs voor beroepskrachten is het niet altijd evident om over de meest actuele informatie te beschikken, of zijn de regelgevingen bijzonder complex.

Bijkomend is dat de toegang tot informatie door zowel de digitalisering van de samenleving als de dienstverlening - en naar aanleiding van de COVID-19-crisis - enorm bemoeilijkt is (zie hoofdstuk V). Een beroepskracht van een organisatie die al lang op het terrein werkt, zag het aantal mensen dat hulp nodig heeft toenemen: *“Deze nood aan hulp houdt verband met het gebrek aan toegankelijkheid van administratieve diensten: er zijn geen loketten meer, of ze zijn moeilijk toegankelijk. Het is te moeilijk om telefonisch in contact te komen met een vertegenwoordiger, de wachttijden zijn te lang of de keuzemenu's op de websites zijn te ingewikkeld voor mensen, vooral voor degenen die moeite hebben met lezen en schrijven. Ze weten niet hoe ze banktoepassingen moeten gebruiken. Ze ontvangen heel veel e-mails, maar kunnen die niet beantwoorden omdat ze niet weten hoe ze hun mailbox moeten gebruiken of omdat ze hun wachtwoord zijn vergeten. Omdat er geen brievenpost meer is, of in ieder geval steeds minder, ontvangen mensen geen informatie. Mensen haken om verschillende redenen af”*.

Waar niet vaak aan gedacht wordt is dat een situatie zo precair is – en van lange duur – dat mensen zich geen rechtssubject voelen, dat ze denken dat ze geen rechten hebben. Daarbij komen de moeilijke levensomstandigheden, de stress van het overleven: *“Sommige mensen leven op straat, anderen hebben een vorm van onzekere huisvesting. Zij moeten prioriteiten stellen en dagdagelijks kijken wat voor hen op dat moment haalbaar is. Er zijn heel wat rechten die ze in principe hebben, maar ze zijn zo gefocust op overleven dat ze daar geen prioriteit van maken. Zo zouden ze gebruik kunnen maken van aanbod om in de paasvakantie een uitstap te doen met de kinderen, maar daar zijn ze op dat moment niet mee bezig. Ze willen zo snel mogelijk een eigen woning vinden om terug voor de kinderen te kunnen zorgen”*.

Soms heeft men ook schrik voor perverse effecten wanneer men ondersteuning wil vragen. In de video van het Steunpunt tot bestrijding van armoede en Cera vertelt iemand dat door de aanvraag van een huursubsidie bij verhuis naar een andere woning, de woonkwaliteit van de nieuwe woning werd gecontroleerd met opnieuw een dreigende uithuiszetting als gevolg. Deelnemers vanuit een vereniging benadrukten dat zij, ook al zijn zij soms wel op de hoogte, hun rechten niet durven laten gelden: *“Je moet er voor vechten, soms met de hulp van verenigingen. Als je alleen gaat, lukt het niet altijd om je rechten te doen gelden. ... Het gaat bij dit onderwerp om meer dan alleen angst: de vrees*

*leeft dat mensen je huis komen doorzoeken, dat je geen controle meer hebt. Mensen vragen zich af: "Als ik dit recht uitoefen, wat zal er mij nadien dan overkomen? Wat zullen de gevolgen zijn?"*.

Daarnaast speelt ook een schrik voor stigmatisering, dat je als een 'arme' of 'profiteur' zal bestempeld worden. Een vereniging waar armen het woord nemen signaleerde dat bij de bespreking van de aanbevelingen van deze tekst, hun leden gevraagd hebben om *"te stoppen hen te beoordelen. Ze zijn voortdurend in een situatie van culpabilisering"*.

## 2. Indicaties voor non-take-up van rechten

We beschikken in België over vrij weinig cijfers over het fenomeen, in tegenstelling tot landen met een grotere traditie op dit vlak, zoals Frankrijk en het VK. Wel krijgen we dankzij de verhoogde aandacht de laatste jaren meer en meer materiaal ter beschikking die indicaties geven over de problematiek, die we hier gemakshalve als 'non-take-up' benoemen.

Merk ook op dat de non-take-up van rechten veel groter is dan de onterechte take-up of misbruik, waarnaar in het politieke en maatschappelijk debat meermaals wordt verwezen. Bovendien worden aan de bovenkant van de sociale ladder de voordelen waarvan mensen genieten (cfr. mattheuseffecten<sup>356</sup>, maatregelen waarvan bemiddelde huishoudens – die al veel hebben - meer gebruik maken dan de armere huishoudens) veel minder in de verf gezet of geproblematiseerd.

Zo bevestigen de resultaten van het TAKE-onderzoeksproject de bijzonder grote omvang van non-take-up van rechten<sup>357</sup>: de non-take-up van het leefloon wordt op ongeveer 45 % geschat, van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) op ongeveer 50 %, van de Verhoogde Tegemoetkoming (VT) op ongeveer 45 % op actieve leeftijd en 24 % voor 65+, en van de Verwarmingstoelage tussen 78 % en 94 % op actieve leeftijd en tussen 67 % en 88 % voor 65+.

In Vlaanderen is reeds een aantal jaar een huurpremie voorzien voor kandidaten voor een sociale woning die vier jaar of langer op de wachtlijst staan en een private huurwoning huren. De huishoudens op de wachtlijst krijgen een brief toegestuurd met informatie over hun mogelijk recht op een huurpremie, maar moeten zelf nog een formulier terugsturen. In een studie van het Steunpunt Wonen schat men de non-take-up van deze huurpremie op 46 %<sup>358</sup>.

Een andere indicatie betreft de maatregel van de Hello Belgium Railpass tijdens de COVID-19-crisis. Elke ouder dan 16 jaar kon tijdens de maand september 2020 een gratis 12-treinrittenkaart krijgen, maar moest hiervoor online een aanvraag doen met mededeling van het rijksregisternummer. Een analyse van het Steunpunt tot bestrijding van armoede van de aanvraag van de gratis Railpass toont grote verschillen in de take-up naargelang inkomen, opleiding, nationaliteit en herkomst. Bij de 20 % armste huishoudens is er bijvoorbeeld een take-up van 30,9 %, bij de 20 % rijkste huishoudens is dit

<sup>356</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Solidariteit en armoede](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

<sup>357</sup> Tim Goedemé e.a. (2022). [TAKE: Reducing poverty through improving the take up of social policies. Final Report](#), Brussels, Belgian Science Policy Office.

<sup>358</sup> Van den Broeck, K., & Vermeir, D. (2023). [Non-take-up huurpremie en huursubsidie](#), Steunpunt Wonen, p. 59.

41 %. De take-up van de 20 % rijkste huishoudens is hiermee 1,3 hoger dan deze van de 20 % armste huishoudens<sup>359</sup>.

Precieze cijfers over de omvang van non-take-up van rechten zijn niet eenvoudig op te maken, maar bovenstaande indicaties geven aan dat de problematiek bijzonder groot is. Nochtans toont de mate waarin de voorziene ondersteuning door rechthebbenden wordt opgenomen, hoe effectief het beleid is. Het is tegelijk een belangrijke democratische kwestie, zoals vanuit een vereniging waar armen het woord nemen werd aangegeven: *“Misschien moeten we dit gebrek aan toegang tot rechten koppelen aan deze blinde vlek in de democratie. Wanneer burgers de toegang tot hun rechten wordt ontzegd, kunnen we spreken van een ontkenning van de democratie. Bovendien, wat is het totale bedrag aan besparingen dat de gemeenschap realiseert als gevolg van het niet gebruiken van rechten? Hoeveel bedragen die? In zekere zin zijn dit besparingen op de rug van de armsten”*.

### 3. Hoe strijden tegen ineffectiviteit van rechten?

De voorbije jaren is er veel nagedacht over de mogelijke pistes opdat mensen hun rechten op financiële ondersteuning kunnen opnemen. We overlopen enkele pistes met telkens 1 of enkele interessante praktijken.

#### 3.1 Vereenvoudiging van regelgeving en procedures

De complexiteit van regelgeving en van de voorziene procedures is zeker een belangrijke reden voor problematische toegang tot rechten. Hoe complexer regelgeving is, hoe moeilijker ook om het recht te automatiseren. Hetzelfde geldt voor de voorwaardelijkheid: hoe voorwaardelijker een recht, hoe moeilijker de toegang tot het recht, en hoe moeilijker een automatische toepassing ervan. Het blijft dan ook een prioriteit voor de wetgever om de regelgeving en procedures zo veel mogelijk te vereenvoudigen, evenals de stappen die moeten worden ondernomen om van een recht gebruik te kunnen maken: *“Automatische toekenning is een manier om vooruitgang te boeken, maar er zijn veel aandachtspunten, en als er fouten zijn - want die zullen er zijn - moeten de overheidsinstanties daarvoor de verantwoordelijkheid nemen. We moeten echt aan de basis beginnen, vereenvoudigen van de procedure, de taal, de criteria, enzovoort en ook de categorieën harmoniseren. Vereenvoudiging, zelfs in de wettelijke definities”*<sup>360</sup>.

In dit verband is het ook belangrijk te wijzen op de ‘Only once’-wet van 1 januari 2016. Deze federale wet bepaalt dat burgers en bedrijven niet herhaaldelijk dezelfde informatie moeten verstrekken. Ook op de andere bevoegdheidsniveaus bestaan dergelijke bepalingen. Maar dit principe moet op de verschillende bevoegdheidsniveaus nog veel meer aandacht krijgen binnen de bevoegde administraties. Op de bijeenkomst van de Interministeriële Conferentie ‘Maatschappelijk Integratie, Wonen en Grootstedenbeleid’ van 27 oktober 2023 werd aan het Steunpunt tot bestrijding van

---

<sup>359</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Analyse van de \(non-\)take-up van de Hello Belgium Railpass](#), december 2021.

<sup>360</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2023). [Colloquium ‘Armoede en rechtvaardige transitie’](#), Werkgroep ‘een politiek gericht op effectiviteit van rechten: non-take-up van rechten en impactanalyse’, 22 juni 2023, Brussel.

armoede gevraagd om te bekijken hoe het ‘only once principe’ ook verankerd kan worden tussen de verschillende overheidsniveaus<sup>361</sup>.

### 3.2 Automatisch toekennen van rechten

#### 3.2.1 De voordelen van automatische toekenning

De piste die heel vaak in beeld komt in de strijd tegen non-take-up van rechten, is deze van de automatische toekenning van rechten<sup>362</sup>. Rechten automatisch toekennen biedt veel mogelijkheden om non-take-up van rechten tegen te gaan. De rechten worden immers door een bevoegde dienst of instelling ambtshalve toegekend, zonder dat de rechthebbende een initiatief moet nemen.

Maar evident is de piste niet, want de overheid moet kunnen beschikken over databanken waarin de potentiële begunstigden van het recht kunnen worden geïdentificeerd.

Een goed voorbeeld van automatische toekenning is het sociaal energietarief. Aanvankelijk moesten rechthebbenden met een bepaald statuut (ontvangen van een leefloon, IGO...) een attest van de instelling – verantwoordelijk voor de uitbetaling van de uitkering – aan hun energieleverancier doorgeven om gebruik te kunnen maken van het sociaal tarief. Door de automatisering van de toekenningsprocedure kon er een grote toename van het aantal huishoudens met het sociaal energietarief vastgesteld worden. En de uitbreiding van de doelgroep in januari 2021, in de context van de COVID-19-crisis, naar de groep met verhoogde tegemoetkoming (op basis van inkomen) – die een verdubbeling van het aantal rechthebbenden heeft mogelijk gemaakt – kon ook op een automatische manier gerealiseerd worden dankzij de databanken die voorhanden zijn.

Een ander interessant voorbeeld betreft de toeslagen die door Vlaanderen tijdens de COVID-19-crisis werden voorzien bij het Groeipakket. Een eerste maatregel met een COVID-toeslag, waarvoor de potentiële rechthebbende een aanvraag moest indienen, werd voor bijna 90 % niet gebruikt: de toeslag werd toegekend aan 12.806 kinderen. Voor de tweede COVID-toeslag koos de Vlaamse regering echter voor automatische toekenning, zodat 177.457 kinderen van deze ondersteuning konden gebruik maken. Deze illustratie toont duidelijk het effect aan van de automatisering van de toekenning van een recht op de omvang van non-take-up en de mate waarin de rechthebbenden er effectief gebruik van kunnen maken.

Volledigheidshalve vermelden we in dit punt ook de piste van het automatisch actualiseren van situaties. Deze piste gaat over de mogelijkheid voor de bevoegde administraties om – op basis van de voorhanden gegevens – de situatie van rechthebbenden te actualiseren. Hierbij wordt vermeden dat de rechthebbenden zelf initiatief moeten nemen om veranderingen in hun situatie te melden.

---

<sup>361</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting - [Communicatie over de werkzaamheden van de Interministeriële Conferentie ‘Maatschappelijke integratie, Wonen en Grootstedenbeleid’](#).

<sup>362</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). [Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale Staat](#), Nota op vraag van de Begeleidingscommissie, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

POD Maatschappelijke Integratie en Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020). [Automatisering van de rechten](#), Brussel, POD Maatschappelijke Integratie en Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.



Hierdoor worden bijvoorbeeld terugvorderingen van onterecht uitbetaalde bedragen vermeden. Uiteraard hangt alles van de beschikbaarheid van databanken waarin deze veranderingen in situaties van huishoudens zichtbaar zijn.

### 3.2.2 Maar ook aandachtspunten

Tegelijk wordt ook grote voorzichtigheid gevraagd rond het gebruik van persoonsgegevens voor andere doeleinden dan die waarvoor zij oorspronkelijk door een instelling werden bewaard. In dit verband is het interessant om te verwijzen naar de uitwisselingen in het kader van het Belmod-onderzoek<sup>363</sup>. In dit onderzoek, gecoördineerd door de FOD Sociale Zekerheid, werd nagedacht over een bestaansmiddelentoets, die zowel als rechtvaardig gepercipieerd wordt door de rechthebbenden als potentieel rechthebbenden eenvoudiger en sneller kan identificeren. De deelnemers aan het stakeholderoverleg van dit onderzoek, georganiseerd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede in samenwerking met de FOD Sociale Zekerheid en BAPN, hebben sterk benadrukt dat de burgers controle moeten kunnen behouden over hun situatie en dat zij het gebruik van hun persoonsgegevens moeten kunnen controleren.

Ook tijdens het overleg in functie van dit Verslag werd opgeroepen tot waakzaamheid en voorzichtigheid: *“Automatische toekenning is inderdaad een belangrijke oplossing voor het probleem van non-take-up. De automatische toekenning van het sociaal energietarief en de sociale toeslagen binnen het groeipakket zorgt ervoor dat deze veel meer zijn terecht gekomen bij de mensen die het nodig hebben. Dit zou voor veel meer voordelen moeten worden toegepast. Maar er zijn ook gevaren aan verbonden. De privégegevens die daarvoor gebruikt worden moeten goed beveiligd worden en de toegang ertoe moet streng geregeld worden. Daarnaast is het belangrijk te beseffen dat dit niet alles zal oplossen”*.

En we zullen juist veel extra aandacht moeten hebben voor mogelijke systeemfouten en een te rigide aanpak op basis van algoritmes. Aangezien databanken bepaalde beperkingen hebben en fouten mogelijk zijn, kunnen mensen die in aanmerking komen voor rechten worden uitgesloten<sup>364</sup>. Dit is ook pijnlijk duidelijk geworden in de zogenaamde Toeslagenaffaire in Nederland. In ons buurland waren al voor 2013, in een besparingscontext, een aantal verstrengingen doorgevoerd in anti-fraudewetgeving, met onder meer de ‘Fraudewet’, een wet waardoor bijstandsgerechtigden en ontvangers van een werkloosheidsuitkering bij minimale foutjes de volledige uitkering terug moeten betalen, plus een boete ter grootte van die volledige uitkering of een gedeelte ervan. Deze heel strenge aanpak van fouten bracht heel wat mensen in de problemen. In 2013 deden een aantal reportages de indruk ontstaan dat er massaal fraude gepleegd werd (door bepaalde bevolkingsgroepen) met de Nederlandse toeslagen voor huur, zorgen en kinderopvang. In reactie op die berichtgeving werd bestaande wetgeving strenger toegepast en bijkomende anti-fraude-

<sup>363</sup> FOD Sociale Zekerheid (2022). [De non-take-up van sociale bijstand in België: beleidsvoorstellen. Eindrapport BELMOD-project](#), Brussel, FOD Sociale Zekerheid.  
[Belmod project | Federale Overheidsdienst - Sociale Zekerheid \(belgium.be\)](#).

<sup>364</sup> Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel (2017). [Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest. Brussels Armoederapport 2016](#), Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Eloy, Valérie (2021). « [L’automatisation des droits sociaux : une solution périlleuse pour lutter contre le non-recours aux droits sociaux](#) », in *Revue des droits fondamentaux et pauvreté*, n° 3.



wetgeving aangenomen. Maar de Toeslagenaffaire gaat niet alleen over de strenge aanpak, maar ook over de grote systeemfouten en de enorme impact voor bijzonder veel huishoudens: mensen die onterecht verweten werden fraudeurs te zijn en door een strenge anti-fraude-wetgeving en harde terugvorderingspolitiek in financiële problemen kwamen. De zaak ontplofte in 2017, toen werd vastgesteld dat het antifraudeteam op de grens van de wet opereerde, er soms over ging en op basis van etnische kenmerken profileerde en gericht optrad. Het ging daarbij om de aanpak van fraudebestrijding bij toeslagen in de kinderopvang en daarmee is de affaire het bekendst geworden, maar de problemen deden zich lang voor 2013 al voor, ook bij andere toeslagen. Alleen al voor de kindertoeslag werden ongeveer 26.000 ouders en 70.000 kinderen getroffen. Nog eens 9.000 burgers zouden getroffen zijn via andere toeslagen. Tussen 2015 en 2022 zijn ruim 2.000 kinderen van gedupeerde ouders geplaatst<sup>365</sup>. Het Nederlands College voor de Rechten van de Mens stelt ondertussen vast dat in de nasleep van deze affaire heel wat mensen schrik hebben om hulp of een uitkering te vragen<sup>366</sup>.

Daarom werd in het overleg ook opgeroepen tot voldoende transparantie bij de toepassing van algoritmes en berekeningsmethoden die gebruikt worden bij automatische beslissingen rond de toekenning van een recht.

Ook is er bij automatische toekenning van rechten veel aandacht nodig voor diegenen die net niet in de hokjes passen, ook omdat er regelmatig veranderingen in statuut zijn omwille van de instabiliteit van de trajecten van heel wat mensen in armoedesituaties<sup>367</sup>: *“Wie niet in een vakje past, wordt nog meer uitgesloten dan voorheen”*. *“Het nadeel van automatisering is dat het vaak aan statuten gekoppeld zal zijn en dat veel mensen tussen deze statuten vallen of inkomensproblemen hebben en niet het vereiste statuut hebben. Zij moeten ook geholpen worden”*. Het is dan ook bijzonder belangrijk parallelle procedures te voorzien: *“De automatisering kan de illusie wekken dat het voor iedereen in orde is, waardoor mensen in een uitzonderingssituatie net een groter gevaar op non-take-up zouden lopen. Er moeten voldoende pistes naast automatisering blijven bestaan om rechten op te nemen”*.

Voor de automatische toekenning zijn we uiteraard heel afhankelijk van de voorhanden databanken, en daar is nog heel wat werk te verrichten: *“We kunnen grote vooruitgang boeken in het automatiseren van rechten, maar het zal niet alles oplossen omdat het data-gedreven is. Er is nog veel vooruitgang te boeken als het gaat om het delen van gegevens. De autoriteiten weten niet alles - we denken vaak dat ze Big Brother zijn, maar dat is niet waar. Ze weten niet alles en ze weten niet wie kwetsbaar is”*<sup>368</sup>.

Toch blijven deelnemers aan het overleg wijzen op het belang van automatische toekenning van rechten, maar met het behoud van niet-automatische parallelle procedures en voldoende mogelijkheden voor menselijke contacten, loketwerking en begeleiding: *“Automatisering kan er net voor zorgen dat minder controle nodig is en de wachttijden veel korter worden, zodat mensen sneller hun rechten kunnen krijgen en de grootste inkomensproblemen kunnen aanpakken. Toegankelijke*

<sup>365</sup> Centraal bureau voor de statistiek - [Actualisatie uithuisplaatsingen toeslagenaffaire, 2015 t/m 2021](#).

<sup>366</sup> Informatie van het College voor de Rechten van de Mens.

<sup>367</sup> Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel (2017). [Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest. Brussels Armoederapport 2016](#), Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

<sup>368</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2023). [Colloquium ‘Armoede en rechtvaardige transitie’](#), Werkgroep ‘een politiek gericht op effectiviteit van rechten: non-take-up van rechten en impactanalyse’, 22 juni 2023, Brussel.

*diensten en outreachend werken moet blijven bestaan en zelfs verbeterd worden. Maar automatisering zou ruimte kunnen geven aan hulpverleners voor wat hun kernopdracht zou moeten zijn: intensieve begeleiding bieden. Dat gebeurt op dit moment niet, onder andere omdat er te veel energie naar controles gaat”.*

In het overleg werd ook opgemerkt dat automatische toekenning kan leiden tot automatische intrekking van steun als men niet meer aan de voorwaarden voldoet. De communicatie van deze intrekking verdient veel aandacht, opdat de betrokken burger op de hoogte is van deze verandering, en ook er ook rekening kan mee houden.

### 3.2.3 Een project rond een automatisch beslissingsadvies voor de toekenning van leefloon

Een recent onderzoek, uitgevoerd door KU Leuven<sup>369</sup>, gaat over hoe het leefloon via een snellere procedure toegekend kan worden, door de raadpleging van de beschikbare gegevensbronnen door het OCMW. Uit dit onderzoek in 12 Vlaamse grote en centrumsteden met betrekking tot 240 mensen die een leefloon aanvroegen, blijkt dat de doorlooptijd van het eerste contact van een cliënt met het OCMW tot de uiteindelijke beslissing 32 dagen bedraagt, wat te lang is gegeven dat het leefloon een recht is voor mensen in preciaire omstandigheden. Een aantal elementen zorgen voor deze lange doorlooptijd: *“(1) het streven naar volledigheid en juistheid bij het opmaken van dossiers; (2) een hoge documentenlast, met 40 % documenten die onnodig of onwettig worden opgevraagd; (3) de externe complexiteit van aanvraagprocedures; (4) het opdelen van het aanvraagproces in verschillende onderdelen, vaak uitgevoerd door verschillende maatschappelijk werkers, die deels een eigen focus leggen en (5) de moeilijke verhouding van OCMW’s met moeilijk bereikbare cliënten”*<sup>370</sup>.

De onderzoekers hebben een eerste aanzet ontwikkeld tot oplossing voor deze blijvende complexiteit, namelijk een automatisch beslissingsadvies voor maatschappelijk werkers. Het advies wordt gemaakt door een computer aan de hand van een algoritme, op basis van de administratieve gegevens van de aanvrager, beschikbaar in de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ). De onderzoekers konden 47 % van de dossiers correct voorspellen met hun model, met een betrouwbaarheid van minstens 95 %. Er zijn twee mogelijke adviezen. Ofwel krijgt de maatschappelijk werker een advies ‘verder sociaal onderzoek’. Dit advies wordt gegeven bij aanvragen waarbij nog andere elementen moeten onderzocht worden, zoals het inkomen van een persoon of de samenleefsituatie. Het tweede mogelijke advies is een advies toekenning, omdat er in de KSZ geen enkel teken van inkomsten is (geen tewerkstelling, geen uitkeringen, geen arbeidsongeschiktheid, geen statuut zelfstandige, geen eigendom...) en omdat de persoon gedomicilieerd is in de gemeente van aanvraag. Als dit het geval is, wordt de maatschappelijk werker geadviseerd om de hulp toe te kennen zonder bijkomend onderzoek.

Als de maatschappelijk werker het beslissingsadvies volgt (= ‘fast track toekenning leefloon’), maakt hij een verkort sociaal verslag en legt dit voor aan het bijzonder comité van het OCMW dat een beslissing tot toekenning voor drie maanden neemt. In deze drie maanden kan de maatschappelijk werker ten volle inzetten op rechtenuitputting, activering, opmaak van het Geïndividualiseerd project

<sup>369</sup> De Wilde, M., Van Lancker, W. (2022). *Onderzoeksrapport. Een automatisch beslissingsadvies leefloon? Een verkennende studie in 12 Vlaamse steden*, Leuven, Centre for Sociological Research, KU Leuven.

<sup>370</sup> De Wilde, M., Van Lancker, W. (2022). *Onderzoeksrapport. Een automatisch beslissingsadvies leefloon? Een verkennende studie in 12 Vlaamse steden*, Leuven, Centre for Sociological Research, KU Leuven, p. 3.

voor maatschappelijke integratie (GPMI) en het verder onderzoeken van de omstandigheden van de cliënt. Indien de cliënt na drie maanden nog steeds gerechtigd is, volgt een toekenning voor een langere periode.

Belangrijk is dat de meeste betrokken OCMW's ervan uit gaan dat ze niet terugkomen op een positieve beslissing indien de toekenning onterecht zou zijn en dus niet terugvorderen. De onderzoekers pleiten voor een garantie hiervoor in de mogelijke toekomstige projecten. Momenteel wordt bekeken hoe het project een vervolg kan krijgen bij de OCMW's.

### 3.3 Versterken van loketfunctie, persoonlijke begeleiding en beroepsmogelijkheden

Tijdens het overleg werd gevraagd om deze piste expliciet op te nemen: *“De problematiek van de loketten moet in de aanbevelingen niet één van de mogelijke sporen zijn, maar een spoor op zich. Loketten maken deel uit van de openbare dienstverlening. Het zou daarom normaal zijn om verschillende opties te behouden voor het verzenden en ontvangen van informatie. De meeste mensen gaan digitale technologie gebruiken. Maar dan kunnen de loketten toch nog verbeterd worden door ze toegankelijker te maken? Bijvoorbeeld door mensen toegang te geven tot advies, hulp of vertaling wanneer ze dat nodig hebben”*.

Er werd in het overleg ook vastgesteld dat de afbouw van loketten grote consequenties heeft voor de organisaties op het terrein, en dat de verantwoordelijkheid voor dienstverlening – en het realiseren van rechten – op hen dreigt afgeschoven te worden: *“Bij afschaffing of vermindering van de loketfunctie wordt telkens verteld dat het niet de bedoeling is dat het middenveld deze functie overneemt, maar in de praktijk gebeurt dit wel. Mensen worden doorverwezen naar digipunten en digibanken, die allemaal op zoek zijn naar vrijwilligers om de dienstverlening te voorzien. Maar vrijwilligers zijn moeilijk te vinden. We hebben ook het gevoel dat veel diensten graag van de loketten af zijn, omdat dit veel personeelstijd vraagt en omdat dit dan vrijwilligers dan deze taken kunnen overnemen. Dat heeft als bijkomend nadeel dat er minder contact is met de rechthebbenden, waardoor men niet meer weet wat er bij hen speelt”*.

### 3.4 Proactief handelen

Een belangrijke piste in de strijd tegen non-take-up is dat de diensten of instellingen – verantwoordelijk voor de toekenning van een recht – proactieve initiatieven nemen en zelf naar de mogelijk rechthebbenden toestappen. Het belang ervan werd vanuit een vereniging waar armen het woord nemen sterk benadrukt: *“Een publiek dat moet worden bereikt zijn juist degenen die niet eens naar de loketten gaan, en het is dan ook een prioriteit dat proactieve initiatieven moeten worden ontplooid ‘om hen tegemoet te treden’”*.

Interessant is bijvoorbeeld de proactieve flux bij de Verhoogde Tegemoetkoming (VT). Voor de toekenning van de VT op basis van het inkomen is nog steeds een aanvraag van de potentieel rechthebbende nodig. In 2015 werd gestart met een experiment waarbij de mutualiteiten door de FOD Financiën werden geïnformeerd over leden die mogelijks in aanmerking kwamen voor VT, omdat hun belastbaar inkomen volgens gegevens van de FOD Financiën onder de VT-inkomensgrens lag. Deze personen konden vervolgens aangemoedigd worden om een aanvraag in te dienen voor de VT. In samenwerking met de Universiteit Antwerpen is een onderzoek uitgevoerd om het effect van de

proactieve contacten door de Christelijke Mutualiteit op het gebruik van deze steun door gezinnen met een laag inkomen te meten. Er werd vastgesteld dat de contacten een duidelijk effect hadden: in de experimentele groep lag het percentage gezinnen dat de ondersteuning aanvraag drie- tot viermaal hoger dan in de controlegroep. Deze proactieve gegevensstroom van de FOD Financiën naar de mutualiteiten toe, die aanvankelijk als een eenmalige regeling was opgevat, werd vervolgens bij koninklijk besluit van 26 maart 2020 bestendigd als een jaarlijks georganiseerde regeling<sup>371</sup>.

### 3.5 Verstrekken van kwalitatieve informatie die voor iedereen toegankelijk is

Vaak nemen mensen rechten niet op omdat ze niet over de informatie beschikken. Het is daarom belangrijk dat zowel de overheden, maar ook diensten en instellingen die verantwoordelijk zijn voor de toekenning van rechten, verstaanbare en laagdrempelige informatie verstrekken.

Op dit punt moeten we zeker het belang van het medium (papier en/of digitaal) dat wordt gebruikt om de informatie te verstrekken én van de plaatsen waar de informatie beschikbaar is, vermelden. We stellen immers vast dat digitale middelen en kanalen veel meer gebruikt worden, een evolutie nog versneld door de COVID-19 crisis<sup>372</sup>. Deze digitalisering is problematisch voor de toegang tot rechten en diensten, gezien de digitale kloof waarmee veel precare groepen geconfronteerd worden (zie hoofdstuk V).

In het kader van de vaccinatiestrategie tegen COVID-19 heeft het Steunpunt in twee adviezen<sup>373</sup> gepleit voor een communicatie op maat naar kwetsbare groepen, onder andere met betrekking tot de toegang tot goedkopere zelftests.

Een interessante praktijk op lokaal niveau is een gids voor OCMW-gebruikers, ontwikkeld met een gebruikersgroep van het OCMW Gent. Met deze gids willen de initiatiefnemers op een zo duidelijk en toegankelijk mogelijke manier uitleggen wat de rechten en plichten van de cliënten van het OCMW zijn en wat zij concreet van hun OCMW mogen verwachten.

We willen in de context van het belang van duidelijke en toegankelijke informatie opmerken dat het Handvest van de sociaal verzekerde heel wat instructies bevat voor diensten, instellingen en administraties op dat vlak, en nog veel meer toegepast dient te worden binnen de verschillende administraties.

---

<sup>371</sup> Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 januari 2014 betreffende de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, B.S., 26 maart 2020.

<sup>372</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (april 2021).

[\*Interfederale nota over de impact van de Covid-19-crisis in situaties van armoede en bestaansonzekerheid\*](#), 29 april 2021, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

<sup>373</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020). [\*Advies van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting over vaccinatie tegen COVID-19 tijdens de acute fase van de pandemie\*](#).

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [\*Advies van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting over de uitvoering van de vaccinatiestrategie tegen COVID-19\*](#).

### 3.6 Versterken van verenigingen en terreinorganisaties

Meermaals werd gewezen op het belang van de ondersteuning van diverse verenigingen en organisaties bij het kunnen realiseren van rechten.

In de eerste plaats is er het collectieve aspect van een vereniging: *“Samen kan men opkomen voor de rechten van iedereen. Bijvoorbeeld door het starten van een traject bij het OCMW of elders aan te moedigen door de aanwezigheid van een persoon die hulp en ondersteuning biedt. Dat is een initiatief dat al door verschillende verenigingen wordt genomen om de rechten van de mensen te doen gelden”*.

Verschillende keren werd verteld hoe er een doorbraak in een dossier kwam door een interventie van een vereniging of organisatie: *“Het collectieve aspect is heel belangrijk om de problemen van mensen in precare situaties op te lossen. Voorbeeld van een koppel dat hun uitkering niet kreeg en waarvan de aanvraag elke maand werd geweigerd. Ze kregen steun en dankzij de hulp van mensen met meer kennis van zaken, konden ze erop wijzen dat hen onwettelijke voorwaarden werden opgelegd. Zo werden hen bepaalde uitkeringen geweigerd omdat de echtgenoot niet gedomicilieerd was, hoewel de wet dat niet voorziet. Uiteindelijk kon het OCMW de weigering van de uitkering niet rechtvaardigen. Toen meneer en mevrouw naar het OCMW gingen, kregen ze van alles te horen. Het collectieve aspect en het verwijzen naar de wet maakte het verschil”*. Een andere voorbeeld ging over een vrouw die onlangs geen toegang had tot het referentieadres in Vlaanderen: *“Ze kreeg het dankzij de maatschappelijk werkster van het ziekenhuis waar ze ging bevallen, die tussenbeide kwam bij het OCMW.”*

In het overleg werd ook verwezen naar het SAAMO-model ‘Koffie en papieren’, waar men rechten probeert te realiseren in samenwerking met het Centrum voor Algemeen Welzijnswerk (CAW). Ze hebben gewerkt aan het IGO, vooral voor mensen die in Spanje of Italië hebben gewerkt. In samenwerking met de mutualiteiten is ook gewerkt aan toekenning van het sociaal tarief en aan verlaging van de voorschotten. Dit model is ontwikkeld in 2016 en wordt nu op verschillende plekken georganiseerd. Mensen die hun weg naar diensten niet vinden, kunnen er terecht met vragen. Er wordt gewerkt met vrijwilligers die daarin ook vorming krijgen. Mensen kunnen een koffie komen drinken en ondertussen hun verhaal doen. Dan wordt hun situatie bekeken en hun rechten verkend en wordt gevraagd wat men prioritair wil aanpakken. De werking wordt bekend gemaakt door outreachend te werken en aanwezig te zijn op de plekken die mensen al aandoen. Zo wordt een vertrouwensrelatie opgebouwd. Er wordt ook samengewerkt met andere organisaties zoals verenigingen waar armen het woord nemen en de mutualiteiten. Maar er kan ook een pervers effect vastgesteld worden: *“Die stroom omkeren is niet mogelijk, diensten spreken zelfs over SAAMO als de plek waar je je rechten kan realiseren. Dus diensten die verantwoordelijk zijn voor het realiseren van rechten, verwijzen daarvoor door naar deze activiteit, waar we met vrijwilligers werken, in plaats van deze werkwijze van laagdrempelige dienstverlening over te nemen”*.

In verschillende steden zijn er initiatieven waarbij beroepskrachten of vrijwilligers aanwezig zijn in verenigingen of op straat om mensen toe te leiden naar diensten of instellingen, in functie van de opname van hun rechten: brugfiguren bij het OCMW Gent, het project *Community Health Workers* in buurten van verschillende Belgische steden<sup>374</sup>, brugfiguren bij SAAMO in Ronse<sup>375</sup>, het initiatief ‘Eén gezin, één plan’ vanuit de jeugdhulp... In dit laatste initiatief bijvoorbeeld worden hulpverleners uit

<sup>374</sup> Intermut - [Community Health Workers](#).

<sup>375</sup> SAAMO – [Brugfiguren](#).

een jeugdinstelling deels vrijgesteld om in de wijken te werken om op die manier gezinnen met vragen te helpen. Een vereniging heeft daar goede ervaringen mee: *“een gezin met een jonge moeder met schulden. Door op een generalistische manier te werken, heeft zij toch rechten kunnen opnemen die ze zonder begeleiding nooit had weten te realiseren”*.

Maar tegelijk wordt ervoor gewaarschuwd dat de overheid haar rol om rechten effectief te realiseren – door de verstrekking van informatie, pro-actieve initiatieven enzovoort – niet volledig mag afschuiven op het middenveld. De beroepskrachten op het terrein worden overbevraagd en hebben vaak te kampen met een ernstige onderfinanciering: *“Het probleem is dat men ervan uitgaat dat het maatschappelijk middenveld het probleem zal oplossen, terwijl dat niet hun taak is. Ervoor zorgen dat burgers hun rechten doen gelden is een doelstelling voor de overheden”*.

### **3.7 Verzamelen van gegevens om niet-gebruik en niet-toegang beter te meten en te begrijpen**

Zoals hierboven vermeld, hebben we in België weinig cijfers over de omvang van niet-gebruik van en niet-toegang tot rechten, hoofdzakelijk wegens een gebrek aan gegevens en databanken waarop analyses zouden kunnen worden gebaseerd.

Nochtans is het heel belangrijk om over deze cijfers te beschikken om de omvang beter te kunnen beoordelen en vervolgens een beleid ter bestrijding ervan beter te kunnen uitwerken en uitvoeren. De verschillende overheden zouden de middelen moeten voorzien (gegevensverzameling, databanken) om de nodige gegevens te kunnen verzamelen voor het meten van de take-up en non-take-up. Het gaat immers over de effectiviteit van het beleid dat ze voeren. Het was ook in deze zin dat het Steunpunt het initiatief nam om de maatregel van de Hello Belgium Railpass te analyseren, en aan te tonen dat overheden systematischer dergelijke analyses van hun maatregelen dienen te voorzien. Armoedetoetsen op nieuwe maatregelen kunnen trouwens ook interessante informatie opleveren voor de gegevens en indicatoren die nodig zijn bij dergelijk onderzoek naar (non-)take-up.

Naast het verzamelen van kwantitatieve gegevens is het ook belangrijk te blijven streven naar het verzamelen van meer kwalitatieve informatie bij mensen die in armoede en bestaansonzekerheid leven, om te proberen samen met hen een beter inzicht te krijgen in de redenen voor deze ineffectiviteit van rechten, en in overleg met hen concrete beleidsopties uit te werken om dit verschijnsel terug te dringen.

## 4. Aanbevelingen

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede formuleert de volgende aanbevelingen.

- Werk op elk beleidsniveau - federaal, gewesten en gemeenschappen, en lokaal – een plan uit met het oog op effectieve uitoefening van rechten, ter bestrijding van niet-gebruik van en niet-toegang tot rechten. Voorzie systematisch in een meting en analyse van de take-up en non-take-up van maatregelen, en stel dit materiaal ter beschikking van de verschillende actoren in de strijd tegen armoede voor uitwisseling en overleg.
- Pas de verschillende mogelijkheden voor automatische toekenning van rechten maximaal toe, in zijn verschillende gradaties.
  - Zet systematisch in op vereenvoudiging van regelgeving, met specifieke aandacht voor de impact van de voorwaardelijkheid van rechten op de realisatie ervan.
  - Harmoniseer zo veel mogelijk huishoudens- en inkomensconcepten van de verschillende regelgevingen.
  - Zet in op proactieve initiatieven door de bevoegde diensten en instellingen, waarbij deze zelf stappen zetten naar potentiële rechthebbenden in functie van de realisatie van hun rechten. Voor het leefloon kunnen – op basis van de beschikbare informatie in databanken – potentiële rechthebbenden gestimuleerd worden om een aanvraag in te dienen.
  - Voorzie in een maximale automatische toepassing van rechten.
  - Zorg ervoor dat de betrokken burgers controle houden over het gebruik van gegevens en dat er tegelijk parallelle niet-automatische procedures behouden blijven voor het kunnen corrigeren van fouten en in functie van de toekenning van rechten aan diegenen die tussen de mazen van het systeem dreigen te vallen.
  - Voorzie in gratis en laagdrempelige beroepsmogelijkheden voor het kunnen corrigeren van systeemfouten.
- Voorzie in een kwalitatieve en laagdrempelige communicatie naar burgers toe, en in het bijzonder diegenen die in precaire situaties leven.
  - Behoud en versterk de verschillende contact- en informatiekanalen (met inbegrip van de loketfunctie) bij publieke en private diensten, evenals de mogelijkheden tot menselijke contacten en begeleiding.
  - Voorzie in verstaanbare en laagdrempelige informatie.
  - Voorzie een rol voor vertrouwde verenigingen en organisatie in deze communicatie.
  - Blijf inzetten op andere media en instrumenten, naast de digitale kanalen en middelen.
  - Pas de bepalingen van het Handvest van de sociaal verzekerde breder toe.
- Analyseer samen met de verschillende actoren in de strijd tegen armoede de risico's op niet-gebruik en niet-toegang van rechten tijdens ex ante impactanalyse van nieuwe regelgeving (armoedetoets).
- Versterk verenigingen en organisaties op het terrein, in functie van de nodige samenwerking met diensten en instellingen, met de nodige budgetten.



# Besluit



Met de keuze voor de financiële dimensie van armoede als thema voor dit tweejaarlijkse Verslag, wilden de leden van de Begeleidingscommissie en van het team van het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede een belangrijk punt maken. Het is waar: armoede raakt de verschillende levensdomeinen en is multidimensioneel, maar altijd gaat om een gebrek aan financiële middelen. Een gebrek aan middelen dat de grondrechten van mensen in armoede hypothekeert, en hen op verschillende levensdomeinen confronteert met ongelijkheden en uitsluiting. Dit tweejaarlijkse Verslag gaat over deze financiële dimensie van armoede, zonder daarbij de multidimensionale aard van armoedesituaties te negeren.

Een menswaardig inkomen is essentieel om greep te hebben op het eigen leven, een toekomst uit te bouwen en rechten en verantwoordelijkheden uit te oefenen. Maatregelen van het type gratis schoolmaaltijden of vouchers om basisproducten aan te kopen, gaan voorbij aan het belang van dit menswaardig inkomen. Inkomensverhogende maatregelen moeten gepaard gaan met kwaliteitsvolle en toegankelijke publieke diensten in de verschillende sectoren (mobiliteit, kinderopvang, ...), om ieders recht op een menswaardig bestaan te realiseren.

Elk tweejaarlijkse Verslag moeten we echter vaststellen dat uitkeringen zich onder de armoederisicogrens bevinden, een monetaire grens die via een algemeen aanvaarde, Europese methodologie aangeeft dat mensen in armoede leven. Er waren duidelijke inspanningen om de uitkeringen te verhogen, maar de doelstelling om ze op te trekken tot aan de armoedegrens werd niet gerealiseerd. Bovendien zijn deze inspanningen deels ingehaald door de gestegen levensduurte. Het VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten<sup>376</sup> vraagt in zijn slotbeschouwingen bij de vijfde periodieke evaluatie van België nogmaals om de wettelijke minimumuitkeringen te verhogen boven de armoederisicodrempel.

Wat deze uitkeringen betreft, is het statuut samenwonende problematisch in verschillende woonsituaties: voor uitkeringsgerechtigde gezinnen, solidaire burgers en woningdelers. Het tweejaarlijkse Verslag 2016-2017 'Burgerschap en armoede'<sup>377</sup> en het daaropvolgende thematische memorandum van het Steunpunt<sup>378</sup> bracht dit sterk naar voren. Ook in de voorbije overlegwerkzaamheden voor dit Verslag 2022-2023 kwam de omvang en de urgentie van de problematiek naar boven: het statuut verhindert mensen een essentiële levenskeuze – samenwonen met een geliefde, kinderen, vriend(in) of familielid – te maken, en belemmert onderlinge solidariteit om het financieel minder moeilijk te hebben, en samen in te staan voor levensnoodzakelijke uitgaven zoals de huishuur en woonkosten. Ondertussen werd het statuut samenwonende afgeschaft bij de

---

<sup>376</sup> United Nations, Economic and Social Council (2020). [Concluding observations on the fifth periodic report of Belgium](#). E/C.12/BEL/CO/5.

<sup>377</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). [Burgerschap en armoede](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

<sup>378</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018). [Samenwonen erkennen, ondersteunen en aanmoedigen. Memorandum voor de federale en regionale verkiezingen 2019](#), december 2018, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

integratietegemoetkoming voor personen met een handicap, en zijn er tijdelijke, beperkte uitzonderingssituaties voorzien (Oekraïense vluchtelingen). Maar een grote hervorming van dit statuut is dringender dan ooit.

De voorbije twee jaar werd de bevolking geconfronteerd met – in eerste instantie – een enorme stijging van de energieprijzen en vervolgens een algemene stijging van prijzen. Voor diegenen die reeds in armoede leefden met een ontoereikend inkomen, kwamen deze prijsstijgingen dubbel hard aan. Ook voor andere huishoudens – voorheen net rond of boven de armoedegrens – betekende dit een verarming. Mensen in armoede hebben geen enkele financiële buffer of marge om dergelijke prijsstijgingen op te vangen. Noch hebben ze de mogelijkheden om de gestegen levensduurte structureel op te vangen, bijvoorbeeld door energiebesparende ingrepen (zoals raam- en muurisolatie of de installatie van zonnepanelen). De ongelijkheden en mattheuseffecten die we in de vorige twejaarlijkse Verslagen ‘Duurzaamheid en armoede’<sup>379</sup> en ‘Solidariteit en armoede’<sup>380</sup> beschreven, zijn tijdens crisissen des te prominenter aanwezig. Zo tonen de inflatiecijfers niet het reële verlies aan koopkracht dat mensen in armoede lijden en waren ondersteunende maatregelen van overheden niet altijd effectief: de voordelen kwamen terecht bij huishoudens die de impact van de gestegen levensduurte op hun budget minder voelden, en andere huishoudens hadden – omwille van verschillende redenen van non-take-up – geen toegang tot deze maatregelen. Dit toont het belang aan van ex ante impactanalyse bij de uitwerking van steunmaatregelen, net zoals een correcte en rechtvaardige doelgroepbepaling. Andere maatregelen – zoals de uitbreiding van de doelgroep van het sociaal tarief en de koppeling van de indexering van de huur aan de energieprestatie van de woning – werden geschrapt. Nochtans waren het effectieve maatregelen, die het verdienen om permanent gemaakt te worden.

Een te laag inkomen – en de gestegen prijzen voor essentiële producten – maken het voor mensen in armoede bijzonder moeilijk om levensnoodzakelijke uitgaven te doen, met schulden als gevolg. De belangrijkste oorzaak van overmatige schuldenlast bij mensen in armoede is dit onvoldoende inkomen. Ze staan voortdurend voor onmogelijke keuzes, zien zich gedwongen om bepaalde uitgaven niet te doen (noodzakelijke gezondheidsuitgaven bijvoorbeeld) of schulden te maken met betrekking tot fundamentele rechten (schoolfacturen, energiekosten, ziekenhuisfacturen...). Daarbovenop verminderen bijkomende kosten – versterkt door perverse praktijken en mechanismen van de schuldindustrie – de kansen en mogelijkheden voor mensen om uit situaties van overmatige schuldenlast te geraken. Een voldoende inkomen is hier dan ook de meest preventieve ingreep. Tegelijk is een verdere investering in schuldbemiddeling – onder meer in een laagdrempelige informatieverstrekking – noodzakelijk. Wat het instrument van de collectieve schuldenregeling betreft, dient meer ingezet te worden op de garantie dat de betrokken personen een menswaardig leven kunnen leiden, en hiervoor ook de middelen krijgen toegereikt.

Onze samenleving kent ondertussen een enorme digitale evolutie, versterkt door de COVID-19-crisis. Deze digitalisering heeft een grote impact voor de toegang tot publieke diensten en de effectiviteit

---

<sup>379</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Duurzaamheid en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2018-2019](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

<sup>380</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Solidariteit en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2020-2021](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

van rechten. Ze heeft ook financiële gevolgen: voor diegenen zonder toegang tot internet, ICT-materiaal of digitale vaardigheden is het problematisch om online bankdiensten en mobiele applicaties te gebruiken, ze krijgen zelfs eventueel te maken met hogere kosten. En het wordt steeds moeilijker om een afspraak te maken, om een bankbediende aan de telefoon te spreken, om hulp te krijgen bij het papierwerk. Ook de toegang tot en het gebruik van contant geld wordt meer en meer afgeremd. Het aantal bankbiljetautomaten is sterk verminderd en het wordt steeds moeilijker om contact te betalen in veel winkels en voor diensten. De digitalisering van betaalmiddelen en bankdiensten heeft duidelijk een impact op de financiën en het budgetbeheer van huishoudens die in armoede leven. De digitalisering van diensten – zowel van de overheid als van private actoren – moet kritisch bekeken worden. Om de toegang tot diensten voor iedereen te garanderen, moeten verschillende contact- en informatiekanalen behouden en versterkt worden, niet dus niet enkel online. Dit Verslag is dan ook een oproep voor een laagdrempelige loketwerking, met voldoende ruime openingsuren, vlotte telefonische bereikbaarheid en ondersteuningsmogelijkheden.

Onze samenleving voorziet in verschillende maatregelen ter ondersteuning van het inkomen van huishoudens. In voorgaande Verslagen hebben we het belang van een sterke sociale zekerheid telkens weer onderstreept. In de verschillende hoofdstukken van dit Verslag worden voorstellen gedaan om het budget van mensen in armoede en bestaansonzekerheid te ondersteunen, zowel aan de kant van de inkomsten – verhoog de minimumuitkeringen tot minstens de armoederisicogrens – als aan de kant van de uitgaven. In de voorbije jaren stond de energiekost centraal, en werd de doelgroep voor het sociaal energietarief verruimd tot alle gerechtigden op verhoogde tegemoetkoming in de gezondheidszorg. Deze maatregel werd – onder meer op advies van het Steunpunt tot bestrijding van armoede – ingevoerd als ondersteuning tijdens de COVID-19-crisis, en verlengd tijdens de energiecrisis. In één klap – door de automatische toekenning – werd de doelgroep ongeveer verdubbeld. 18,55 %<sup>381</sup> van de huishoudens kreeg in 2023 recht op het sociaal energietarief, een gelijkaardige omvang als het percentage (18,7 %) dat de Europese AROPE-indicator aangeeft voor het aantal huishoudens in armoede of sociale uitsluiting in België (het gaat hier weliswaar om dezelfde omvang, maar niet om dezelfde manier van meten). Op dit moment, en met de huidige databanken waarover we beschikken, is het statuut van verhoogde tegemoetkoming het beste instrument om bevolkingsgroepen in situaties van armoede en bestaansonzekerheid op een automatische manier te bereiken. Met de opmerking dat een rechtvaardige bestaansmiddelentoets de toekenning op basis van een laag inkomen kan verbeteren en dat er ook voor dit statuut nog een aanzienlijke omvang van non-take-up bestaat.

Financieel ondersteunende maatregelen kunnen best uitgewerkt worden met graduele inkomensgrenzen, die het mogelijk maken om een ‘alles-of-niets’-effect te vermijden: zo kan minder ondersteuning gegeven worden naargelang het beschikbaar inkomen hoger is. Voor deze reflectie en concrete uitwerking verwijzen we graag naar de bevindingen van het Belmod-onderzoek dat werd uitgevoerd door de FOD Sociale zekerheid, in samenwerking met BAPN en het Steunpunt tot bestrijding van armoede<sup>382</sup>.

---

<sup>381</sup> Dit percentage is gebaseerd op de gegevensbank van de FOD Economie die instaat voor de automatische toepassing van het sociaal tarief. Bijgevolg is dit cijfer afhankelijk van de kwaliteit van de aangeleverde gegevens, kan het dubbele gegevens bevatten en zijn toekenningen van het sociaal energietarief op basis van een papieren attest hier niet in opgenomen.

<sup>382</sup> FOD Sociale Zekerheid (2022). [\*De non-take-up van sociale bijstand in België: beleidsvoorstellen. Eindrapport BELMOD-project\*](#), Brussel, FOD Sociale Zekerheid.

Tegelijk is het ook een toepassing van het principe van het proportioneel universalisme, waarbij we uitgaan van een universele toegang tot publieke dienstverlening, gecombineerd met bijkomende en specifieke maatregelen voor mensen in armoede en bestaansonzekerheid. Een principe dat van toepassing is in verschillende domeinen, zoals energie- en waterkosten, kinderopvang, enzovoort.

In de komende legislatuur, en voor de nieuwe maatregelen (of aanpassingen aan bestaande regelgeving) die door de verschillende overheden zullen worden uitgewerkt, dringt zich een systematische ex ante impactanalyse – een armoedetoets – op, om de mogelijke impact van deze maatregelen in situaties van armoede en bestaansonzekerheid op voorhand te evalueren en in de gepaste aanpassingen te voorzien. Bij deze analyse dienen mensen in armoede, hun verenigingen en netwerken, betrokken te worden, evenals andere stakeholders. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede staat hierbij ter beschikking om zijn expertise, op basis van uitwisseling rond de verschillende bestaande instrumenten en van concrete armoedetoetsen, in te brengen. Specifieke aandacht dient te gaan naar de omschrijving van de doelgroep(en) van de maatregel, het risico op non-take-up (niet-gebruik en niet-toegang) en mattheuseffecten, en dus het bereik van de rechthebbenden. Tenslotte gaat het hier over de effectiviteit van beleid: komt de ondersteuning terecht bij diegenen die men wenst te bereiken.

In de strijd tegen deze non-take-up van rechten, is op elk overheidsniveau een plan nodig met acties rond de verschillende pistes die in dit Verslag worden vermeld en uitgewerkt, zodat elkeen toegang krijgt tot zijn of haar rechten en deze kan opnemen.

Non-take-up van rechten was één van de thematieken die aan bod kwam in de voorbije bijeenkomsten van de Interministeriële Conferentie ‘Maatschappelijke integratie, Wonen en Grootstedenbeleid’ (IMC)<sup>383</sup>. Na jaren zonder bijeenkomst werd de IMC heropgestart, met Vlaams minister Benjamin Dalle als voorzitter in 2023, en federaal minister Karine Lalieux als voorzitter in 2024. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede – dat ook werd aangesteld als Secretariaat van de IMC – is verheugd dat deze interfederale samenwerking een nieuw elan heeft gevonden. Zowel in het Algemeen Verslag over de Armoede als in het Samenwerkingsakkoord ter bestendiging van het armoedebelief wordt deze samenwerking als essentieel benoemd. Het is noodzakelijk om samen te werken in de strijd tegen armoede, waarbij zich verschillende thema’s opdringen in functie van een interfederale aanpak: de strijd tegen dak- en thuisloosheid, non-take-up van rechten, armoedemeting, de digitalisering van de samenleving, energiearmoede, enzovoort.

Ook de enorme uitdaging met betrekking een rechtvaardige transitie vraagt dat overheden samen inzetten op een sterk beleid inzake armoedebestrijding. Een rechtvaardig klimaat- en milieubeleid en een armoedebestrijdingsbeleid gaan immers hand in hand. De aanbevelingen van het advies dat het Steunpunt heeft opgesteld voor de Conferentie voor een rechtvaardige transitie in België<sup>384</sup> liggen op tafel om de verschillende overheden in hun beleid te inspireren en te ondersteunen. De verschillende beschikbare fondsen zullen hierbij ook gericht ingezet moeten worden, opdat precare

---

<sup>383</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting - [Secretariaat van de Interministeriële Conferentie ‘Maatschappelijke integratie, Wonen en Grootstedenbeleid’](#).

<sup>384</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2023). [Advies ‘Rechtvaardige transitie en armoede’ – Bijdrage voor de Conferentie voor een rechtvaardige transitie in België](#), oktober 2023.

groepen werkelijk ondersteund worden in de realisatie van hun grondrechten<sup>385</sup>, in functie van een duurzame toekomst.

---

<sup>385</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, FIRM, Unia, Myria, Kinderrechtencommissariaat en Délégué général aux droits de l'enfant (2023). [Advies 'Rechtvaardige transitie en mensenrechten'](#), oktober 2023.

# Bijlagen



## 1. Lijst van organisaties die betrokken zijn bij de totstandkoming van het Verslag 2022–2023

- ATD Vierde Wereld België – ATD Quart Monde Belgique
- AZ Ephata (sozialer Treffpunkt)
- Belgisch Netwerk Armoedebestrijding – Réseau belge de lutte contre la pauvreté
- Bind-Kracht in Armoede
- Brussels Platform Armoede
- CAW Halle-Vilvoorde
- Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms en Wallonie
- Centrum Kauwenberg
- Crédal
- De Brug Hasselt
- De Fakkel
- De Vrolijke Kring
- Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für selbstbestimmtes Leben
- Dorfhaus Eynatten (sozialer Treffpunkt)
- Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn (CEBUD) Thomas More
- Fachbereich Familie und Soziales des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft
- Fachbereich Justizhaus des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft
- Febelfin
- Federale Overheidsdienst Financiën - Service public fédéral Finances
- Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid – Service public fédéral Sécurité sociale
- Federatie van Brusselse OCMW's - Fédération des CPAS Bruxellois
- Financité
- Frauenliga VoG
- Gemeenschappelijk Daklozenfront Walonië-Brussel-Vlaanderen - Front Commun SDF Wallonie-Bruxelles-Flandres
- Institut pour un Développement Durable (IDD)
- Intego
- Intego-Wohnen
- Jugendbüro der Deutschsprachigen Gemeinschaft
- Koninklijk Orthopedagogisch Centrum Antwerpen (KOCA)
- KU Leuven - Centrum voor Sociologisch Onderzoek
- La Rochelle - Maison de Quartier ASBL
- Lire et Écrire Bruxelles ASBL
- Miteinander Teilen
- Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL (LST)
- Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders - Chambre Nationale des Huissiers de Justice
- Netwerk tegen Armoede
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel Hoofdstad – Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale
- Observatorium Krediet en Schuldenlast - Observatoire du crédit et de l'endettement
- Ombudsdienst der Deutschsprachigen Gemeinschaft
- ÖSHZ Eupen
- ÖSHZ Raeren
- ÖWOB
- Patchwork (sozialer Treffpunkt)
- Prisma VoG

- POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, Dienst armoedebestrijdingsbeleid en stedelijke samenhang - SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes, Service politique de lutte contre la pauvreté et cohésion urbaine
- Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP)
- Réseaux Solidaires
- SAAMO Antwerpen
- SAAMO Beleid
- SAM, Steunpunt Mens en Samenleving
- Service public de Wallonie – SPW Intérieur et Action Sociale
- Stad Gent – Dienst Lokaal Sociaal Beleid
- Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest - Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale
- Streetwork
- 't Kringske
- Telefonhilfe VoG
- Tri-Landum
- UNIA
- VHS
- Viertelhaus Cardijn (sozialer Treffpunkt)
- Vrije Universiteit Brussel – Université Libre de Bruxelles
- Welzijnsschakel Ôze Plekke
- Welzijnszorg
- Wohnraum für alle



## 2. Lijst van personen die op één of andere wijze een bijdrage leverden aan het opstellen van het Verslag 2022–2023

Martine ('t Kringske), Gaëlle AMERIJCKX (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel Hoofdstad - Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale), Claire ANDRÉ (Réseaux Solidaires - Gemeenschappelijk Daklozenfront Walonië-Brussel-Vlaanderen / Front Commun SDF Wallonie-Bruxelles-Flandres), Carole ANSENMACKER (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Mamadou BAH (ATD Vierde Wereld België – ATD Quart Monde Belgique), Marylise BEGAUX (ATD Vierde Wereld België – ATD Quart Monde Belgique), Ellen BERTELS (SAAMO Antwerpen), Driss BIDANE (SAAMO Antwerpen), Eddy BLEYEN (De Brug Hasselt), Luc BOLSENS (Gemeenschappelijk Daklozenfront Walonië-Brussel-Vlaanderen / Front Commun SDF Wallonie-Bruxelles-Flandres), Joost BONTE (CAW Halle-Vilvoorde), Véronique BOUDLET (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté – RWLP), Corinne BOUILLON (ATD Vierde Wereld België – ATD Quart Monde Belgique), Nina BRESSELEERS (SAAMO Antwerpen), Patrick CAMBRAYE (ATD Vierde Wereld België – ATD Quart Monde Belgique), Annabel CARDOEN (Welzijnszorg), Dirk CHRISTIAANSEN (Centrum Kauwenberg), Bie COOLS ('t Kringske), Ilse CORNELIS (Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn (CEBUD) Thomas More), Marc COUILLARD (ATD Vierde Wereld België – ATD Quart Monde Belgique), Barbara CROÉ (ÖSHZ Raeren), Bianca CROÉ (Viertelhaus Cardijn (sozialer Treffpunkt)), Christiane CUGNET (ATD Vierde Wereld België – ATD Quart Monde Belgique), Fabienne DAMOISEAUX (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Emma DECEUNINCK ('t Kringske), Andrée DEFAUX (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST) Philippe DEFEYT (IDD - Institut pour un Développement Durable), Anne DEFOSSEZ (Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest - Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale), Steven DE GEYNST (SAAMO Antwerpen), Marthe DELODDER (Vrije Universiteit Brussel – Université Libre de Bruxelles), Sien DE PRETER (Netwerk tegen Armoede), Marjolijn DE WILDE (KU Leuven, Centrum voor Sociologisch Onderzoek), Elisa DEHON (Observatorium Krediet en Schuldenlast - Observatoire du crédit et de l'endettement), Kajhan DE JONGE (De Vrolijke Kring), Georges DE KERCHOVE (ATD Vierde Wereld België – ATD Quart Monde Belgique), Yves DELFOSSE (De Vrolijke Kring), Noellie DENOMERENGE (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté – RWLP), Sien DE PRETER (Netwerk tegen Armoede), Patrick DESPRETZ (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Kristel DE VOS (SAAMO Beleid), Tristan DISSAUX (Vrije Universiteit Brussel - Université Libre de Bruxelles), Céline DOCK (ATD Vierde Wereld België – ATD Quart Monde Belgique), Jean-Marc DUBOIS (POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, Dienst armoedebestrijdingsbeleid en stedelijke samenhang - SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes, Service politique de lutte contre la pauvreté et cohésion urbaine), Valérie DUBOIS (UNIA), Valentin EGON (Service public de Wallonie – SPW Intérieur et Action Sociale), Chaima EL BOUJOUFI (De Brug Hasselt), Nadia ELKHALFIOUI (SAAMO), Martine ENGELS (ÖSHZ Eupen), Marion ENGLERT (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel Hoofdstad - Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale), Florent FAGOO (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Anne FILY (Financité), Stéphane FAIVRE (Observatorium Krediet en Schuldenlast - Observatoire du crédit et de l'endettement), Piet FRANÇOIS

(Febelfin), Iria GALVÁN CASTAÑO (Lire et Écrire Bruxelles ASBL), Michel GERARD (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL –LST), Barbara GOETHALS (Brussels Platform Armoede), Claire GUFFENS (Miteinander Teilen), Caroline HAGELSTEIN (Kabinet Antonios Antoniadis. Viceminister-president en minister Volksgezondheid en Sociale Zaken, Ruimtelijke Ordening en Huisvesting), Julie HAHN (VHS), Marlene HARDT (Ombudsdienst der Deutschsprachigen Gemeinschaft), Paul HERMANT (Fédération des Services Sociaux), Philippe HODRU (ATD Vierde Wereld België –ATD Quart Monde Belgique), Ludo HOREMANS (Belgisch Netwerk Armoedebestrijding – Réseau belge de lutte contre la pauvreté), Ignace HUYGHEBAERT (Welzijnsschakel Ūze Plekke), Suge IIDLE (Federale Overheidsdienst Financiën – Service public fédéral Finances ), Anastasiya ILNYTSKA (Frauenliga VoG), Tessy IRTIUM (Intego-Wohnen), Saskia JACOBS (ATD Vierde Wereld België –ATD Quart Monde Belgique), Tony JACOBS (De Brug Hasselt), Alicja JAMROZOWICZ (SAAMO Antwerpen), Caronline JEANMART (Observatorium Krediet en Schuldenlast - Observatoire du crédit et de l'endettement), Indinah JOLY (De Vrolijke Kring), Carole KERIS (Tri-Landum), Marina KNAEPEN (De Brug Hasselt), Claudia KOCHANOWSKI (VHS), Zeno KOEKE (De Vrolijke Kring), Daniel KRYSZKIEWIEZ (Febelfin), Yulia KUZNETSOVA (AZ Ephata (sozialer Treffpunkt)), Dominique LANGLOIS (La Rochelle –Maison de Quartier asbl), Hein LANNOY (Assuralia - Maison de l'Assurance scrl), François-Louis LEBOUTTE (ATD Vierde Wereld België – ATD Quart Monde Belgique), Stephanie LUK (SAAMO Antwerpen), Pascal MAES (Bind-Kracht in Armoede), Christine MAHY (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté – RWLP), Françoise MAINGUET (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté – RWLP), Georgy MANALIS (Federatie van Brusselse OCMW's - Fédération des CPAS Bruxellois), Alexander MC INTOSH (Centrum Kauwenberg), Ludivine MARTIN (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL –LST), Josee MENTENS (Koninklijk Orthopedagogisch Centrum Antwerpen (KOCA)), Marie MERMANS (Centrum Kauwenberg), Véronique MEIRSCHAERT (Gemeenschappelijk Daklozenfront Walonië-Brussel-Vlaanderen / Front Commun SDF Wallonie-Bruxelles-Flandres), Mieke MONS (Centrum Kauwenberg), Laetitia MONTINO (Mouvelent Luttes Solidarités Travail ASBL – LST ), Patricia MOREAU (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL –LST), Marcelle MURAILLE (POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, Dienst armoedebestrijdingsbeleid en stedelijke samenhang - SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes, Service politique de lutte contre la pauvreté et cohésion urbaine), Ann NEELS (Nationale Kamer Gerechtsdeurwaarders - Chambre Nationale des Huissiers de Justice ), Laurence NOËL (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel Hoofdstad - Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale), Katleen NUYTS (SAAMO Antwerpen), Valéry PATERNOTTE (Financité), Jean PEETERS (Gemeenschappelijk Daklozenfront Walonië-Brussel-Vlaanderen / Front Commun SDF Wallonie-Bruxelles-Flandres), Marie-Charlotte PEETERS (POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, Digilab – Europees fonds - SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes, Digilab – Fonds européens), Tess PENNE (Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn (CEBUD) Thomas More), Gaëlle PETERS (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté – RWLP), Leen PETERS (Centrum Kauwenberg), Chantal PIERLOT (Jugendbüro der Deutschsprachigen Gemeinschaft), Britta PLATTES (Wohnraum für alle), Krist POLFYN (Stad Gent – Dienst Lokaal Sociaal Beleid), Annabell POMMÉ (ÖWOB), Hilda PUT (De Brug Hasselt), Katrin REUTER (Patchwork (sozialer Treffpunkt)), Sarah REUTER (Intego), Raf ROLLIER (Febelfin), Catherine ROMANCZAK (ATD Vierde Wereld België –ATD Quart Monde Belgique), Sigrid ROOBROECK (Telefonhilfe VoG), Patrick SAROLÉA (Mouvelent Luttes Solidarités Travail ASBL – LST ), Bushra SADIA (ÖSHZ Raeren), Virginie SAUTIER (Observatorium Krediet en Schuldenlast - Observatoire du crédit et de l'endettement), Yvonne SCHNEIDER (Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für

selbstbestimmtes Leben), Charles SCHOENMAKERS (Welzijnsschakel Ôze Plekke), Julie SCHUMACHER (Patchwork (sozialer Treffpunkt)), Liliane SLOCK (Welzijnsschakel Ôze Plekke), Imara SMEETS (De Brug Hasselt), Aurélie SMETS (SAM, Steunpunt Mens en Samenleving), Michèle SOIRON (Fachbereich Justizhaus des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft), Estelle SPROTEN (Prisma VoG), Jeffrey STAS (De Brug Hasselt), Isalyne STASSAERT (Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid – Service public fédéral Sécurité sociale), Bérénice STORMS (Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn (CEBUD) Thomas More, Lisa STÜTTGEN (Fachbereich Familie und Soziales des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft), Ria SZEKER (De Fakkel), Christophe TEIRLINCK (Netwerk tegen Armoede), Elena TENEVA (ATD Vierde Wereld België –ATD Quart Monde Belgique), Sabine THIBAUT (Observatorium Krediet en Schuldenlast - Observatoire du crédit et de l'endettement), Yvette TILLEMANN (ATD Vierde Wereld België –ATD Quart Monde Belgique), Virginie TIMSONET (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté - RWLP), Sébastien TOLLENAERE (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL –LST), Philippe TOSSENS (Crédal), Ivo VAN BULCK (Febelfin), Sarah VANCOMPERNOLLE ('t Kringske), Leen VAN DEN BULCK (SAAMO Antwerpen), Leen VANDENHAUTE (De Vrolijke Kring), Céline VANDENPLAS (CMGV – Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms en Wallonie), Marc VANDEVOORDE (ATD Vierde Wereld België –ATD Quart Monde Belgique), Anne-Line VAN HOUTTEGHEM (De Vrolijke Kring), Christiane VAN OPDENBOSCH (Gemeenschappelijk Daklozenfront Walonië-Brussel-Vlaanderen / Front Commun SDF Wallonie-Bruxelles-Flandres), Hanne VAN REGEMORTEL (Netwerk tegen Armoede), Robin VAN TRIGT (SAM, Steunpunt Mens en Samenleving), Anke VERBEKE (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel Hoofdstad - Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale), Bruno VINIKAS (Belgisch Netwerk Armoedebestrijding – Réseau belge de lutte contre la pauvreté), Aline VISÉ (Intego-Wohnen), Inga VOSS (Wohnraum für alle), Christelle WAUTHIER (Observatorium Krediet en Schuldenlast - Observatoire du crédit et de l'endettement), Claudia WETZELER (Dorfhaus Eynatten (sozialer Treffpunkt)), Caroline WIJNRUIT (Centrum Kauwenberg), Myriam WILLEMS (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL –LST) en Céline ZIMMERMAN (Fachbereich Familie und Soziales des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft).

Wij danken oprecht alle personen die op één of andere wijze een bijdrage leverden aan het opstellen van het Verslag 2022–2023.

Dank ook aan de leden van de Begeleidingscommissie van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

Ondanks de zorg waarmee we deze lijst samenstelden is het mogelijk dat bepaalde personen of organisaties niet of onjuist zijn opgenomen in deze bijdrage. Wij willen ons hiervoor bij voorbaat verontschuldigen.

### **3. Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendinging van het armoedebeleid**

Het Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendinging van het armoedebeleid werd ondertekend te Brussel op 5 mei 1998, en goedgekeurd door:

- >> De Vlaamse Gemeenschap, decreet van 17 november 1998, B.S. van 16 december 1998
- >> De federale Staat, wet van 27 januari 1999, B.S. van 10 juli 1999
- >> De Franse Gemeenschap, decreet van 30 november 1998, B.S. van 10 juli 1999
- >> De Duitstalige Gemeenschap, decreet van 30 november 1998, B.S. van 10 juli 1999
- >> Het Waals Gewest, decreet van 1 april 1999, B.S. van 10 juli 1999
- >> Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ordonnantie van 20 mei 1999, B.S. van 10 juli 1999

#### **TEKST VAN HET AKKOORD**

Gelet op artikel 77 van de Grondwet;

Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, inzonderheid op artikel 92bis, § 1, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 en gewijzigd bij de wet van 16 juli 1993;

Gelet op de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, inzonderheid op artikelen 42 en 63;

Gelet op de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, inzonderheid op artikel 55bis, ingevoegd bij de wet van 18 juli 1990 en gewijzigd bij de wet van 5 mei 1993;

Gelet op de beslissing van het Overlegcomité Federale Regering - Gemeenschaps- en Gewestregeringen van 3 december 1997;

Overwegende dat bestaansonzekerheid, armoede en sociale, economische en culturele uitsluiting, zelfs voor één enkele persoon, op een ernstige manier afbreuk doen aan de waardigheid en aan de gelijke en vervreembare rechten voor alle personen;

Overwegende dat het herstellen van de voorwaarden voor menselijke waardigheid en de uitoefening van de rechten van de mens, zoals bepaald in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948 en in de twee Internationale Verdragen inzake economische, sociale en culturele rechten en inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966, een gemeenschappelijk doel is voor iedere overheid van het land;

Overwegende dat daartoe voortdurende en gecoördineerde inspanningen nodig zijn van elke overheid apart en van allen samen, voor het uitstippelen, het uitvoeren en het evalueren van het beleid tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving;

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

Overwegende dat de sociale zekerheid prioritair is voor het behoud van de sociale samenhang en voor het voorkomen van bestaansonzekerheid, armoede en sociale ongelijkheid en voor de menselijke emancipatie;

Overwegende dat het nodig is de bestending van dit integratiebeleid te waarborgen, namelijk door het aanpassen en het ontwikkelen van de openbare dienstverlening;

Overwegende dat de betrokkenheid van alle personen bij dit integratiebeleid, reeds bij het uitstippelen ervan, door de overheid moet gewaarborgd worden;

- >> De Federale Staat, vertegenwoordigd door de Eerste Minister, de Minister van Sociale Zaken, de Minister van Tewerkstelling en Arbeid, belast met het beleid van gelijke kansen voor mannen en vrouwen, de Minister van Volksgezondheid en Pensioenen en de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie;
- >> De Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door hun Regering, in de persoon van de Minister-President en de Ministers bevoegd voor de coördinatie van het armoedebeleid en voor de bijstand aan personen;
- >> De Franse Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar Regering, in de persoon van de Minister-President;
- >> De Duitstalige Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar Regering, in de persoon van de Minister-President en de Minister van Jeugd, Vorming, Media en Sociale Zaken;
- >> Het Waals Gewest, vertegenwoordigd door de Minister-President en de Minister van Sociale Actie;
- >> Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, vertegenwoordigd door de Minister-President;
- >> De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, vertegenwoordigd door de leden van het Verenigd College bevoegd voor Bijstand aan Personen;

Kwamen het volgende overeen :

## **ARTIKEL 1**

Zonder afbreuk te doen aan hun eigen bevoegdheden verbinden de ondertekenende partijen zich ertoe hun beleid tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving voort te zetten en te coördineren op basis van de hierna volgende principes:

- >> Het realiseren van de sociale rechten, vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet;
- >> Een gelijke toegang voor iedereen tot al deze rechten, wat ook maatregelen van positieve actie kan inhouden;
- >> Het invoeren en versterken van de modaliteiten voor de deelneming van alle betrokken overheden en personen, inzonderheid van personen die in armoede leven, aan het uitstippelen, het uitwerken en het evalueren van dit beleid;
- >> Een beleid van maatschappelijke integratie is een inclusief, globaal en gecoördineerd beleid, dit wil zeggen dat het moet gevoerd worden op alle bevoegdheidsgebieden en

dat een voortdurende evaluatie van alle ondernomen en overwogen initiatieven en acties daartoe vereist is.

## **ARTIKEL 2**

Daarom verbinden de ondertekenende partijen zich ertoe bij te dragen elkeen binnen hun bevoegdheden aan een "Verslag over Bestaansonzekerheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en Ongelijke Toegang tot de Rechten", verder "het Verslag" genoemd. Dit wordt tweejaarlijks tegen de maand november opgemaakt door het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting", voorzien in artikel 5 van dit akkoord, op basis van de bijdrage van de partijen. Het verslag wordt in de drie landstalen opgemaakt.

Het bevat minstens:

- >> Een evaluatie van de evolutie van onzekere levensomstandigheden, van armoede en van sociale uitsluiting op basis van indicatoren zoals zij overeenkomstig artikel 3 worden vastgelegd;
- >> Een evaluatie van de daadwerkelijke uitoefening van sociale, economische, culturele, politieke en burgerrechten alsook van de ongelijkheid die blijft bestaan wat betreft de toegang tot de rechten;
- >> Een inventaris en een evaluatie van het beleid en van de acties die sinds het vorig verslag werden gevoerd;
- >> Concrete aanbevelingen en voorstellen om de toestand van de betrokken personen op alle in dit artikel bedoelde gebieden zowel op lange als op korte termijn te verbeteren.

## **ARTIKEL 3**

Na overleg met de wetenschappelijke wereld, de bevoegde administraties en instellingen, de sociale partners en de organisaties waar de armen het woord nemen, zullen de ondertekenende partijen onderzoeken welke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en instrumenten kunnen gebruikt en/of uitgewerkt worden om de evolutie op alle in artikel 2 bedoelde gebieden te analyseren, opdat de bevoegde overheden op de meest passende manier kunnen ingrijpen. Een eerste reeks indicatoren zal worden vastgelegd voor 15 november 1998.

Zonder afbreuk te doen aan de wetten en reglementen betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de individuen, verbinden de ondertekenende partijen zich ertoe alle gegevens waarover een voorafgaand akkoord wordt bereikt kosteloos ter beschikking te stellen van het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" of de toegang tot deze gegevens te vergemakkelijken, indien ze behoren tot externe diensten. De ondertekenende partijen hebben ook toegang tot deze gegevens.

**ARTIKEL 4**

- § 1<sup>ste</sup> Het Verslag wordt via de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie vermeld in artikel 9 overhandigd aan de federale Regering en aan de Regeringen van de Gemeenschappen en van de Gewesten, die zich ertoe verbinden het aan hun Raden, Parlementen of Vergaderingen te bezorgen.
- § 2 De Federale Regering bezorgt het Verslag binnen de maand na ontvangst aan de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven die op hun beurt binnen de maand advies uit brengen, namelijk over de gebieden die tot hun taken behoren. De Gemeenschappen en Gewesten vragen eveneens advies aan hun adviesorganen die op dit vlak bevoegd zijn volgens dezelfde procedure.
- § 3 Alle ondertekenende partijen verbinden er zich toe een debat te houden over de inhoud van het verslag en van de adviezen, inzonderheid over de aanbevelingen en voorstellen van het verslag.

**ARTIKEL 5**

- § 1<sup>ste</sup> Om het voorgaande te kunnen realiseren wordt een "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" opgericht, belast met de volgende opdrachten:
- >> Informatie over bestaansonzekerheid, armoede, sociale uitsluiting en toegang tot de rechten inventariseren, systematiseren en analyseren op basis van de indicatoren, zoals bepaald in artikel 3;
  - >> Concrete aanbevelingen en voorstellen doen om het beleid en de initiatieven tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving te verbeteren;
  - >> Minstens om de twee jaar een Verslag zoals bedoeld in artikel 2 opmaken;
  - >> Op verzoek van één van de ondertekenende partijen, van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie of op eigen initiatief adviezen uitbrengen of interimverslagen opmaken over ieder vraagstuk dat betrekking heeft op een gebied dat tot zijn opdrachten behoort;
  - >> Structureel overleg organiseren met de armsten.
- § 2 Om de doelstellingen van § 1 waar te maken betreft het Steunpunt de verenigingen waar de armen het woord nemen op een structurele en bestendige manier bij zijn werkzaamheden, hierbij gebruikmakend van de dialoogmethode zoals ze ontwikkeld werd bij het tot standkomen van het "Algemeen Verslag over de Armoede".

Het Steunpunt kan ook een beroep doen op alle personen en op openbare of privé organisaties die op dit vlak deskundig zijn.



**ARTIKEL 6**

§ 1<sup>ste</sup> Het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" wordt opgericht als drietalige instelling op federaal niveau, bij het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding. Het wordt gesubsidieerd door alle betrokken partijen. Voor 1998 wordt een budget ter beschikking gesteld van 20 miljoen frank:

- >> 15.000.000 BF door de federale Staat;
- >> 2.800.000 BF door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest;
- >> 1.700.000 BF door het Waals Gewest (in overleg met de Franse en de Duitstalige Gemeenschap);
- >> 500.000 BF door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (in overleg met de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie).

De bedragen worden jaarlijks geïndexeerd. Het budget kan mits akkoord van alle betrokken partijen worden aangepast na evaluatie door middel van een aanhangsel bij dit samenwerkingsakkoord.

De bedragen worden gestort voor maart van het jaar waarop ze betrekking hebben.

§ 2 Er moet een permanente en structurele samenwerking zijn tussen het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en de bevoegde administraties van de Gemeenschappen en Gewesten. Daartoe worden aan het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" wetenschappelijke medewerkers onder één of andere vorm ter beschikking gesteld door de drie Gewesten, namelijk 1,5 full-time equivalent door het Vlaams Gewest, 1 full-time equivalent door het Waals Gewest en 1/2 full-time equivalent door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Indien het om ambtenaren gaat blijven deze deel uitmaken van het personeel van het Gewest.

§ 3 De Gemeenschappen en de Gewesten zorgen, in volle respect voor elkanders bevoegdheden en budgetten, voor de erkenning en aanmoediging van organisaties waar armen het woord nemen.

**ARTIKEL 7**

§ 1<sup>ste</sup> Een Beheerscomité wordt bij het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" opgericht, met de volgende opdrachten:

- >> Ervoor zorgen dat dit samenwerkingsakkoord correct wordt uitgevoerd;
- >> Op voorstel van de Begeleidingscommissie, voorzien in artikel 8, beroep doen op wetenschappelijke instellingen of gespecialiseerde studiediensten die, gelet op hun ervaring en het materieel waarover zij beschikken, het "Steunpunt tot bestrijding van

- armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" kunnen bijstaan in het vervullen van zijn taken. In dit geval moet een overeenkomst worden gesloten met het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding;
- >> Het opmaken voor het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" van een ontwerp van budget waarvan het beheer strikt gescheiden is van de organieke dotatie voor het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding;
  - >> Het bepalen van het personeelsbehoeftenplan en inzonderheid het functieprofiel van de coördinator.
- §2 De Voorzitter en de Ondervoorzitter van het Beheerscomité en de coördinator van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting wonen de vergaderingen van de Raad van Beheer van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding bij met raadgevende stem, wanneer punten die betrekking hebben op het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" op de agenda staan.
- §3 Naast de vertegenwoordiger van de Eerste Minister die het Beheerscomité voorzit, telt dit comité 12 leden onder wie:
- >> 4 leden voorgedragen door de federale Staat;
  - >> 3 leden voorgedragen door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest;
  - >> 2 leden voorgedragen door het Waals Gewest in overleg met de Franse Gemeenschap;
  - >> 2 leden voorgedragen door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in overleg met de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, onder wie één Nederlandstalige en één Franstalige;
  - >> 1 lid voorgedragen door de Duitstalige Gemeenschap.

Deze leden worden aangesteld op grond van hun deskundigheid en ervaring op de in dit samenwerkingsakkoord bedoelde gebieden. Ze worden door de respectieve Regeringen aangesteld en bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit benoemd voor een hernieuwbaar mandaat van 6 jaar.

- §4 Daarnaast zijn de Directeur en de Adjunct-directeur van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding alsook de coördinator van het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" leden van het Beheerscomité met raadgevende stem.

## ARTIKEL 8

Er wordt een Begeleidingscommissie opgericht onder voorzitterschap van de minister of staatssecretaris die Maatschappelijke Integratie onder zijn bevoegdheid heeft, die de werkzaamheden van het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" begeleidt. De Begeleidingscommissie bewaakt ook de methodologie en

criteria zoals bepaald in artikel 3, evenals de vooruitgang van het Verslag. De Begeleidingscommissie bestaat uit de leden van het Beheerscomité, voorzien in artikel 7, minstens aangevuld met:

- >> 4 vertegenwoordigers van de sociale partners, voorgedragen door de Nationale Arbeidsraad;
- >> 2 vertegenwoordigers van de ziekteverzekeringsinstellingen, voorgedragen door het Nationaal Intermutualistisch College;
- >> 5 vertegenwoordigers voorgedragen door de organisaties waar de armen het woord nemen, waaronder een vertegenwoordiger van de daklozen;
- >> 3 vertegenwoordigers voorgedragen door de afdeling Maatschappelijk Welzijn van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten.

Deze vertegenwoordigers worden voorgedragen op grond van hun deskundigheid en ervaring op de in dit samenwerkingsakkoord bedoelde gebieden. Het Beheerscomité verleent hen een mandaat van 6 jaar.

#### **ARTIKEL 9**

Om overleg tussen de verschillende Regeringen te waarborgen, komt de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie minstens tweemaal per jaar bijeen.

Zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de overheden waaruit zij is samengesteld, heeft zij tot taak te zorgen voor een globale, geïntegreerde en gecoördineerde benadering van het beleid tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving.

Zij wordt door de Eerste Minister voorgezeten en voorbereid in samenwerking met de minister of staatssecretaris die de Maatschappelijke Integratie onder zijn bevoegdheid heeft. Zij staan ook in voor de opvolging ervan. Daartoe doen zij een beroep op de deskundige hulp van de Cel Armoede binnen het Bestuur Maatschappelijke Integratie en van het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting".

#### **ARTIKEL 10**

In het kader van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie zullen de ondertekenende partijen de werking van het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" en van dit samenwerkingsakkoord jaarlijks evalueren.

#### **ARTIKEL 11**

Het huidig samenwerkingsakkoord streeft er toe de opdracht van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding haar taak te bevestigen zoals omschreven in artikel 2 van de wet van 15 februari 1993 over de oprichting van een Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, in het bijzonder voor de bevoegdheid aangaande de strijd tegen elke

vorm van uitsluiting. Dat is dan ook de reden waarom, bij het hernieuwen van de Raad van beheer van het Centrum, de federale regering het Parlement zal uitnodigen rekening te houden met deze bevestiging op basis van de evaluatie voorzien door artikel 10.

Gedaan te Brussel, op 5 mei 1998, in 7 exemplaren.

Voor de Federale Staat : J.-L. DEHAENE, Eerste Minister; M. COLLA, Minister van Volksgezondheid;

M. DE GALAN, Minister van Sociale Zaken; M. SMET, Minister van Tewerkstelling en Arbeid,

J. PEETERS, Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie;

Voor het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap : L. VAN DEN BRANDE, Minister-President;

L. PEETERS, Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting;

L. MARTENS, Minister van Cultuur, Gezin en Welzijn;

Voor de Franse Gemeenschap : L. ONKELINX, Minister-President;

Voor de Duitstalige Gemeenschap : J. MARAITE, Minister-President; K.-H. LAMBERTZ, Minister van Jeugd, Vorming, Media en Sociale Zaken;

Voor het Waals Gewest : R. COLLIGNON, Minister-President; W. TAMINIAUX, Minister van Sociale Actie;

Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest : CH. PICQUE, Minister-President;

Voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie : R. GRIJP, D. GOSUIN, Leden van het Verenigd College bevoegd voor Bijstand aan Personen.

Tweejaarlijks verslag 2022-2023

# De financiële dimensie van armoede

Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie

Brussel, december 2023



Auteur

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting  
Victor Hortaplein 40 bus 40, 1060 Brussel (Sint-Gillis)

T: 02 212 31 67

[armoedebestrijding@cntr.be](mailto:armoedebestrijding@cntr.be) - [www.armoedebestrijding.be](http://www.armoedebestrijding.be)



@Luttepauvrete

Redactie

Mounjy Belhaloumi, Christophe Blanckaert, François Demonty, David de Vaal, Mélanie Joseph, Moré Nieto Peña, Veerle Stroobants en Henk Van Hootegem

Documentatie

Annelies Decat, Michiel Commère en Zoé Storme

Opmaak

Catherine Boone

Deze publicatie is hoofdzakelijk in elektronische versie beschikbaar op de website van het Steunpunt: [www.armoedebestrijding.be](http://www.armoedebestrijding.be).

Ce rapport est également disponible en français.

Een samenvatting van dit tweejaarlijks Verslag is beschikbaar in Nederlands, Frans, Duits en Engels.

Het Steunpunt juicht de verspreiding van kennis toe, maar dringt aan op respect voor de samenstellers en auteurs van alle bijdragen in deze publicatie. Haar als informatiebron gebruiken, is alleen toegestaan met vermelding van auteur en bron; de teksten of andere auteursrechtelijke beschermde elementen geheel of gedeeltelijk reproduceren, verkopen, publiceren, aanpassen mag alleen met de schriftelijke toelating van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

Gelieve op volgende wijze naar deze publicatie te verwijzen:

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2023). *De financiële dimensie van armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2022-2023*, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.





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**

**Victor Hortaplein 40 bus 40, 1060 Brussel (Sint-Gillis)**



**[WWW.ARMOEDEBESTRIJDING.BE](http://WWW.ARMOEDEBESTRIJDING.BE)**