



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

SAMENVATTING

TWEEJAARLIJKS VERSLAG 2022-2023

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

Inhoud

Inleiding	5
Hoofdstuk I - Inkomen	7
1. Armoede is altijd een gebrek aan geld	7
2. Wanneer bevindt iemand zich in een situatie van armoede?	7
3. Doeltreffendheid van de inkomensbescherming van de minimuminkomens	8
4. Hoeveel mensen leven in monetaire armoede?	8
5. Aanbevelingen	9
Hoofdstuk II - Een stijgende levensduurte	11
1. Sterk stijgende prijzen en een ongeziene inflatie	11
2. Effecten op gezinnen met een laag inkomen	12
3. Overheidsmaatregelen om prijsstijgingen op te vragen	12
4. Aanbevelingen	13
Hoofdstuk III - Recht op bijkomende financiële ondersteuning	15
1. Armoede is altijd een gebrek aan geld	15
2. Toekenningsvoorwaarden	16
3. Aandachtspunten	16
4. Sociaal tarief voor energie: een interessante casus voor de definiëring van rechthebbenden... ..	17
5. Aanbevelingen	17
Hoofdstuk IV – Overmatige schuldenlast	19
1. De oorzaken van overmatige schuldenlast	19
2. Problematische schuldenlast en armoede	20
3. De strijd tegen overmatige schuldenlast	20
4. Aanbevelingen	21
Hoofdstuk V - De financiële gevolgen van de digitalisering van diensten en van geld	23
1. De digitalisering rukt op	23
2. De kosten van digitalisering voor mensen in armoede	24
3. De digitalisering van geld en bankdiensten	25
4. Niemand achterlaten	25
5. Aanbevelingen	26

Hoofdstuk VI – Een effectieve toegang tot rechten.....	28
1. De problematiek van ineffectiviteit van rechten: niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten	28
2. Indicaties voor non-take-up van rechten	29
3. Hoe strijden tegen ineffectiviteit van rechten?.....	30
4. Aanbevelingen	31
Besluit	33
Bijlage	37
1. Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestending van het armoedebeleid	37

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



Voor deelnemers aan het overleg uit verenigingen waar armen het woord nemen is dit tweejaarlijkse Verslag *“een gelegenheid om eraan te herinneren dat mensen die in armoede leven, al heel lang aan een zijden draadje hangen”*. Dit eerste hoofdstuk gaat dan ook over het inkomen van mensen in armoede - meestal een laag loon of een uitkering - dat doorgaans niet volstaat om menswaardig te leven. Omwille van een structureel gebrek aan geld komt de effectiviteit van hun grondrechten in het gedrang en worden ze op verschillende levensdomeinen geconfronteerd met ongelijkheden en uitsluiting. 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.

1. Armoede is altijd een gebrek aan geld

Armoede begint steeds bij een geldtekort om de noodzakelijke kosten te dragen om menswaardig te leven. Mensen in armoede ontwikkelen bijgevolg allerlei strategieën om geld te besparen en hun rekeningen te betalen en *“wonderen te doen met het weinige dat ze hebben”*. Tegelijk moeten ze voortdurend keuzes maken over waaraan ze hun beperkte middelen uitgeven. Naast de geringe hoogte van hun inkomen is ook de onzekere aard ervan een bron van zorgen. Hun inkomen is vaak te onregelmatig en onvoorspelbaar om een toekomstperspectief op te bouwen. Bovendien is het recht op bepaalde uitkeringen ook aan steeds meer voorwaarden verbonden, waardoor de toegang moeilijker wordt.

Situaties van armoede kunnen er daarenboven toe leiden dat de effectiviteit van de grondrechten van mensen in gevaar komt. Zo kunnen uithuisplaatsing van kinderen, het statuut samenwonenden en bedelverboden een schending betekenen van het recht op bescherming van het gezinsleven, het recht op privéleven en het recht om relaties te onderhouden met andere mensen en met de buitenwereld.

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

Armoede is een complexe realiteit, die moeilijk te omvatten 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. Wanneer mensen om hulp vragen, worden ze namelijk geconfronteerd met ‘armoedegrenzen’ die gebruikt worden als criterium om te bepalen of ze al dan niet bijkomende hulp krijgen.

Om met zoveel mogelijk verschillende dimensies van armoede rekening te houden, is een combinatie van verschillende indicatoren nodig. In dit punt ligt de focus op twee indicatoren. Vooreerst geeft de

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

armoederisicodrempel - gebruikt in de monetaire armoederisico-indicator – weer onder welke inkomensgrens iemand als arm wordt beschouwd. Voor België ligt de armoedegrens op 1.366 euro netto per maand voor een alleenstaande en op 2.868 euro netto per maand voor een huishouden bestaande uit twee volwassenen en twee kinderen (jonger dan 14 jaar) (EU-SILC 2022, inkomens 2021). Daarnaast weerspiegelen de referentiebudgetten de hoogte van een menswaardig inkomen. Ze geven een antwoord op de vraag hoeveel netto-inkomen een gezin minimaal nodig heeft om volwaardig aan de maatschappij te kunnen deelnemen. Het referentiebudget voor een koppel met twee kinderen van 4 en 8 jaar bijvoorbeeld, ligt respectievelijk op 3.141 euro en 2.543 euro per maand voor private en sociale huurders. Beide indicatoren hebben hun voor- en nadelen en geven een andere, aanvullende kijk op armoedesituaties.

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”*. Dit punt focust op de inkomensbescherming van de minimuminkomens. We definiëren wat onder minimuminkomens wordt verstaan en vergelijken de bedragen van de minimuminkomens met de armoedegrens van de monetaire armoede-indicator en met de referentiebudgetten. In augustus 2022 kwam het bedrag van het leefloon voor een alleenstaande bijvoorbeeld overeen met 78 % van het bedrag van de monetaire armoedegrens en voor de minimumwerkloosheidsuitkering was dat 87 %. Volgens de referentiebudgetten volstaat het leefloon voor geen enkel gezinstype dat aangewezen is op de private huurmarkt om menswaardig te kunnen leven. Ook de minimum werkloosheidsuitkering is voor vele gezinstypes ontoereikend. We stellen vast dat de minimumuitkeringen gerechtigden onvoldoende beschermen tegen inkomensarmoede. De verhogingen van de bedragen van de uitkeringen (door de automatische indexering, de verdeling van de welvaartsenveloppe en politieke beslissing om de sociale minima te verhogen) hadden niet zozeer een impact op het armoederisico, als wel op de armoedekloof of de diepte van de armoede.

4. Hoeveel mensen leven in monetaire armoede?

Hoewel de armoedecijfers op basis van de monetaire armoede-indicator relatief stabiel blijven en de laatste jaren zelfs een licht dalende tendens vertonen, vrezen de deelnemers aan het overleg *“dat de cijfers niet overeen komen met wat in de realiteit wordt vastgesteld”*. De meest kwetsbare groepen - werklozen, andere inactieven, personen met een migratieachtergrond, alleenstaande ouders, huurders en laagopgeleiden – gaan er immers verder op achteruit. Vele verenigingen waar armen het woord nemen melden bovendien dat er steeds meer mensen uit de lagere middenklasse of werkende armen bij hen aankloppen. De deelnemers aan het overleg vrezen ook *“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 vraag of er sprake is van verarming is niet gemakkelijk te beantwoorden. Cijfers, vaak gebaseerd op veralgemeningen van steekproefresultaten, kunnen nooit de volledige werkelijkheid of de diversiteit aan individuele gevallen vatten. Daarnaast vragen een aantal inherente kenmerken van de monetaire armoederisico-indicator, gebaseerd op de EU-SILC cijfers, voorzichtigheid bij de

interpretatie van de cijfers, of die nu een positieve of negatieve trend aangeven. Bovendien zijn er meerdere indicatoren nodig om de multidimensionaliteit en verschillende situaties van armoede in kaart te brengen. Tenslotte, moet de discussie over het feit of de armoedecijfers al dan niet gedaald zijn, steeds gevoerd worden tegen de achtergrond van de doelstellingen die wereldwijd, op Europees en Belgisch niveau worden gesteld om armoede te bestrijden. In opvolging van de Europese Pijler voor Sociale Rechten schoof België 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. Deze doelstelling is minder ambitieus 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.

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. 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, zodat ze kunnen investeren in hun leven en toekomst.

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



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 tweejaarlijks Verslag 2022-2023. In dit hoofdstuk bekijken we eerst de manier waarop de prijzen van energie en voedsel na de COVID-19-crisis zijn geëvolueerd en gaan na welke prijsstijgingen de inflatie aandreven. Vervolgens staan we stil bij de effecten van de prijsstijgingen op het leven van mensen met een laag inkomen. Tenslotte bekijken we enkele overheidsmaatregelen die werden genomen om de effecten van de stijgende levensduurte te milderen.

1. Sterk stijgende prijzen en een ongeziene inflatie

Men spreekt van inflatie als zich een algemene stijging van de prijzen voordoet, waardoor voor hetzelfde bedrag minder gekocht kan worden dan voorheen en de munt dus na verloop van 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. Deze producten worden gewogen op basis van het aandeel dat ze innemen in de totale bestedingen van huishoudens.

De periode 2022-2023 werd gekenmerkt door een ongeziene inflatie. Vooral de prijzen van energieproducten kenden een erg grillig verloop, met prijzen die vanaf begin 2021 snel begonnen stijgen, tot eind 2022 fors hoger lagen dan het jaar voordien en pas vanaf januari 2023 weer daalden. Met enige vertraging steeg ook de algemene inflatie en de voedingsprijzen. De algemene inflatie piekte in oktober 2022 met 12,27 %, de prijzen van voedsel in maart 2023 met 17,02 %. In november 2023 was de voedselinflatie nog steeds 8,22 %.

De oorzaken van deze stijging zijn voornamelijk te vinden in de gevolgen van de opeenvolgende crisissen. De energieprijzen stegen toen economische activiteiten hervat werden na de COVID-19-crisis en werden verder de hoogte in gedreven door een aantal geopolitieke ontwikkelingen, zoals de Russische inval 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 rechtstreeks effect doordat sommige grondstoffen minder beschikbaar werden. 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”.

De vrees die bij sommigen leeft dat het systeem van loonindexering een loon-prijsspiraal op gang zou brengen – waarbij stijgende loonkosten nieuwe prijsstijgingen veroorzaken – bleek ongegrond, zo toont onderzoek. Anderen vermoedden dat de prijzen de hoogte in gestuwd werden door ‘graaiflatie’, veroorzaakt door bedrijven die de prijzen sterker laten stijgen dan de toegenomen kosten rechtvaardigen en de prijzen niet laten dalen als de kosten minder hoog worden, om zo de winstmarges op te drijven. In België kon echter niet worden aangetoond dat dit voor hogere prijzen zorgde.

2. Effecten op gezinnen met een laag inkomen

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 inflatiecijfers zijn gebaseerd op een gemiddeld consumptiepatroon, maar het aandeel van bepaalde categorieën van uitgaven wijkt hier voor huishoudens in armoede van af, bijvoorbeeld voor energie- en woonkosten. De inflatiecijfers onderschatten daardoor mogelijk het verlies aan koopkracht waar gezinnen in armoede mee geconfronteerd worden.

Enquêtes tonen hoe de inflatie iedereen treft, maar ook dat gezinnen in armoede op basisaankopen moeten besparen, terwijl gezinnen met een hoger inkomen luxe-uitgaven kunnen schrappen. Cijfers van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) tonen dat gezinnen de stijgende prijzen niet altijd het hoofd kunnen bieden. In het Sociaal Rapport 2022 stellen ze vast dat zowel ingebrekestellingen als het aantal lopende en opgestarte afbetalingsplannen in 2022 gestegen zijn tegenover de jaren voordien, samen met het gemiddeld afbetalingsbedrag en de looptijd van de afgesloten afbetalingsplannen.

Bovendien hebben gezinnen in armoede minder mogelijkheden om de prijsstijgingen op te vangen door spaargeld in te zetten, of te ontwijken door voor goedkopere producten te kiezen of te investeren in alternatieven zoals zonnepanelen. Veel mensen hebben eigenlijk geen ruimte meer om verder te besparen. Toch worden ze verplicht te snijden in uitgaven die van essentieel belang zijn, zoals uitgaven in functie van gezondheid. *“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”,* merkt een deelnemer aan het overleg op.

3. Overheidsmaatregelen om prijsstijgingen op te vangen

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 beschermt in aanzienlijke mate tegen verlies aan koopkracht, maar kent ook een aantal ongelijkheden. 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.

Bovendien wordt de indexering niet voor iedereen op dezelfde manier toegepast. Sociale uitkeringen worden snel geïndexeerd, maar werknemers uit de private sector moeten, afhankelijk van de collectieve arbeidsovereenkomsten die in paritaire comités worden onderhandeld, soms tot een jaar wachten voor de indexering wordt doorgevoerd. 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. Tenslotte worden niet alleen de lonen en uitkeringen, maar ook de huurprijzen geïndexeerd, wat ertoe leidt dat huurders bij forse inflatie met sterk stijgende woonkosten worden geconfronteerd.

Zowel de federale als de regionale overheden namen een reeks tijdelijke maatregelen om de impact van een snel stijgende energiefactuur op de budgetten van de Belgische huishoudens te beperken. Deze 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. Onderzoek toont aan dat vooral de sociale tarieven – waarvan de doelgroep tijdelijk uitgebreid werd – de gezinnen goed ondersteund hebben, terwijl maatregelen die op de hele bevolking waren gericht veel minder effectief zijn geweest.

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 bestaansmiddelentoets (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 energieprijs 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.
- Evaluer 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 energieuinig 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



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. Onder welbepaalde voorwaarden kunnen mensen met een laag inkomen een beroep doen op verschillende vormen van bijkomende financiële ondersteuning. Deze ondersteuning kan inkomensaanvullend zijn (zoals de sociale toeslag bij de kinderbijslag) of kostenverlagend (zoals de verhoogde tegemoetkoming (VT), maar ook de sociale huur). Dit hoofdstuk gaat over de toekenningsvoorwaarden waaraan de potentieel rechthebbenden moeten voldoen.

1. Armoede is altijd een gebrek aan geld

Het is niet eenvoudig te bepalen wie nood heeft aan bijkomende financiële ondersteuning, wie er daadwerkelijk recht op heeft en er uiteindelijk ook effectief door geholpen is. 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. Ze 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. Voor veel mensen in armoede is het bovendien niet duidelijk waarop ze juist recht hebben.

In het maatschappelijke en politieke debat over sociale tegemoetkomingen gaat het vaak over 'wie het écht nodig heeft'. Achter deze zogezegde intentie om de mensen te bereiken in de meest kwetsbare financiële situatie gaan echter 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... Deze ideeën leiden tot een steeds verdergaande afbakening van rechthebbenden en voorwaardelijkheid van rechten, waardoor steeds minder mensen er toegang toe hebben.

Mensen in armoede ervaren selectieve maatregelen daarom eigenlijk als 'tweederangsrechten'. Ze zijn van mening dat "*wanneer een systeem aanvullende rechten nodig heeft, de basis onvoldoende is*". Bovendien gaat het niet om sociale 'voordelen', om 'extra's' bovenop wat anderen krijgen. Specifieke maatregelen voor bevolkingsgroepen met een laag inkomen verwijzen eigenlijk naar structurele tekorten in de samenleving en niet naar individuele problemen. Het zijn eerder 'sociale correcties' voor een systeem dat in gebreke blijft.

Selectieve maatregelen dragen slechts in beperkte mate bij 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. Idealiter is er sprake van ‘proportioneel of progressief universalisme’, waarbij universele en toegankelijke dienstverlening aangevuld wordt met aangepaste ondersteuning en maatregelen voor wie het nodig heeft.

2. Toekenningsvoorwaarden

Rechthebbenden op selectieve maatregelen worden meestal gedefinieerd op basis van hun statuut (verbonden aan een situatie, uitkering of persoonlijk kenmerk) of op basis van hun inkomen. Statuten 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. Sociale correcties op basis van inkomensvoorwaarden roepen andere vragen op: welke inkomensgrens wordt gehanteerd? Welke inkomenselementen worden in rekening gebracht (schulden, vermogen...)? Het Steunpunt tot bestrijding van armoede is voorstander van een combinatie van beide toekenningscriteria om lage-inkomensgroepen via twee kanalen te identificeren en te bereiken, zoals bij de VT het geval is.

Naast voorwaarden rond inkomen en/of statuut moeten potentieel rechthebbenden vaak ook aan andere voorwaarden voldoen, die moeilijk te realiseren en te controleren zijn en ook beschouwd worden als een inbreuk op de privacy. Zowel bij het recht op IGO, het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI) bij het recht op leefloon en het recht op sociale huisvesting gelden gedragsvoorwaarden die de keuzevrijheid en autonomie van mensen beperken.

3. Aandachtspunten

Volgens de deelnemers aan het overleg houden 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 bijvoorbeeld onmogelijk gemaakt om te sparen om (on)verwachte uitgaven te anticiperen of hun kinderen te kunnen steunen in de uitbouw van hun leven. Bij de ontwikkeling van een rechtvaardige bestaansmiddelentoets zou het belang van en het vertrouwen in de aanvrager en diens huishouden voorop moeten staan: wat laat de aanvrager toe erop vooruit te gaan in de moeilijke situatie waarin die zich bevindt?

Daarnaast is het belangrijk om drempel effecten weg te werken, die zowel door een statuut als een absolute inkomensgrens als toekenningvoorwaarde voor sociale correcties veroorzaakt worden. Ze kunnen mensen immers in een moeilijke financiële situatie brengen en perverse gevolgen hebben op hun tewerkstellingskansen. Progressieve in plaats van absolute inkomensgrenzen, al dan niet in combinatie met graduele steun, kunnen hiervoor een oplossing bieden.

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

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. 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 VT, die ook op basis van inkomen wordt toegekend. Ondanks de grote effectiviteit van deze uitbreiding van de doelgroep beslisten de beleidsmakers om deze terug te draaien. Ondertussen werken ze aan een hervorming van het sociaal tarief, waarbij ze vooral ‘vals positieve’, dus oneigenlijke of onterechte, rechthebbenden willen vermijden. Nochtans gaat aan de grote meerderheid van de statuten die recht geven op een VT een bestaansmiddelentoets vooraf en zijn de groepen rechthebbenden op basis van statuut zonder bestaansmiddelentoets erg klein.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede pleit er voor om de toekenning van het sociaal tarief voor energie te baseren op twee toekenningscriteria, statuut en inkomen, zoals voor de VT, 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 ook het inkomenscriterium verfijnd worden om een drempелеffect te vermijden. Dit kan bijvoorbeeld door met verschillende inkomensgrenzen te werken en het sociaal tarief degressief toe te passen naarmate de inkomensgrenzen hoger liggen.

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 precaire 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



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. Eerst kijken we naar de belangrijkste oorzaken van overmatige schuldenlast, daarna bekijken we hoe armoede en overmatige schuldenlast met elkaar verbonden zijn. Ten slotte overlopen we de verschillende beschikbare instrumenten om overmatige schuldenlast te bestrijden en presenteren we de aanbevelingen met betrekking tot deze problematiek.

1. De oorzaken van overmatige schuldenlast

Er bestaan verschillende situaties van schuldenlast, die gelijktijdig kunnen voorkomen en vaak externe oorzaken hebben. De belangrijkste oorzaak van overmatige schuldenlast is een laag inkomen, wat er samen met iemands uitgaven voor zorgt dat het budget uit evenwicht raakt. Levensgebeurtenissen en klassieke sociale risico's waaronder verlies van werk, ziekte en veranderingen in de samenstelling van het huishouden of van statuut, kunnen er ook voor zorgen dat mensen in een situatie van overmatige schuldenlast terechtkomen. Bovendien belemmert het statuut samenwonende de steun en solidariteit die mensen net zouden kunnen helpen om deze moeilijkheden te overwinnen.

Daarnaast kunnen mensen in armoede kwetsbaar zijn voor moeilijkheden bij het beheren van een budget, maar het moet benadrukt worden dat het hoe dan ook onmogelijk om een budget te beheren dat je niet hebt. *"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"*. Schulden erven – en het gebrek aan gemakkelijk toegankelijke informatie over de procedure bij een erfenis – is een andere mogelijke oorzaak van problematische schuldenlast.

Bovendien kunnen problematische invorderingspraktijken, of het nu gaat om energie, water, bankdiensten of belastingen, ertoe leiden dat deze huishoudens moeten kiezen tussen zichzelf tekortdoen in de toegang tot diensten of schulden maken op andere uitgavenposten. Door onrealistische afbetalingsplannen, vaak op een te korte termijn, kunnen mensen met een laag inkomen in de problemen komen. Mensen in armoede kunnen eveneens kwetsbaarder zijn voor het aangaan van schulden onder invloed van misleidende commerciële praktijken op het internet, die vaak uitgesteld betalen aanbieden.

Tot slot is de ineffectiviteit van bepaalde rechten en dus het gebrek aan toegang tot hulp, met name voor wat betreft ondersteuning in geval van overmatige schuldenlast, een andere oorzaak of verzwarende factor in dergelijke situaties.

2. Problematische schuldenlast en armoede

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 erkende schuldbemiddelingsdiensten en het profiel van mensen in armoede elkaar in belangrijke mate overlappen.

In tegenstelling tot meer welgestelde bevolkingsgroepen, die meestal schulden aangaan via kredieten, moeten mensen in armoede soms schulden aangaan om in hun basisbehoeften te voorzien (zoals gezondheid, onderwijs, huisvesting, energie en telecommunicatie). Het gaat dus om leef- en overlevingsschulden. *"Veel mensen met schulden niet naar de dokter gaan om hun rekeningen te kunnen betalen"*. Bovendien heeft het maken van schulden een grote psychologische impact op mensen die in armoede leven, die door een chronisch gebrek aan geld een permanente staat van stress en zorgen ervaren.

3. De strijd tegen overmatige schuldenlast

De strijd tegen overmatige schuldenlast begint met preventie, om te voorkomen dat individuen en huishoudens in deze spiraal terechtkomen. Inkomens verhogen, sociale rechten versterken (het aantal sociale woningen verhogen, gratis onderwijs garanderen, de gezondheidszorg verbeteren...) en een betere beheersing van de prijzen zijn dan ook allemaal prioriteiten in de strijd tegen overmatige schuldenlast. 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. *"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"*.

Voor mensen met schuldproblemen zijn er een aantal hulpmiddelen beschikbaar om te helpen hun financiële evenwicht te hervinden. Ze kunnen een beroep doen op verschillende beroepskrachten, afhankelijk van de problemen die ze ervaren en de ernst van hun situatie. Dit kunnen telefonische hulplijnen zijn of initiatieven voor budgetbegeleiding en budgetbeheer. Maar er is ook de minnelijke schuldbemiddeling, een buitengerechtelijke en vrijwillige procedure die, met de hulp van een schuldbemiddelaar, gericht is op de terugbetaling van opgelopen schulden. Dit is gratis wanneer het wordt uitgevoerd door specifiek hiervoor erkende diensten. De collectieve schuldenregeling 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. Een belangrijk element binnen deze procedure dat moet worden aangepakt, is het leefgeld. 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. De wettelijke minima zijn echter nog altijd onvoldoende om een menswaardig leven te leiden. 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"*.

In het buitenland bestaan andere initiatieven, zoals bijvoorbeeld in Frankrijk, waar een procedure een persoonlijke kwijtschelding zonder gerechtelijke vereffening mogelijk maakt als diens financiële situatie geen enkele maatregel mogelijk maakt om de te hoge schuldenlast aan te pakken, waarmee de verkoop van zijn bezittingen vermeden wordt vermeden. In het algemeen wezen deelnemers aan het overleg op de noodzaak oplossingen te vinden voor schuldenaren die hun schulden niet kunnen aflossen en voor wie geen enkele oplossing mogelijk lijkt.

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



De digitalisering van onze samenleving, van zowel publieke diensten als 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. Ze blijft niet zonder gevolgen voor de toegang tot essentiële diensten en tot de rechten van mensen die het opgelegde tempo niet kunnen volgen. Vooral voor hen brengt ze een groot aantal financiële problemen met zich mee.

1. De digitalisering rukt op

De COVID-19-crisis heeft de digitalisering van de samenleving versterkt en versneld. De digitale kloof, die al bestond vóór de gezondheidscrisis, werd nog groter door de maatregelen van de overheden, 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 ook zwaarder getroffen door het gebrek aan continuïteit van bepaalde publieke diensten. Sinds het einde van de pandemie stellen we vast dat er geen terugkeer is naar de situatie van vóór COVID wat de toegang tot rechten betreft: vele procedures zijn alleen online toegankelijk en vele loketten zijn niet terug open gegaan.

De ambities om onze samenleving versneld te digitaliseren, zijn duidelijk verankerd op alle beleidsniveaus. In België hebben de verschillende overheidsniveaus de afgelopen jaren ook verschillende digitale strategieën of plannen ingevoerd. Zo heeft het Brussels Gewest een ordonnantie met de titel 'Digitaal Brussel' aangenomen, met als doel de publieke diensten te digitaliseren. Wellicht is één van de doelstellingen van de digitalisering van diensten 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.

Tegelijk zien deelnemers die in armoede leven ook verschillende voordelen en positieve effecten van digitalisering vanuit financieel oogpunt, zoals een betere automatische toekenning van rechten en mogelijkheden om geld te besparen.

De veronderstelling dat digitalisering onvermijdelijk is, vormt vaak het uitgangspunt voor veel politieke overwegingen, debatten en beslissingen. Maar moet alles wel digitaal worden? Terwijl de ontwikkeling van digitale technologieën 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.

2. De kosten van digitalisering voor mensen in armoede

De digitalisering van de samenleving brengt bepaalde kosten met zich mee voor huishoudens. Maar naast de kosten van digitalisering zelf, zijn het de kosten van digitale ongelijkheden die zwaar wegen op mensen in armoede. Verschillende elementen van digitalisering brengen een zekere kost met zich mee voor huishoudens in armoede, in het bijzonder huishoudens die te maken hebben met de digitale kloof.

Vooreerst brengt de aanschaf van computerapparatuur en een internetverbinding aanzienlijke kosten met zich mee voor mensen in armoede. Bovendien veranderen de behoeften (meer veeleisende toepassingen, videogesprekken, enzovoort) en vereisen ze steeds hogere internetsnelheden, wat goedkope abonnementen doorgaans niet toelaten. Naarmate de technologie zich verder ontwikkelt, dreigt de kloof dus nog groter te worden. Mobiele breedbandverbindingen winnen terrein en zijn meestal gekoppeld aan het gebruik van een duurdere tablet of *smartphone*. 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, zoals de kracht ervan of de beschikbare ruimte of compatibele software.

Vervolgens gebruiken een aantal mensen het internet niet, door een gebrek aan digitale vaardigheden, of het nu gaat om taal, de gebruikte terminologie of het digitale hulpmiddel zelf. Het percentage Belgen (in de leeftijdsklasse 16 tot 74 jaar) dat minstens over basis digitale vaardigheden beschikt, is gestegen van 54 % in 2021 naar 59 % in 2023. 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. 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 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 vorming 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.

Daarnaast vormen de kosten van niet-digitale alternatieven een bijkomende ongelijkheid tussen mensen die online zijn en de degenen die dat niet zijn. Er bestaan inderdaad prijsverschillen tussen online en cash betalingen bij verschillende openbaarvervoerbedrijven, diverse winkels, aanbiedingen op het gebied van telecommunicatie, kaartjes voor culturele activiteiten, enzovoort. Problematischer vanuit het oogpunt van gelijkheid tussen burgers zijn de tariefverschillen voor procedures bij de gemeente, zoals het verkrijgen van documenten.

Bovendien maakt de digitalisering van diensten 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.

Tenslotte bevestigen de deelnemers aan het overleg de grotere kwetsbaarheid voor oplichting en *phishing*-pogingen bij gebrek aan een contactpersoon en zwakkere digitale vaardigheden.

3. De digitalisering van geld en bankdiensten

De bancaire en financiële sector is vandaag ongetwijfeld een van de meest gedigitaliseerde ter wereld. Bovendien evolueert onze samenleving onvermijdelijk in de richting van een steeds geringer gebruik van bankbiljetten en munten. Sommige aspecten van deze evoluties hebben veel voordelen, ook voor mensen in armoede, op voorwaarde dat ze toegang hebben tot deze digitale toepassingen. Maar deze digitalisering van bankdiensten en betaalmiddelen kan 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.

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. Het is duidelijk dat de trend is om filialen te sluiten en menselijke ondersteuning te beperken: het wordt steeds moeilijker om een afspraak te krijgen, om een bankbediende aan de telefoon te spreken, om hulp te krijgen bij het papierwerk... De deelnemers aan het overleg herinnerden aan het belang van bankkantoren en persoonlijke ondersteuning voor mensen die onvoldoende digitale vaardigheden hebben.

Naast de digitalisering van betaalmiddelen stellen we vast dat het steeds moeilijker wordt om cash te betalen, wat een bedreiging kan vormen voor de toegang tot bepaalde grondrechten, met name voor precare groepen. Bovendien zouden, zoals een vereniging waar armen het woord nemen stelde in het overleg, *“mensen een vrije keuze moeten hebben, zonder sancties. Je zou niet gestraft mogen worden als je ervoor kiest om niet digitaal te bankieren”*. De tekst bespreekt drie huidige tendensen die de vrijheid om betaalmiddelen te kiezen beperken: de toenemende moeilijkheid om contant geld te verkrijgen – onder andere door de sluiting van geldautomaten en bankfilialen -, de uitholling van het recht om contant te betalen – meer en meer handelaars weigeren cash betalingen - en de politieke voorkeur voor elektronische betaalmiddelen – hoewel de betalingssector vandaag grotendeels rond de privésector is georganiseerd.

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’. Maar wat gebeurt er met deze principes voor mensen die het tempo van de digitale technologie niet kunnen bijhouden? 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 de 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. 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. Er zijn 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.

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 Kruispuntbank 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



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’.

Eerst 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. Vervolgens zullen we zien dat de bestaande indicaties tonen dat het om een heel omvangrijke problematiek gaat. En daarna 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.

1. De problematiek van ineffectiviteit van rechten: niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten

Op basis van verschillende werkzaamheden en publicaties van het Steunpunt en van andere actoren en van het overleg in functie van dit Verslag gaan we 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”*. 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. 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 regelgeving is dus zelf vaak oorzaak voor ineffectiviteit van rechten, omwille van complexiteit, voorwaardelijkheid, geen of moeilijke toegang tot beroepsmogelijkheden... Er is 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). 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 preciaire groepen helemaal geen evidentie, en zijn er verschillende drempels.

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. 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. Deze digitalisering – en de enorme versnelling ervan in de voorbije jaren – is bijzonder problematisch en een échte uitdaging voor de komende jaren voor de realisatie van rechten van burgers, en komt dan ook aan bod in verschillende hoofdstukken van dit Verslag.

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. 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.”* Soms heeft men ook schrik voor perverse effecten wanneer men ondersteuning wil vragen, of schrik voor stigmatisering, dat je als een ‘arme’ of ‘profiteur’ zal bestempeld worden.

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.

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, maatregelen waarvan bemiddelde huishoudens – die al veel hebben - meer gebruik maken dan de armere huishoudens) veel minder in de verf gezet of geproblematiseerd.

De resultaten van het TAKE-onderzoeksproject bevestigen de bijzonder grote omvang van non-take-up van rechten: 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+.

Precieze cijfers over de omvang van non-take-up van rechten zijn niet eenvoudig op te maken, maar bovenstaande indicaties geven duidelijk aan dat de problematiek bijzonder groot is. Nochtans toont de mate waarin de voorziene ondersteuning door rechthebbenden wordt opgenomen, hoe effectief het beleid is.

3. Hoe strijden tegen ineffectiviteit van rechten?

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.

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**. 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 begunstigten van het recht kunnen worden geïdentificeerd. Een goed voorbeeld van automatische toekenning is het sociaal energietarief.

Tegelijk wordt ook grote voorzichtigheid gevraagd rond het gebruik van persoonsgegevens voor andere doeleinden dan die waarvoor zij oorspronkelijk door een instelling werden bewaard. 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. Dit is ook pijnlijk duidelijk geworden in de zogenaamde Toeslagenaffaire in Nederland. De deelnemers aan het overleg benadrukken het belang van automatische toekenning van rechten, maar tegelijk ook het behoud van niet-automatische parallelle procedures en voldoende mogelijkheden voor menselijke contacten, loketwerking en begeleiding.

Tijdens het overleg werd gevraagd om de piste van **het versterken van de loketfunctie, van persoonlijke begeleiding en van beroepsmogelijkheden** expliciet op te nemen. De afbouw van loketten heeft immers grote consequenties voor de organisaties op het terrein, en de verantwoordelijkheid voor dienstverlening – en het realiseren van rechten – dreigt op hen afgeschoven te worden.

Een andere 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’”*.

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. Deze digitalisering is problematisch voor de toegang tot rechten en diensten, gezien de digitale kloof waarmee veel precare groepen geconfronteerd worden (zie hoofdstuk V).

Meermaals werd gewezen op het belang van de **ondersteuning van diverse verenigingen en organisaties** bij het kunnen realiseren van rechten. In verschillende steden en gemeenten 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. Maar tegelijk wordt ervoor gewaarschuwd dat de overheid haar rol om rechten effectief te realiseren niet volledig mag afschuiven op het middenveld. De beroepskrachten op het terrein worden overbevraagd en hebben vaak te kampen met een ernstige onderfinanciering.

Tenslotte is het heel belangrijk om **over cijfers te beschikken** om de omvang van non-take-up 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. 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 precare situaties leven.
 - Behoud en versterk de verschillende contact- en informatiekkanalen (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 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' en het daaropvolgende thematische memorandum van het Steunpunt 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 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 tweejaarlijkse Verslagen ‘Duurzaamheid en armoede’ en ‘Solidariteit en armoede’ 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 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 % 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 bestaansmiddelenstoets 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 het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding (BAPN) en het Steunpunt tot bestrijding van armoede.

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). 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 opgemaakt voor de Conferentie voor een rechtvaardige transitie in België 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 groepen werkelijk ondersteund worden in de realisatie van hun grondrechten, in functie van een duurzame toekomst.

Bijlage

1. Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid

Het Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging 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

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

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;

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^{ste} 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^{ste} 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^{ste} 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 elkaanders bevoegdheden en budgetten, voor de erkenning en aanmoediging van organisaties waar armen het woord nemen.

ARTIKEL 7

§ 1^{ste} 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

Samenvatting

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 - 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.

Een samenvatting van dit tweejaarlijks Verslag is eveneens beschikbaar in het 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 (2024). *De financiële dimensie van armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Samenvatting. 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