



Service de lutte contre la pauvreté,  
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,  
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären  
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

# Burgerschap en armoede

EEN BIJDRAGE AAN POLITIEK DEBAT EN POLITIEKE ACTIE

TWEEJAARLIJKS VERSLAG 2016-2017

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





## Inhoud

<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>Hoofdstuk I Burger zijn, is gelijk zijn in menswaardigheid en in rechten</b>	<b>6</b>
1. Gelijke toegang tot rechten	6
1.1. Effectiviteit van de rechten van de mens	6
1.2. Toegenomen voorwaardelijkheid van rechten	7
1.3. Oorzaken van non-take-up van rechten	10
1.4. Toegang tot rechten bij gebrek aan erkende huisvesting	14
1.5. Bij wijze van besluit: toegang tot rechten en politiek engagement	23
2. Specifieke maatregelen voor universele rechten	24
2.1. Sociale correcties of tweederangsrechten?	25
2.2. Afbakening van categorieën	28
2.3. Effectiviteit van een categoriaal beleid	32
2.4. Bij wijze van besluit: gelijkheid en rechtvaardigheid	34
<b>Hoofdstuk II Burger zijn, is vrij zijn in de uitoefening van rechten en verantwoordelijkheden</b>	<b>36</b>
1. Recht op respect voor het privéleven	36
1.1. Permanente controle	37
1.2. Strijd tegen sociale uitkeringsfraude	39
1.3. Toegang tot persoonlijke gegevens door anderen	40
1.4. Toegang tot eigen gegevens	44
1.5. Bewindvoering van de goederen en/of de persoon	45
1.6. Bij wijze van besluit: respect voor het privéleven als essentieel onderdeel van burgerschap en armoedebeleid	48

<b>2. Samenwonen met wie men wil</b>	<b>49</b>
2.1. Complexe regelgeving	49
2.2. Samenwonen bestraft	51
2.3. De ene samenwonende is de andere niet	55
2.4. Solidariteit en individualisering van rechten	56
2.5. Bij wijze van besluit: voldoende sociale bescherming voor iedereen	59
<b>Hoofdstuk III Burger zijn, is verantwoordelijkheden kunnen opnemen</b>	<b>62</b>
<b>1. Participatie aan de samenleving</b>	<b>62</b>
1.1. Deelname aan het maatschappelijk leven	63
1.2. Deelname aan het verenigingsleven	65
1.3. Participatie aan politieke processen	69
1.4. Bij wijze van besluit: een inbreuk op burgerlijke en politieke rechten	72
<b>2. Rol als ouder</b>	<b>72</b>
2.1. Belang van het gezin	73
2.2. Ouder zijn in moeilijke omstandigheden	75
2.3. Verantwoordelijkheid van de overheid om ouders te ondersteunen bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden	78
2.4. Erkenning van ouders als eerste opvoedingsverantwoordelijken	85
2.5. Bij wijze van besluit: is ouderschap ook burgerschap?	91
<b>Hoofdstuk IV Focus: het recht op degelijke huisvesting</b>	<b>92</b>
<b>1. Het gebrek aan betaalbare en kwalitatieve woningen</b>	<b>93</b>
1.1. Betaalbaarheid	93
1.2. Kwaliteit	96
1.3. Leegstand en huisbezetting	98
1.4. Toevlucht tot alternatieve vormen	100
1.5. Mobiele woningen	104

2. Uitsluitingsmechanismen in de woonmarkt	106
2.1. Selectie en discriminatie	106
2.2. Uithuiszettingen ten gevolge van onbewoonbaarheid	110
3. Begeleiding in de zoektocht naar en het behoud van een woning	115
4. Naar een inroepbaar recht op huisvesting	118
5. Bij wijze van besluit: erop vooruitgaan	120
<b>Besluit: “En nu, wat gaat er verder gebeuren?”</b>	<b>128</b>
<b>Eindnoten</b>	<b>130</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>150</b>
1. Lijst van organisaties die betrokken zijn bij de totstandkoming van het Verslag 2016 – 2017	150
2. Lijst van personen die op één of andere wijze een bijdrage leverden aan het opstellen van het Verslag 2016 – 2017	153
3. Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestending van het armoedebeleid	157



# Inleiding



Het is met een zekere fierheid dat we u het tweejaarlijkse Verslag 2016-2017 over 'Burgerschap en armoede' voorstellen.

Dit Verslag is de vrucht van een lang en gemeenschappelijk traject, begonnen bij een eerste overlegvergadering op 6 juni 2016 tussen verenigingen waar armen het woord nemen en de medewerkers van het Steunpunt tot bestrijding van armoede. Vanaf het begin en tijdens de hele duur van het overlegproces, hebben mensen met ervaring in armoede zeer sterk geparticipeerd. De energie waarmee ze vergaderingen voorbereidden en eraan meewerkten, is bewonderenswaardig. Een tiental overlegbijeenkomsten bracht vervolgens leden van deze verenigingen samen met beroepskrachten uit verschillende sectoren<sup>1</sup>, betrokken omdat ze rechten toekennen, omdat ze toekomstige maatschappelijk werkers opleiden, omdat ze werkzaam zijn in een organisatie met een mandaat tot bescherming van mensenrechten ... Dit dialoogproces verliep – overeenkomstig het Samenwerkingsakkoord<sup>2</sup> en op vraag van de deelnemers - getrouw aan de geest van het Algemeen Verslag over de Armoede (hierna, het 'AVA')<sup>3</sup>. Na elke bijeenkomst werd telkens een zeer volledig verslag opgemaakt om de deelnemers de mogelijkheid te geven na te gaan of hun bijdrage goed werd begrepen en om de volgende vergadering voor te bereiden met anderen, indien gewenst. De citaten die in het Verslag zijn opgenomen zonder bronvermelding, zijn een weergave van tussenkomsten tijdens de bijeenkomsten.

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

Bij de uitwerking van het thema 'burgerschap en armoede' zijn we niet vertrokken van een bestaande definitie van burgerschap, maar van de betekenis die de deelnemers aan het overleg – in het bijzonder mensen in armoede – eraan geven. Uit de reflecties resulteerden vier essentiële aspecten of pijlers van burgerschap: gelijkheid, vrijheid, de mogelijkheid verantwoordelijkheden op te nemen en erkenning. We kozen er samen voor om burgerschap in al zijn dimensies verder te bespreken met een focus op huisvesting.

Gezien de huisvestingscrisis sinds het AVA nog verergerde, is de druk door de woonprijzen onhoudbaar geworden voor de allerarmsten. Zonder degelijke en betaalbare woning is het echter onmogelijk om voluit zijn burgerschap te beleven en in zijn andere fundamentele rechten gerespecteerd te worden. Tijdens het overleg werd beklemtoond dat de overheid een regulerende rol moet opnemen tegenover een woonmarkt die voor de meest kwetsbaren in de samenleving geen plaats maakt.

Vanzelfsprekend beperkt burgerschap zich niet tot het recht op een degelijke woning. Tijdens het overleg duiden de deelnemers herhaaldelijk op het belang dat ze hechten aan gezin, werk, onderwijs, gezondheid, justitie ... en op het feit dat al deze rechten op ondeelbare wijze onderling verbonden zijn. In een tijd die ertoe neigt mensen in armoede individueel verantwoordelijk te stellen voor hun situatie, kan een benadering die enkel focust op de rechten en plichten van het individu niet voldoende zijn. Het is bovenal de verantwoordelijkheid van de overheid en van de samenleving om systeemfouten te verbeteren, die mensen in



armoede duwen of houden. *"Onzekerheid is de afwezigheid van een of meer van de zekerheden - en dan met name werk - die personen en gezinnen in staat stellen om hun professionele, familiale en sociale verplichtingen na te komen, en van hun basisrechten gebruik te maken. De onzekerheid die daaruit voortvloeit, kan groter of kleiner zijn en meer of minder ernstige en blijvende gevolgen hebben. Bestaansonzekerheid leidt tot extreme armoede, wanneer ze zich manifesteert op verschillende terreinen, wanneer ze zich manifesteert over een langere periode, en wanneer de kansen om zelf uit de problemen te raken in de nabije toekomst klein zijn."*<sup>4</sup> Een reële verandering zal niet vanzelfsprekend zijn en vereist een coherente en transversale aanpak en grote investeringen.

Dit Verslag is ingedeeld in drie onderling verbonden en inwisselbare hoofdstukken, die evenwaardige pijlers van burgerschap belichten. Burger zijn, dat is gelijk zijn in waardigheid en in rechten. Burger zijn, betekent ook vrij zijn in de uitoefening van rechten en verantwoordelijkheden. Om echt vrij te zijn, moet elke burger over de nodige middelen en hefboomen beschikken om die vrijheid waar te maken. Tenslotte betekent burger zijn ook verantwoordelijkheden kunnen opnemen. Opnieuw is het hiertoe nodig om elkeen de instrumenten te geven om hem te helpen zijn plaats in de samenleving in te nemen. Naast de fundamentele rol die het verenigingsleven speelt bij de individuele en collectieve ondersteuning van mensen in armoede, gaan we nader in op de rol van ouders in een situatie van armoede.

Erkenning versterkt de drie pijlers van burgerschap, waarmee het zo verweven is dat we beslist hebben het als een transversaal thema te behandelen doorheen de drie hoofdstukken. Zoals een stoel met vier poten, zijn erkenning en de drie pijlers onlosmakelijk verbonden, ondeelbaar en essentieel. Wanneer er een poot aan de stoel mankeert, wordt de stoel onstabiel en doet hij degene die erop zit vallen. Bovenop de materiële en sociale nood lijden mensen in armoede zeer sterk onder het gebrek aan erkenning vanwege een samenleving die hen beschouwt als nietsnut, als onbekwaam om hun leven en dat van hun gezin in handen te nemen. *"Is iedereen burger? Burger zijn, is sterker dan een blik om zich goed te voelen. Door te horen zeggen dat men niets waard is, dat men 'afval van de mensheid' is, wordt burgerschap vernietigd. Het is niet alleen een kwestie van blik, het is fundamenteeler dan dat."* Dit Verslag wil ook deze vooroordelen bestrijden door zich onder andere te richten op diensten en organisaties die geacht worden mensen in armoede te begeleiden naar een beter leven. Als mensen in armoede ondersteund worden door beleidsmakers, beroepskrachten en medeburgers die zich van deze vooroordelen bewust zijn, zal dat tenminste gedeeltelijk het grote tekort aan erkenning verhelpen.

Verwijzend naar het Samenwerkingsakkoord dat een bijzondere aandacht vraagt voor de armsten, kozen we ervoor om te vertrekken van de situaties waarbij niet aan de voorwaarden voor een menswaardig bestaan beantwoord wordt en waarin mensen de meeste moeilijkheden ondervinden om hun rechten en verantwoordelijkheden uit te oefenen, in de overtuiging dat op die manier, de reflectie en de aanbevelingen die eruit voortvloeien relevant zullen zijn om de fundamentele rechten van iedereen te garanderen. We formuleerden aanbevelingen doorheen de tekst van het Verslag, zo dicht mogelijk bij de analyse die er aanleiding toe geeft.

Het overleg georganiseerd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft ook deze keer de interesse van verscheidene actoren opgewekt, waarvan de meesten de strijd tegen armoede niet als voornaamste opdracht hebben. Het unieke karakter van het Samenwerkingsakkoord maakt - via het Steunpunt - deze ontmoetingen tussen personen, verenigingen en organisaties (die niet gewoon zijn elkaar te ontmoeten, maar allen bekommerd zijn om in hun engagement, werk of missie rekening te houden met de ervaringen van mensen in armoede) mogelijk. Dit is buitengewoon belangrijk, daar de strijd tegen armoede iedereen aanbelangt. Dankzij zijn interfederaal karakter is het Steunpunt goed geplaatst om uitwisselingen op basis van inbreng van het terrein te structureren, zonder a priori rekening te moeten houden met de betrokken

bevoegdheidsniveaus en om aanbevelingen te formuleren die de samenhang van de strijd tegen armoede versterken. De onafhankelijkheid van de werking van het Steunpunt laat toe om de deelnemers aan een overleg een grote vrijheid van spreken te geven. Noch vereniging noch administratie zijnde, formuleert het Steunpunt kritiek ten aanzien van elk beleid dat het beschermingsniveau van de fundamentele rechten vermindert, maar werkt het ook samen wanneer dat de strijd tegen armoede vooruit kan helpen.

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

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



# Hoofdstuk I

## Burger zijn, is gelijk zijn in menswaardigheid en in rechten

De reflecties van de deelnemers aan het overleg over gelijkheid in waardigheid en in rechten gaan over twee vragen. De eerste vraag betreft de toegang tot de rechten: wat zijn de oorzaken van de niet-toegang tot rechten en bijgevolg van de ongelijke toegang tot rechten (1)? De tweede vraag gaat over het type maatregelen dat het best gelijkheid garandeert: zijn rechten die gericht zijn op bijzonder kwetsbare doelgroepen noodzakelijk om gelijkheid in rechten te garanderen of dragen ze bij tot meer ongelijkheid door van rechten voor armen arme rechten te maken<sup>5</sup> (2)?

### 1. Gelijke toegang tot rechten

*"Mensen die in extreme armoede leven, ervaren echter dat ze niet als burgers worden erkend en dat ze vaak zelfs niet als volwaardige mensen worden beschouwd. Hoewel ze in theorie dezelfde rechten hebben, functioneert alles alsof grondrechten niet voor hen gelden."*

Nadat we duidelijk hebben gemaakt dat toegang tot rechten in de eerste plaats moet gaan om de effectiviteit van de rechten van de mens (1.1), wijzen we erop dat bepaalde keuzes die door de wetgever werden gemaakt sinds het Algemeen Verslag over de Armoede de effectiviteit van deze rechten niet hebben verbeterd. Vooral de toegenomen voorwaardelijkheid van bepaalde rechten wordt door de deelnemers aan het overleg

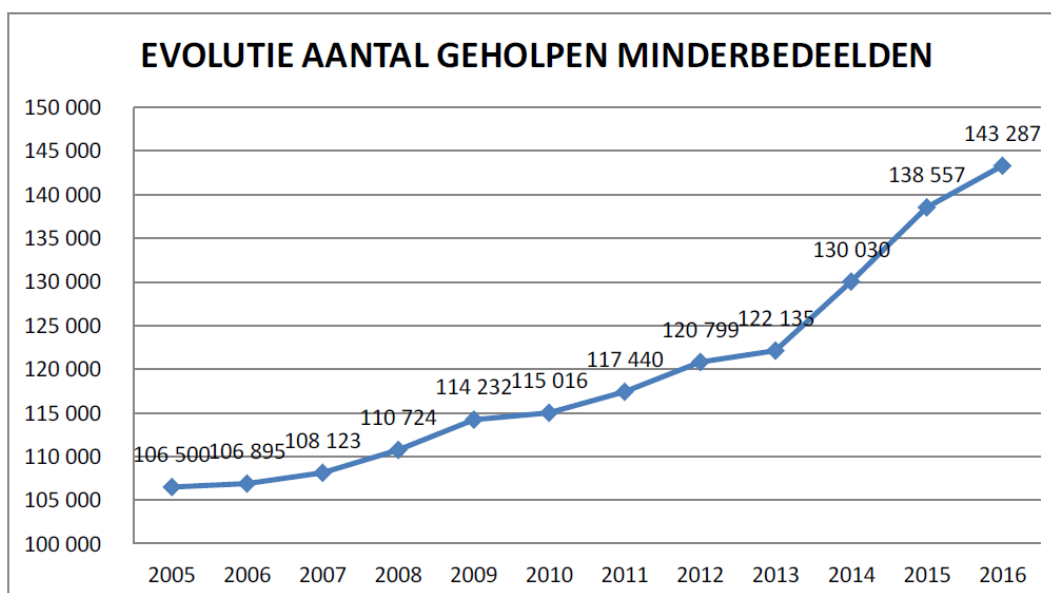
als problematisch beschouwd (1.2). Vervolgens gaan we in op de redenen die de toegang tot rechten verhinderen. Die zijn van heel uiteenlopende aard en bijgevolg zijn de pistes om die toegang te verbeteren dat ook (1.3). Tot slot bekijken we de mechanismen die worden gebruikt om de inschrijving in de bevolkingsregisters van dak- en thuislozen en van mensen die hun toevlucht moeten nemen tot niet-erkende vormen van huisvesting mogelijk te maken: het referentieadres en de tijdelijke domicilie (1.4).

#### 1.1. Effectiviteit van de rechten van de mens

Mensen die in extreme armoede leven, dringen erop aan dat we duidelijk moeten maken over welke rechten we het hebben als we nadenken over de toegang tot rechten. Het is de naleving van de rechten van de mens die moet worden gegarandeerd. Deze rechten vormen immers de uitdrukking van wat mannen, vrouwen en kinderen nodig hebben om op een menswaardige manier te kunnen leven: eerbiediging van het gezinsleven en de privacy, tewerkstelling, sociale bescherming, bescherming van de gezondheid, degelijke huisvesting, cultuur, voldoende voedsel ... Deze rechten zijn vastgelegd in diverse internationale teksten en in de Belgische Grondwet. De Belgische Staat heeft de meeste teksten over de mensenrechten ondertekend en geratificeerd - België was zelfs pionier op dit gebied, met name bij

de herziening van het Europees Sociaal Handvest, waarbij artikel 30 werd toegevoegd, het enige artikel dat expliciet het recht op bescherming tegen armoede verankert. De Staat heeft er zich op die manier toe verbonden om progressief maar zo snel mogelijk alle rechten die daarin worden vermeld, te realiseren. Vooraleer we kunnen ingaan op de toegang tot rechten zelf, moeten we een voorafgaande vraag stellen, namelijk of de initiatieven die door de wetgever worden

genomen, de effectiviteit van de rechten van de mens bevorderen. De verenigingen waar armen het woord nemen, klagen bijvoorbeeld aan dat meer en meer mensen een beroep moeten doen op voedselpakketten, wat door de grafiek hieronder wordt bevestigd<sup>6</sup>. Hoewel voedselpakketten in noodgevallen kunnen helpen, mogen ze in geen enkel geval een structurele manier worden om het recht op voldoende voeding te realiseren.



Bron: Belgische federatie van voedselbanken, jaarlijks rapport 2016, p. 15.

## 1.2. Toegenomen voorwaardelijkheid van rechten


De deelnemers aan het overleg zijn het erover eens dat er sinds een tiental jaar een algemene trend naar meer voorwaardelijkheid van de rechten merkbaar is<sup>7</sup>. Verschillende wetten geven blijk van deze toegenomen voorwaardelijkheid. Deze verhoogt het risico dat de toegang tot rechten wordt bemoeilijkt of dat mensen zelfs uit bepaalde rechten worden uitgesloten, waardoor

het moeilijker wordt voor hen om hun professionele, familiale en sociale verantwoordelijkheden op te nemen.

Dat de voorwaarden voor de toegang tot rechten steeds strenger worden, is met name merkbaar binnen de sociale bescherming (sociale zekerheid en sociale bijstand). We geven hieronder twee voorbeelden die aantonen dat "hoe voorwaardelijker het grote net van de sociale basisbescherming, hoe meer burgers ook dreigen door het tweede net van de residuele rechten te vallen"<sup>8</sup>. We geven nog een voorbeeld van het feit dat zelfs in dit laatste vangnet de voorwaarde-

lijkheid is toegenomen. We halen eveneens de hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand aan, een ander voorbeeld van een recht dat meer voorwaardelijk is geworden.

### 1.2.1. Verhoogde degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen

 Samenvattend, resulteerde de hervorming van de werkloosheidsverzekering van november 2012 in een verhoogde degressiviteit van de uitkeringen, dit wil zeggen dat de uitgekeerde bedragen lager worden naarmate de werkloosheid langer aanhoudt. Deze degressiviteit werd ook van toepassing op werklozen die een gezin ten laste hebben en voor wie de uitkeringen de enige bron van inkomsten zijn van het gezin<sup>9</sup>.


Vergeleken met de manier waarop de werkloosheidsuitkeringen vroeger werden berekend, verlaagt deze maatregel het bedrag van de uitkeringen van vele werkloze mannen en vrouwen met een reële impact op hun levensomstandigheden als gevolg<sup>10</sup>. De variatie in de bedragen van de uitkeringen maakt het onmogelijk om een budget op te stellen, zelfs op korte termijn. Door de verhoogde degressiviteit wordt het moeilijker om de huur of de kosten voor gezondheidszorg te betalen (verzorging wordt uitgesteld) en neemt het risico op schuldopbouw toe... Dit treft het hele gezin van de werkloze, en in het bijzonder de kinderen. *"Als de bestaansonzekerheid gevolgen heeft voor de gezondheid – doordat ze aan ondervoeding lijden of vertraging bij de toegang tot verzorging oplopen -, als de bestaansonzekerheid hen dwingt om in een ongezonde woning te leven, als de bestaansonzekerheid hen uit het schoolsysteem bant en in het schoolsysteem discrimineert, zijn de gevolgen ervan verwoestend voor hun identiteit."*<sup>11</sup> De achteruitgang van de levensomstandigheden maakt het vervolgens moeilijker om zich in te schakelen op de arbeidsmarkt. Het wordt onder

andere lastiger om de kosten te dragen die met de zoektocht naar werk gepaard gaan.


De grotere complexiteit van de regelgeving maakt de opdracht tot informatie van de bevoegde instanties ingewikkelder en leidt zelfs tot verkeerde berekeningen van de bedragen of tot verkeerde informatie, met rechtsonzekerheid en verlies van rechten tot gevolg.

We herinneren er ook aan dat in het bijzonder het statuut samenwonende, ingevoerd in de jaren '80, ongunstig is en dat vrouwen oververtegenwoordigd zijn in de categorie samenwonenden. Sinds de hervorming van de werkloosheidsverzekering in 2012 past men de degressiviteit nog sneller dan voordien toe bij samenwonenden in de tweede vergoedingsperiode<sup>12</sup>.

De vraag stelt zich ook of deze maatregel wel conform is aan het 'principe van standstill' (ook wel 'klikstelsel' genoemd)<sup>13</sup>.

 'Standstill' is een juridisch principe dat van toepassing is op de rechten afgekondigd in de Grondwet, dus ook op het recht op sociale zekerheid dat vermeld wordt in artikel 23. De wetgever wordt verondersteld dit recht geleidelijk aan te realiseren en mag het niveau van bescherming niet aanzienlijk verminderen. Verminderingen zijn slechts aanvaardbaar wanneer ze behoorlijk worden verantwoord en een zekere proportionaliteit respecteren: wordt de maatregel genomen in het algemeen belang? Is ze geschikt vanuit het algemeen belang? Lukt ze geen buitenproportionele gevolgen uit?

### 1.2.2. Inschakelingsuitkering

 De wetgeving met betrekking tot de inschakelingsuitkering die van kracht is sinds 1 januari 2012, heeft de reglementering inzake de wachtuitkering gewijzigd: verlenging van de beroepsinschakelingsperiode (van 9 maanden naar 1 jaar), toename van het aantal evaluatiegesprekken, beperking van de uitkeringen in de

tijd (36 maanden) en invoering van leeftijdsgrenzen (sinds 1 september 2015 bijvoorbeeld kunnen jongeren onder de 21 jaar die geen diploma secundair hebben behaald niet langer een inschakelingsuitkering genieten).<sup>14</sup>

De beperking van de uitkeringen in de tijd heeft geleid tot de automatische uitsluiting van 37.007 mensen voor de periode van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2016<sup>15</sup>. Door de automatische toepassing hebben ze niet kunnen anticiperen op de gevolgen van die uitsluiting voor hun situatie. Dat heeft tot heel wat onbegrip geleid. *"Ik heb altijd alle nodige papieren gehad, steeds naar werk gezocht. En u zegt mij nu dat het gewoon zo is? Dat met de nieuwe wet de mensen zomaar worden buiten gezet?" "Het is alsof we niets meer waard zijn. We worden aan de kant geschoven, zo voelde ik dat echt aan. Je telt niet meer mee in de ogen van de maatschappij."*<sup>16</sup>

De hervorming van de wachtuitkering (voortaan inschakelingsuitkering) dreigt een impact te hebben op de gelijkheid tussen vrouwen en mannen, gegeven het feit dat meer vrouwen dan mannen van deze uitkering genieten<sup>17</sup>.

Ook hier stelt zich de vraag of deze maatregel beantwoordt aan het 'principe van *standstill*'. We verwijzen ernaar dat deze werd aangehaald in een beslissing van de Arbeidsrechtbank van Luik<sup>18</sup>.

### 1.2.3. Geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI)

 Sinds 1 november 2016 is het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie verplicht voor alle nieuwe begunstigen van het leefloon (iedereen die de laatste 3 maanden geen leefloon heeft ontvangen), terwijl het voordien enkel verplicht was voor jongeren onder de 25 jaar<sup>19</sup>.

Het GPMI, dat wordt vastgelegd in een contract tussen de rechthebbende en het OCMW, is een instrument om de betrokken persoon actief te

begeleiden naar onafhankelijkheid, autonomie, sociale integratie en indien mogelijk naar een professionele integratie<sup>20</sup>. Reeds voor de uitbreiding van de toepassing van het GPMI op meer ontvangers van het leefloon, heeft het Grondwettelijk Hof het GPMI beoordeeld *"als een voorwaarde voor de personen aan wie het is opgelegd om het leefloon te verkrijgen"*<sup>21</sup>. De vraag die zich stelt is of een dergelijk contract *"aan de hulpvrager werkelijk toelaat om een eigen programma te ontwikkelen, eventueel alternatief en in staat om hem opnieuw vertrouwen en waardigheid in te boezemen (de eerste stap op weg uit de miserie)"*<sup>22</sup>. Wanneer het OCMW en degene die een leefloon aanvraagt er niet in slagen om een het eens te worden over de inhoud van het contract en wanneer de aanvrager weigert om het te ondertekenen, kan deze houding, naargelang de situatie, geïnterpreteerd worden als een weigering om de nodige inspanningen te leveren om werk te vinden. En werkbereidheid is wel degelijk een voorwaarde voor de toekenning van het leefloon. De verplichting om een contract voor een GPMI af te sluiten - behoudens billijkheids- of gezondheidsredenen - verhoogt de facto de voorwaardelijkheid en maakt de toegang tot het recht op een leefloon moeilijker.

Het GPMI bevat vaak 'subjectieve' voorwaarden – gedragsvoorwaarden via dewelke de hulpvrager zijn goede wil kan tonen. De interpretatie van dit soort voorwaarden strookt niet steeds met de realiteit van een leven in armoede en draagt op deze manier bij tot meer non-take-up van het leefloon. De rechtspraak betreffende het recht op leefloon toont aan dat de notie 'werkbereidheid' aanleiding geeft tot sterk verschillende interpretaties.

### 1.2.4. Juridische bijstand

De toegenomen voorwaardelijkheid treft ook andere wetten. Zo werd tijdens het overleg meermaals gewezen naar de wetgeving inzake juridische bijstand.

De juridische bijstand (vroeger 'pro Deo') houdt in dat de Staat de kosten en honoraria van iemands advocaat ten laste neemt. Sinds 1 september 2016 is deze bijstand niet langer gratis: behoudens uitzonderingen die in de wet zijn voorzien of vrijstellingen die worden toegekend door de bureaus voor juridische bijstand, moet de rechtzoekende de advocaat 20 euro betalen voor diens tussenkomst en 30 euro per zaak waarvoor hij in de rechtbank optreedt. Vóór de hervorming genoten bepaalde categorieën begunstigden (personen die een leefloon ontvangen bijvoorbeeld) automatisch juridische bijstand (onweerlegbaar vermoeden). Nu kan worden geëist dat ze bewijzen aandragen die aantonen dat ze niet over voldoende middelen beschikken (vermoeden is weerlegbaar geworden).

Vandaag stellen de Bureaus voor Juridische Bijstand (BJB) reeds vast dat het aantal advocaten aangeduid voor juridische bijstand is verminderd. Het Platform 'Recht voor Iedereen', waarin 25 verenigingen en 5 waarnemende organisaties zetelen, heeft op zijn beurt een Zwartboek van justitie<sup>23</sup> gepubliceerd, waarin rechtzoekenden over hun ervaringen vertellen. Op vraag van de minister van Justitie zal er een evaluatie worden uitgevoerd door de ordes van de balies (OBFG en VOB). Die zou een objectief beeld moeten kunnen geven van de impact van de veranderingen in de juridische bijstand op de toegang tot justitie. Dat kan echter enkel als naast de vertegenwoordigers van advocaten ook vertegenwoordigers van de rechtzoekenden – in het bijzonder de meest armen onder hen - bij de evaluatie worden betrokken.

Om te evolueren naar een grotere effectiviteit van de fundamentele rechten, beveelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede aan om meer aandacht te besteden aan het principe van standstill, wanneer voorziene wettelijke maatregelen een recht betreffen dat ingeschreven staat in de Grondwet. Wanneer de voorziene maatregel het beschermingsniveau van het recht vermindert, beveelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede aan om de eisen van standstill te respecteren, te weten aan correcte verantwoording van deze achteruitgang (algemeen belang, proportionaliteit).

### 1.3. Oorzaken van non-take-up van rechten

Er zijn vele oorzaken van non-take-up van rechten<sup>24</sup>. Het is cruciaal om deze allemaal in rekening te nemen wanneer men dit fenomeen wil verminderen en laten verdwijnen.

#### 1.3.1. Minachting van mensen in armoede

De verenigingen waar armen het woord nemen die deelnamen aan het overleg zijn het er allemaal over eens dat de minachting waaronder de armsten onder hen lijden een fundamentele oorzaak is van het feit dat ze geen toegang hebben tot rechten. "We leven in een samenleving waarin

*gezinnen in grote armoede als minder worden beschouwd dan de andere". Deze verenigingen hebben uitdrukkelijk gevraagd dat hier zou worden vermeld dat heel wat mensen in armoede onder bewind van goederen of persoon worden geplaatst "omdat dit een manier is waarop die minachting wordt geformaliseerd. Mensen in armoede worden beschouwd als mislukkelingen die handelingsonbekwaam zijn". Een deelnemer aan het overleg stond erop te benadrukken dat dit een aanname zonder enige rechtvaardiging is: "Een van de voordelen van het Steunpunt tot bestrijding van armoede is precies dat het een plek is waar mensen waarvan wordt aangenomen dat ze een gebrek aan intelligentie hebben, het tegendeel bewijzen". Verder in dit Verslag gaan we dieper in op de kwestie van bewindvoering (hoofdstuk II.1).*



Armoede, en zeker extreme armoede, stellen de mensenrechten op proef en zorgen ervoor dat mensen die in dergelijke situaties leven denken dat ze geen rechten hebben. Hoe kan men geloven dat men rechten heeft wanneer men jarenlang op een wachtlijst voor een sociale woning staat? Wanneer vervangingsinkomens en soms zelfs inkomsten uit arbeid niet toelaten om menswaardig te leven? Wanneer kinderen de school verlaten zonder de

basisvaardigheden te beheersen? Zo gebeurt het bijvoorbeeld dat *"veel mensen uit hun huis worden gezet zonder te weten dat ze in dergelijke situaties bepaalde rechten hebben"*. Om een gelijke toegang tot rechten voor mensen die in extreme armoede leven te waarborgen, moeten ze ondersteuning krijgen van vertrouwenspersonen *"die in hen geloven"*.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om, ex ante, bijzondere aandacht te besteden aan het beeld van mensen in armoede die de maatregel uitdraagt, en aan het risico op stigmatisering ervan, om te vermijden dat de minachting voor mensen in armoede - een van de oorzaken van de non-take-up van rechten - nog versterkt wordt.

### 1.3.2. Perverse effecten van de uitoefening van een recht

Een recht uitoefenen kan riskant blijken omdat het een verergering van de situatie tot gevolg kan hebben. Zo ziet men bijvoorbeeld *"dat mensen in armoede hun recht om hun woning onbewoonbaar te laten verklaren niet uitoefenen, omdat ze op het einde van de rit uit hun huis worden gezet en er te weinig mogelijkheden voor herhuisvesting zijn. De eigenaar is verantwoordelijk maar het zijn de huurders die de gevolgen dragen"*. De huurder kan een klacht over zijn huurwoning indienen. Dat is

trouwens een recht en een verplichting voor hem. Hij moet de problemen met zijn woning aan zijn verhuurder melden, zo verduidelijkt de vertegenwoordigster van het Nationaal Eigenaars- en Mede-eigenaarssyndicaat: *"Mocht dit niet gebeuren, kan zijn verantwoordelijkheid ingeroepen worden, in het bijzonder in het geval van een verslechtering van de schade/de situatie. De verhuurder - indien hij niet is verwittigd - zal immers niet de nodige maatregelen kunnen nemen om het probleem dat de huurder ondervindt te verhelpen en het verhuurde goed zal hierdoor nog meer schade ondervinden"*.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om gebruik te maken van de doorleefde expertise van mensen in armoede en van beroepskrachten die rechten moeten toepassen om weet te hebben van de mogelijke perverse effecten van voorziene maatregelen (ex-ante evaluatie) en om de perverse effecten van reeds genomen maatregelen te evalueren (ex-post evaluatie) om deze te kunnen wegwerken.

### 1.3.3. Onvoldoende informatie over de rechten

Zelfs wanneer mensen zich bewust zijn dat ze rechten hebben, weten velen onder hen niet waarop ze recht hebben. *"Ik kan goed met internet overweg, en toch ondervind ik dat ik van bepaalde zaken niet op de hoogte ben. Diensten zoals het OCMW zouden verplicht moeten zijn om mensen te*

*informereren. Pas nadat ik een jaar ziek was, heb ik informatie gekregen. Ik heb alleen maar op mijn bankrekening gemerkt dat mijn uitkering was gedaald. En je krijgt geen informatie over andere maatregelen waar je recht op hebt. Als je daarentegen van een recht wordt uitgesloten, gebeurt dat wel automatisch."* *"We hebben nood aan meer pro-actieve informatie op*

*sleutelmomenten in het leven zoals een verhuis, vanwege de gemeente, op plaatsen dichtbij de mensen."*

Enkel een kwalitatieve informatieverstrekking kan de toegang tot rechten verbeteren. De kwaliteit heeft vooreerst betrekking op de juistheid van de inhoud van deze informatie. De organisaties die verantwoordelijk zijn voor de implementatie van de rechten, generalistische diensten zoals de OCMW's, moeten heel wat reglementen kennen die steeds complexer worden en bovendien regelmatig worden gewijzigd. *"Het is vandaag veel moeilijker dan vroeger om te bepalen waarop eenieder recht heeft."* Tijdens het overleg hebben beroepskrachten uitgelegd dat vele sociale diensten, waaronder de OCMW's, vragende partij zijn voor een vereenvoudiging van het geheel van sociale correcties. Correcte en volledige informatie verstrekken, is een echte uitdaging geworden.

De manier waarop de informatie wordt verstrekt, is een ander essentieel element van de kwaliteit. Op welke plaatsen is de informatie beschikbaar? Is ze te vinden op plaatsen waar mensen in armoede vaak komen? Op plaatsen in de buurt van waar ze wonen? Is ze beschikbaar op het moment waarop de betrokkene de informatie zoekt? Wordt ze op een begrijpelijke manier gegeven, zodat ook mensen die niet kunnen lezen of schrijven ze begrijpen? Wordt de informatie op papier aangeboden, op elektronische wijze? Is er een referentiepersoon aanwezig die de informatie indien nodig kan uitleggen?

Het gebeurt ook dat beroepskrachten van diensten en instellingen het aanbod niet voorstellen aan de rechthebbenden. Soms is de regelgeving niet genoeg gekend bij de beroepskrachten of wensen ze het aanbod niet voor te stellen, anticiperend op

een aanbod dat niet-passend zou zijn (bijvoorbeeld een juridische weg die te complex en te moeilijk zou kunnen zijn) of een tekort aan middelen. "Er zijn bijvoorbeeld zo veel mensen die een sociale woning vragen dat diensten een keuze moeten maken. Mensen die worden geweigerd, komen vaak niet terug. We zouden ook de mensen moeten kunnen tellen die geen hulp meer hebben."

Wat betreft het recht op uitkeringen binnen de sociale zekerheid of de sociale bijstand, herinneren we eraan dat het Handvest van de sociaal verzekerde de informatieverplichtingen van de sociale zekerheidsinstellingen, inclusief het OCMW, preciseert.

 De wet van 11 april 1995 tot invoering van het Handvest van de sociaal verzekerde voorziet onder andere<sup>25</sup>:

- een verplichting voor de instellingen van sociale zekerheid tot het verstrekken van informatie en raad (artikel 3 en 4);
- de verplichting om begrijpelijke taal te gebruiken (artikel 6);
- de verplichting om de beslissingen te motiveren en om de belanghebbenden over de beroepsmogelijkheden te informeren (artikel 7, 13 en 14);
- de verplichting om de verzoeker, indien nodig, door te verwijzen naar de bevoegde instelling van sociale zekerheid (artikel 5 en 9);
- de verplichting om de vraag op een zorgvuldige manier te behandelen, daarbij verzamelend "uit eigen beweging alle ontbrekende inlichtingen om de rechten van de sociaal verzekerde te kunnen beoordelen" (artikel 11).

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt de overheden aan om:

- veel aandacht te besteden aan informatie over rechten en aan de kwaliteit ervan door in de wettelijke teksten te herinneren aan de verplichting om potentieel rechthebbenden te informeren.

- in deze teksten een regelmatige evaluatie te voorzien van het bereikte publiek, maar ook het publiek dat nog niet door informatie is bereikt en de noodzakelijke maatregelen te nemen om alle potentieel rechthebbenden te bereiken. Hiertoe is de samenwerking tussen terreinorganisaties, mensen in armoede en beroepskrachten die de rechten moeten toepassen cruciaal.

### 1.3.4. Complexe en soms dure procedures

Het AVA wees er reeds op dat de stappen die men moet ondernemen om een recht uit te oefenen een oorzaak kunnen zijn van non-take-up van rechten. *"Arme gezinnen zijn bij uitstek het slachtoffer van het slecht functioneren van heel wat administraties en diensten. Wanneer er iets misloopt, heeft dit verregaande consequenties en zakt men dieper en dieper weg in het bureaucratisch moeras."*<sup>26</sup>

Wanneer mensen - zich goed bewust van hun rechten en goed geïnformeerd - zich vandaag tot diensten wenden die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van een recht, gebeurt het niet zelden dat ze aan meerdere eisen moeten voldoen. Sommigen geven op wegens dit 'hindernissenparcours' dat ze moeten doorlopen<sup>27</sup>. Een jongedame vertelde dat ze verplicht was om altijd documenten voor te leggen - alsof ons leven daarop gebaseerd was - onder andere een attest van werkzoekende, anders kwam ze niet in aanmerking voor bijstand: *"Ik had genoeg geld om de bus te nemen om dat papier te gaan halen,*

*maar wat als dat niet het geval was?" De eisen zijn niet compatibel met onze leefomstandigheden en we hebben niet de middelen om hieraan iets te veranderen".*

Er wordt tegenwoordig heel wat aandacht besteed aan de automatische toekenning van rechten (dit wil zeggen de automatische opening van rechten, zonder voorafgaande stappen van de eventuele rechthebbende) en aan de administratieve vereenvoudiging<sup>28</sup>, maar tegelijk wordt de wetgeving steeds complexer waardoor het steeds moeilijker wordt om rechten automatisch toe te kennen. Steeds vaker worden de procedures gedigitaliseerd, wat beschouwd wordt als een manier om ze te vereenvoudigen. Maar heeft een verplichte omschakeling naar digitale procedures werkelijk een positieve invloed op de toegang tot rechten voor iedereen? Of gaat het om een vereenvoudiging die, gezien het bestaan van een digitale kloof, geen rekening houdt met de mogelijkheden van een aantal betrokkenen, met name de zwaksten<sup>29</sup>?

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om de stappen die genomen moeten worden om een recht te openen maximaal te vereenvoudigen door over te gaan tot automatisering waar mogelijk en door het aantal vereiste verantwoordingsstukken zo veel mogelijk te beperken.

### 1.3.5. Moeilijke toegang tot justitie

Na het werk van de administraties en diensten, kan een persoon van oordeel zijn dat zijn of haar rechten zijn geschonden door de instanties die geacht worden ze toe te passen. Deze persoon kan

dan een rechtszaak aanspannen om de beslissing aan te vechten. Ook in de toegang tot justitie worden mensen in armoede echter geconfronteerd met verschillende drempels: financieel, administratief, qua taalgebruik, enzovoort. Deze toegang wordt nog lastiger door de recente hervormingen binnen justitie, in het

bijzonder voor de juridische tweedelijnsbijstand, omdat er meer voorwaarden moeten vervuld worden en meer controles moeten worden uitgevoerd<sup>30</sup>.

Tijdens het overleg werd ook gewezen op de neiging van bepaalde OCMW's om mensen aan te zetten tot gerechtelijke stappen: *"die de grenzen opzoeken bij het interpreteren of toepassen van de wet en die de gebruiker overduidelijk bewust aanzetten om naar de arbeidsrechtbank te stappen die hem gelijk zal geven. Ze weten ook dat dit vooral ten opzichte van een publiek dat heel wat*

*problemen heeft, een ontradend effect kan hebben"*<sup>31</sup>.

Daarnaast hebben de deelnemers aan het overleg opnieuw het idee van een ombudsdienst opgeworpen, gezien de vaststelling dat er verschillende situaties bestaan waarin mensen hun rechten niet kunnen doen gelden (problemen in de relatie tussen de aanvrager en de sociaal assistent of het OCMW als instelling, bijvoorbeeld) of waarin mensen niet naar de rechter durven te stappen<sup>32</sup>. Er dient hier verder over nagedacht te worden, onder andere met de koepels van de OCMW's, die voorbehouden hebben geformuleerd.

Teneinde van justitie een werkelijke hefboom voor de toegang tot rechten te maken voor iedereen, beveelt het Steunpunt aan om:

- de toegang van mensen in situatie van armoede te evalueren, onder andere de regeling van de juridische tweedelijnsbijstand, door hierbij de voornaamste actoren te betrekken, met inbegrip van vertegenwoordigers van verenigingen waarin armen het woord nemen, teneinde indien nodig de noodzakelijke wijzigingen door te voeren. Er wordt gevraagd om de financiële drempels te onderzoeken die in verband staan met de procedure en de administratieve stappen;
- de impact te evalueren van de overheveling van de bevoegdheid met betrekking tot de juridische eerstelijnsbijstand aan de Gemeenschappen, en hierbij de voornaamste actoren te betrekken, teneinde indien nodig de noodzakelijke wijzigingen door te voeren.

#### 1.4. Toegang tot rechten bij gebrek aan erkende huisvesting

*"Om een burger te zijn, moet je een adres hebben, moet je erkend worden door de gemeente."*

Te veel mensen in armoede hebben niet of niet meer de middelen voor een woning en overnachten op straat. Anderen zien zich bij gebrek aan middelen voor een degelijke woning aan een betaalbare prijs genoodzaakt om beroep te doen op woonvormen die door de overheid niet erkend zijn.

Wij hebben ook signalen opgevangen van zelfstandigenorganisaties dat een niet verwaar-

loosbaar aandeel van de zelfstandigen die faillissement aanvragen hun woning verliezen. Deze huisvestingproblemen hebben een zeer zware impact op hun lichamelijke en materiële welzijn, maar hebben ook een enorme administratieve weerslag.

Een adres hebben, dat wil zeggen ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters, is een voorwaarde voor meerdere rechten. Die inschrijving is nodig om officiële documenten te bekomen zoals een identiteitskaart, een rijbewijs of een attest van gezinssamenstelling ... en om post te ontvangen. Wie niet ingeschreven is verliest de mogelijkheid om de uitkeringen waarop hij of zij recht heeft te ontvangen, om geïnformeerd te worden over een juridische procedure en zichzelf bijgevolg te verdedigen, om zelf juridische stappen te nemen,

om te kunnen stemmen ... *"Wanneer men geen adres heeft, geen papieren, dan bestaat men niet, dan is men onzichtbaar."*

📖 Elke gemeente moet een bevolkingsregister bijhouden, waarin Belgen en sommige buitenlanders (onder bepaalde, door de wet bepaalde voorwaarden) zijn ingeschreven op de plaats waar zij hun hoofdverblijfplaats hebben gevestigd, of ze er nu aanwezig dan wel tijdelijk afwezig zijn<sup>33</sup>. De hoofdverblijfplaats is een feitelijke situatie, die bepaald wordt door verschillende concrete factoren zoals de plaats waar de betrokkene na zijn werk naar terugkeert, de plaats waar de kinderen naar school gaan, de plaats waar hij of zij werkt, het energieverbruik en de telefoonkosten, de gebruikelijke verblijfplaats van de partner of de andere leden van het gezin<sup>34</sup> ...

Naast het gegeven van buitenlanders zonder papieren zijn er twee situaties die de inschrijving in de bevolkingsregisters bemoeilijken. Het gaat dan om personen die verblijven in een woning die niet als dusdanig erkend is of die niet beantwoordt aan de criteria van hygiëne of veiligheid en om personen die dakloos zijn of die in een woonwagen verblijven. De wetgever heeft maatregelen genomen om de inschrijving te garanderen van wie zich in dergelijke situaties bevindt, met name respectievelijk de voorlopige inschrijving (1.4.1) en het referentieadres (1.4.2). We bekijken hier hoever deze mechanismen doeltreffend zijn en hoe de aanpak eventueel te verbeteren valt, zonder uit het oog te verliezen dat het slechts gaat over "noodoplossingen". *"Het hebben van een woongelegenheid is voor iedereen een prioriteit. Referentieadressen en voorlopige domiciliëringen zijn niet meer dan een pleister op een houten been."* De mechanismen van de tijdelijke afwezigheid en van de inschrijving in hoofdverblijfplaats op het adres van een instelling werden niet besproken tijdens het overleg en worden bijgevolg niet behandeld in dit Verslag.

### 1.4.1. Voorlopige inschrijving

Veel mensen in armoede wonen in huisvesting die niet voldoet aan de veiligheids-, woonkwaliteits- of stedenbouwkundige normen: een onbewoonbaar appartement of huis, een caravan, een kraakpand, een gebouw dat verhuurd wordt door een 'huisjesmelker' ... Die woningen zijn dikwijls niet conform met de regels van veiligheid, hygiëne of stedenbouw en ruimtelijke ordening. Toch moet wie in dergelijke woongelegenheden woont, ingeschreven worden in de bevolkingsregisters, op voorlopige basis. Recent is de wetgeving over de voorlopige inschrijving gewijzigd. Tijdens het overleg werd er gesproken over twee veranderingen: de termijn en de mogelijkheid tot beroep.

📖 Het Koninklijk besluit van 16 juli 1992<sup>35</sup> legde strikte termijnen op aan de gemeenten:

- de inschrijving werd definitief, indien binnen de drie maanden na de aanvraag de gemeente geen administratieve en juridische procedure had opgestart om de onregelmatige situatie te beëindigen;
- de voorlopige inschrijving kon niet langer dan 3 jaar duren.

📖 De wet van 9 november 2015, die in werking trad op 10 december 2015, voorziet dat de voorlopige inschrijving slechts kan ophouden wanneer de betrokken personen hun woonplaats hebben verlaten of wanneer de onregelmatige situatie is beëindigd<sup>36</sup>.


Deze wijziging met betrekking tot de tijdstermijn heeft meer bepaald tot doel om de gemeenten gerust te stellen, die huiverig zijn om personen, die in niet als dusdanig erkende woningen of op niet-toegelaten plaatsen verblijven, in te schrijven. Vroeger kon deze voorlopige inschrijving definitief worden, ook al was de situatie zelf niet veranderd. De gemeenten waren bang dat dit zou worden geïnterpreteerd als een groen licht voor een definitieve vestiging, hoewel het feit van inschrijving geen bescherming biedt tegen uithuiszetting. Bij een beroep bij de Raad van State

tegen een inschrijvingsweigering van een gemeente, heeft de Raad duidelijk herinnerd aan de doelstellingen van de wetgever: "*enerzijds waarborgen dat de gegevens van het bevolkingsregister overeenkomen met de feitelijke realiteit van verblijf en anderzijds vermijden dat wie op permanente basis verblijft op plaatsen die daartoe niet bestemd zijn, door dit gebrek aan inschrijving maatschappelijk gemarginaliseerd zou raken*"<sup>37</sup>. Ook de wetgever heeft in 2015 herinnerd aan het principe dat een voorlopige inschrijving niet leidt tot een legalisering van de onregelmatige situatie<sup>38</sup>. Op dit ogenblik zijn we nog niet in staat om te bepalen of de wetswijziging een impact heeft gehad op het aantal inschrijvingen.

De 'definitief voorlopige' inschrijving wekt bij de betrokkenen ongerustheid op. Sinds 1 januari 2016 zouden alle certificaten die de burger vraagt de vermelding van 'voorlopige inschrijving' moeten hebben<sup>39</sup>; uit het overleg blijkt dat deze vermelding mensen in armoede bijkomend stigmatisert, "*hen opsluit in hun kwetsbaarheid*". Deze vermelding houdt bovendien het risico in dat hun dagelijkse problemen nog groter worden, zoals bij het aanvragen van een lening of het zoeken naar werk. Sommige mensen in armoede zijn ondanks alles eigenaar van hun woning, bijvoorbeeld van een caravan die ze permanent bewonen in een recreatiezone. Net vanwege deze negatieve impact op het leven van de betrokkenen, zijn er volgens sommige overlegdeelnemers gemeenten met veel voorlopige domicilieringen, die deze vermelding op officiële documenten afwijzen.

Deze wetswijziging was slechts enkele maanden van kracht toen er al een nieuw wetsvoorstel werd ingediend op 27 januari 2016<sup>40</sup>, met als opzet om in een uitzondering te voorzien op het principe van de voorlopige inschrijving voor mensen die leven in een woning die onbewoonbaar werd verklaard. De parlementsleden wensen een einde te stellen aan een toestand die door de gemeenten werd aangeklaagd, namelijk dat ze onlogisch vinden om mensen, zelfs slechts tijdelijk, in te schrijven in een woning die onbewoonbaar werd verklaard en die

duis hun gezondheid in gevaar brengt. Toen ze hierover ondervraagd werden hebben de verenigingen van steden en gemeentes hun principiële goedkeuring uitgedrukt, maar daarbij hebben ze wel de opmerking gedaan dat er nog gezocht moest worden naar een andere oplossing voor deze mensen. Ze dreigen immers de toegang tot hun rechten te verliezen indien ze niet ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters, aangezien sommigen van hen niet aan de voorwaarden voldoen om een referentieadres te bekomen<sup>41</sup>. Het lijkt alvast moeilijk om dit voorstel te doen rijmen met de reden die aan de grond ligt van de voorlopige inschrijving, met name het garanderen van een zo groot mogelijk aantal inschrijvingen in de bevolkingsregisters.

 De wet van 19 juli 1991 voorzag dat in het geval dat een gemeente de inschrijving weigerde, de betrokkene de beslissing kon aanvechten bij de FOD Binnenlandse Zaken.

 De wet van 9 november 2015 beperkte deze mogelijkheid tot beroep met betrekking tot de actuele hoofdverblijfplaats.

De beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken werd aan de gemeenten opgelegd. Weigerde een gemeente om iemand in te schrijven, omdat zijn of haar woning niet voldeed aan de normen van hygiëne, veiligheid of van ruimtelijke ordening en stedenbouw, dan werd de betrokken persoon die hiertegen een beroep instelde steeds in het gelijk gesteld. Daarbij moeten we wel preciseren dat een juridische beroepsprocedure altijd mogelijk bleef.

De wetgever wenste "*de beroepsprocedures betreffende de hoofdverblijfplaats bij de Minister van Binnenlandse Zaken te rationaliseren*"<sup>42</sup> en heeft nu deze mogelijkheid tot beroep afgeschaft. Hij vond onder andere dat dit te veel werk gaf aan de FOD Binnenlandse Zaken. Sinds de wetswijziging kunnen enkel overwegingen met betrekking tot de 'fysieke ligging' van het verblijf het voorwerp uitmaken van een onderzoek bij de minister van Binnenlandse Zaken omtrent de echtheid van het

verblijf<sup>43</sup>. Om het plastischer uit te drukken: de FOD Binnenlandse Zaken beperkt zich er toe om na te gaan of de persoon werkelijk woont op de plaats die ze aangeeft. Burgers die om een andere reden een weigering tot inschrijving willen aanvechten, moeten vanaf nu een rechtsvordering inleiden<sup>44</sup>, wat voor mensen in armoede steeds moeilijker

wordt. De recent ingevoerde hervormingen van justitie leiden namelijk tot meerdere maatregelen die bijkomende hindernissen opwerpen voor de toegang tot justitie, en die ingaan tegen de aanbevelingen uit het voorgaande tweejaarlijks Verslag<sup>45</sup>.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om:

- een evaluatie te maken van de gevolgen van de recente wijziging van de regeling van de voorlopige inschrijving op de toepassing ervan.
- de mogelijkheid om een weigering van inschrijving te betwisten door middel van een administratief beroep bij de FOD Binnenlandse Zaken, her in te voeren.

### 1.4.2. Referentieadres

Voor sommigen is het niet mogelijk om een woning te bekomen of er te blijven. Om desondanks hun inschrijving in het bevolkingsregister te garanderen, heeft de wetgever de mogelijkheid

voorzien om zich in te schrijven 'op een referentieadres'<sup>46</sup>.

In 2016 waren er op het gehele Belgische grondgebied 9.058 personen ingeschreven in de bevolkingsregisters op een referentieadres.


Gewesten	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Vlaams Gewest</b>	3.037	3.497	3.711	3.981	4.751	3.529
<b>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</b>	1.570	1.710	2.362	2.075	2.379	2.182
<b>Waals Gewest</b>	3.764	4.308	4.462	4.686	4.774	3.347
<b>TOTAAL</b>	8.371	9.515	10.535	10.742	11.904	9.058

Bron: FOD Binnenlandse Zaken

De deelnemers aan het overleg hebben duidelijk laten verstaan dat het referentieadres niet was wat ze vroegen. Voor hen is dat een noodoplossing en ontoereikend. Momenteel laat een referentieadres op zijn minst aan sommige mensen toe om sommige rechten te doen gelden ondanks het feit dat ze geen woning hebben.

In het kader van het overleg hebben we onze aandacht gericht op twee groepen, voor wie deze

alternatieve inschrijvingsmogelijkheid interessant zou kunnen zijn: wie bij gebrek aan voldoende middelen geen woning (meer) heeft en wie verblijft in een woonwagen.

 Dakloze personen kunnen ingeschreven worden in de bevolkingsregisters van de gemeente waar ze een referentieadres kiezen, namelijk:

- **op het adres van een natuurlijk persoon:** de persoon die als hoofdbewoner op dit

adres woont, moet zijn akkoord geven en er zich toe verbinden om alle briefwisseling en administratieve documenten aan de bestemming te bezorgen;

- **op het adres van een OCMW:** het OCMW moet eerst nagaan of de dakloze persoon voldoet aan de drie door de wet voorziene voorwaarden: (1) een gebrek aan voldoende middelen voor een woning; (2) niet ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters; (3) een vraag voor ondersteuning aan het OCMW<sup>47</sup>. Het OCMW zal vervolgens met het oog op de inschrijving in de bevolkingsregisters een attest afleveren dat bevestigt dat de voorwaarden voor inschrijving op het OCMW-adres zijn vervuld, waarna de inschrijving in werking treedt vanaf de datum van aflevering. De betrokken personen zijn verplicht zich ten minste een keer per trimester bij het OCMW aan te bieden.

Deze wetgeving lijkt op het eerste zicht duidelijk, maar uit het overleg blijft dat de toepassing ervan problematisch blijft, wat ook het Algemeen Verslag over de Armoede al aangaf<sup>48</sup>. *"Theoretisch betekent een referentie-adres voor daklozen en woonwagenbewoners een hele stap voorwaarts. Het niet meer hebben van een woning kan in principe nu niet meer leiden tot een ambtelijke schrapping, zolang zij maar bereikbaar zijn op het referentie-adres. Evenmin blijft men op die manier verstoken van bepaalde rechten. Theoretisch, want de wet blijft op veel punten onduidelijk, laat derhalve te veel interpretaties toe en lokt misbruiken uit."* Sindsdien is de mogelijkheid van een referentieadres bij het OCMW door de wet<sup>49</sup> voorzien; er zijn daarover zeer veel omzendbrieven uitgebracht, maar de toepassingsmoeilijkheden blijven bestaan. Toch zeggen de deelnemers aan het overleg dat *"het referentieadres noodzakelijk is zolang er daklozen zijn"*.

Meerdere moeilijkheden kwamen tijdens het overleg ter sprake: een algemeen probleem van

informatie en vooral specifieke problemen, zowel wat betreft het referentieadres bij een privépersoon als bij het OCMW. *"Dakloze personen weten niet wat ze moeten doen om een referentie-adres te bekomen. Er is dus een informatieprobleem"*. Hoewel de wet over de mogelijkheid van een referentieadres bij het OCMW sinds meer dan 20 jaar in voege is, is de wet nog niet bekend bij alle potentieel recht-hebbenden en blijft ze miskend door bepaalde administraties. Daarnaast staan sommige administraties soms zeer wantrouwig ten opzichte van aanvragers van referentieadressen, die ze ervan verdenken van het trachten te ontsnappen aan hun schuldeisers of aan het justitie. Al deze factoren hebben tot gevolg dat de toepassing van de wet zeer verschillend is naargelang de gemeente waar de inschrijvingsaanvraag wordt gemaakt.

#### 1.4.2.1. Referentieadres bij het OCMW

Tijdens het overleg kwamen vooral de problemen in verband met een referentieadres bij het OCMW ter sprake, vermoedelijk omdat dit type referentieadres het meest gebruikt wordt.

- *"OCMW's houden zich niet altijd aan de wet: sommige OCMW's bevestigen dat ze nooit als referentieadres willen fungeren, tenzij er sprake is van een gerechtelijke veroordeling."* Sommige OCMW's geven er om budgettaire of politieke redenen de voorkeur aan om het aantal inschrijvingen van dakloze personen in hun gemeente te beperken. Deze praktijken gaan tegen de wet in. Ook gebeurt het dat gemeenten ondanks het akkoord van het OCMW een inschrijving weigeren. *"In 2015 weigerde de gemeente om een referentieadres te geven omdat hij niet lang genoeg in de gemeente had verbleven."* Ondanks het feit dat de wetgeving een dakloze persoon toelaat om een referentieadres te vragen in de gemeente waar hij zich bevindt, weigeren sommige OCMW's de inschrijving nog steeds en betwisten ze hun territoriale bevoegdheid.



- "Er zijn een aantal voorwaarden om het referentieadres te bekomen. Identiteitskaart, feitelijk wonen, in de toekomst een bepaalde opleiding volgen, geld aan de kant zetten om latere een huisvesting te bekomen, enz." Sommige OCMW's leggen bijkomende voorwaarden op die niet voorzien zijn door de wet, om het gebruik van het referentieadres te beperken. Daarbij verwijzen ze soms naar het gebrek aan duidelijke regelgeving over het referentieadres, die over een veelheid van omzendbrieven<sup>50</sup> versnipperd is. Het gaat hier vooral om de voorwaarde van het 'niet genoeg middelen hebben voor een woning' die ter kwader trouw wordt geïnterpreteerd. Mensen die genieten van een sociale zekerheidsuitkering of een arbeidsinkomen moeten afhankelijk van hun situatie kunnen worden aanzien als behoeftig en niet in staat zijnde om een woning te betalen.
- Van hun kant beklagen de OCMW's zich erover dat de voorwaarde van 'dakloosheid' voor een inschrijving op een referentieadres helemaal niet gedefinieerd is. Geen enkele bestaande omzendbrief verduidelijkt bijvoorbeeld of wie tijdelijk onderdak vindt bij zijn naaste familieleden aan deze voorwaarde voldoet. Uit een studie van de rechtspraak die het Steunpunt momenteel uitvoert blijkt ook dat discussies ten gevolge van een onduidelijke omschrijving regelmatig voor de rechtbanken gebracht worden.
- Om een dakloze persoon in te schrijven op een referentieadres, mag de betrokkene niet meer ingeschreven zijn op zijn vroegere verblijfplaats. Als dat nog het geval is, moet de gemeente waar hij nog ingeschreven is zijn inschrijving schrappen. Het is noodzakelijk dat deze schrapping snel gebeurt en dat ze onmiddellijk gevolgd wordt door de nieuwe inschrijving, om te vermijden dat de dakloze persoon zich ondertussen in een administratief niemandsland bevindt. Een omzendbrief<sup>51</sup> bepaalt dat het OCMW die de

aanvraag tot inschrijving ontvangt, de betrokken gemeente contacteert met het oog op de schrapping. Daarbij wordt voor deze procedure geen enkele termijn voorzien, wat de betrokkene weerloos maakt bij eventuele administratieve traagheden. In 2015 bracht de Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnszorg na een lang overleg in partnerschap met het verenigingsleven, de OCMW's en de gemeentelijke diensten van de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een reeks aanbevelingen uit om deze termijn van schrapping in te korten<sup>52</sup>. Zo beveelt de Raad aan de OCMW's aan om bij een vraag tot inschrijving op een referentieadres onmiddellijk na te kijken of de betrokkene is geschrapt of niet, en om zelf contact op te nemen met de gemeentelijke dienst, eventueel van de eigen gemeente. In het algemeen bepleit de Raad een betere samenwerking tussen de diensten van de gemeente en van de OCMW's, om zeker te zijn dat de inspectie van de schrapping door de politie zo snel mogelijk plaats kan vinden. Van zijn kant vraagt het Netwerk tegen armoede om te overwegen dat de aanvrager proactief ingeschreven zou kunnen worden, zelfs voor geschrapt te zijn op zijn vorig adres.

Terwijl de schrapping uit de bevolkingsregisters voor dakloze personen die zich op een referentieadres willen inschrijven, dikwijls veel tijd in beslag neemt, valt op te merken dat paradoxaal genoeg een andere vorm van schrapping – de ambtshalve schrapping – problemen oplevert omdat ze soms te snel gebeurt. Deze vorm van schrapping wordt door het gemeentebestuur uitgevoerd wanneer het vaststelt dat een persoon die in zijn register is ingeschreven langdurig afwezig blijft. Deze schrapping heeft zware gevolgen op administratief vlak. Het kan een indicator van armoede zijn en treft ook buitenlandse personen in het bijzonder.

Het Federaal Migratiecentrum Myria krijgt meer en meer signalen van vreemdelingen die ambtshalve geschrapt worden. De FOD Binnenlandse Zaken heeft deze significante stijging van ambtelijke schrappingen tussen 2010 (21.134) en 2013 (51.417) bevestigd. Niet alleen bemoeilijkt een niet-inschrijving in de bevolkingsregisters de toegang tot tal van rechten, voor vreemdelingen kan een schrapping van ambtswege leiden tot het verlies van de verblijfsvergunning die ze bekomen hadden<sup>53</sup>.

- Arbeidsrechtshouders signaleerden dat zij regelmatig te maken kregen met mensen die ingeschreven zijn op een referentieadres, maar hun recht op werkloosheidsuitkering verloren omdat ze niet tijdig de oproep van VDAB/Forem/Actiris/ADG beantwoord hadden. Uit het overleg van het Steunpunt blijkt eveneens dat een termijn van drie maanden te lang is om de sociale rechten van wie op een referentieadres is ingeschreven, te vrijwaren. Het zou goed zijn om erop toe te zien dat het OCMW proactief de betrokkene contacteert en zo vermijdt dat er slechts elke 3 maanden contact is. Het zou eveneens wenselijk zijn om te bekijken op welke manier de begeleidings- en controle instanties voor werklozen een oproep sturen aan wie ingeschreven is op een referentieadres. We zouden ons kunnen voorstellen dat de oproepingstermijnen verlengd worden of dat wie op een referentieadres is ingeschreven enkel geldig opgeroepen kan worden, mits een dergelijke instantie zijn oproep ook aan het OCMW verstuurt en het OCMW op zijn beurt via zijn gebruikelijke communicatiewijze de betrokkene contacteert.

Vanuit een streven tot verduidelijking hebben de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken en de Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie samen met de Staatssecretaris voor Armoedebestrijding een ontwerp van omzendbrief voorbereid, die de vroegere omzendbrieven over de inschrijving voor daklozen op een referentieadres moet vervangen<sup>54</sup>. De Eerste minister heeft een ontwerp omzendbrief voor advies voorgelegd aan de federaties van OCMW's, aan bepaalde organisaties, zoals het BAPN en het Gemeenschappelijk Daklozenfront, evenals aan het Steunpunt. Het ontwerp bevat voorstellen om de procedure te verbeteren en poogt de regels met betrekking tot de territoriale bevoegdheid en de omschrijving van 'dakloosheid' te verbeteren. De verschillende actoren waren het eens dat deze discussie verder moest worden gezet in overleg met de bevoegde vakministers en met de instellingen uit sociale zekerheid en sociale bijstand. Het BAPN en het Gemeenschappelijk Daklozenfront pleiten ervoor dat de discussie zou worden verbreed naar een diepgaandere reflectie over een manier om de toegang tot sociale rechten minder afhankelijk te maken van een inschrijving in de bevolkingsregisters. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede steunt deze zienswijze.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om:

- in overleg met de vakministers, de uitkeringsinstellingen uit sociale zekerheid en sociale bijstand en het betrokken middenveld, na te denken over de toegang tot sociale rechten minder afhankelijk te maken van een inschrijving in de bevolkingsregisters. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede zou een dergelijk overleg kunnen organiseren indien het hiervoor het mandaat krijgt van de betrokken ministers;
- een onderzoek te bestellen over dit onderwerp;
- de wetgeving en regelgeving omtrent het bekomen van een referentieadres te verduidelijken teneinde lokale verschillen in toepassing door gemeentes en OCMW's te vermijden;
- het aantal omzendbrieven in verband met het referentieadres te verminderen en zich ervan te verzekeren dat de Algemene Onderrichtingen van de FOD Binnenlandse Zaken niet in strijd zijn met hogere wetgeving of regelgeving;
- een duidelijke definitie van 'dakloosheid' in de regelgeving in te schrijven en als referentie de ETHOS-typologie te hanteren;
- een duidelijke definitie te geven van de voorwaarde van 'tekort aan voldoende middelen om een woning te hebben', door onder andere te verduidelijken dat personen die genieten van een sociale zekerheidsuitkering of een arbeidsinkomen kunnen worden aanzien als behoeftig en door rekening te houden met het beschikbare aanbod van degelijke en betaalbare huisvesting in de streek;
- de procedure van ambtshalve schrapping te verbeteren teneinde de inschrijving op een referentieadres te versnellen.
- in de regelgeving te voorzien dat personen die ingeschreven zijn op een referentieadres bij het OCMW enkel beschouwd worden als rechtsgeldig opgeroepen door begeleidings- en controleinstanties voor werklozen (VDAB/Actiris/Le Forem/ADG) indien de oproeping hen door het OCMW volgens zijn gangbare communicatiewijze werd overgemaakt; een verlenging van de oproepingstermijnen te voorzien voor mensen die op een referentieadres zijn ingeschreven;
- mensen die ingeschreven zijn op een referentieadres de mogelijkheid te geven om voorlopig (minder dan 6 maanden) samen te wonen met een derde zonder dat dit bestraft wordt;
- te letten op een correcte en uniforme toepassing van de wetgeving en regelgeving door de OCMW's en de gemeentes;
- de controle te versterken op de OCMW's, in het bijzonder voor wat betreft de verplichting om een ontvangstbewijs te overhandigen aan aanvragers van een referentieadres en voor het naleven van de regels van territoriale bevoegdheid.

#### 1.4.2.2. Referentieadres bij een particulier

De deelnemers aan het overleg melden dat meerderen onder hen bang zijn om zich op een referentieadres van een particulier in te schrijven, omdat het gebeurt dat de hoofdbewoner vanwege zijn gebaar van hulp juist benadeeld wordt. Sommige personen die toelieten dat een dakloze zich bij hen als referentieadres inschreef, zagen namelijk hun uitkeringen verminderd van het tarief van alleenstaande naar het tarief van samenwonende, omdat sommige administraties

ten onrechte een inschrijving op een referentieadres beschouwen als een effectief verblijf. Dit risico is bijzonder hoog in het kader van de wetgeving over de IGO<sup>55</sup>, omdat de toestand van samenwonen hierbij uitsluitend gesteund wordt op de inschrijving in de bevolkingsregisters. Er werd ook melding gemaakt van een andere situatie<sup>56</sup>, waarbij een deurwaarder zou overgegaan zijn tot de inbeslagname van meubels, hoewel die maatregel een persoon betrof die er ingeschreven was onder een referentieadres. Omwille van deze redenen blijft de inschrijving bij

een particulier problematisch en wordt ze weinig gebruikt<sup>57</sup>. Nochtans "werkt het mechanisme bij het OCMW niet naar behoren; zich inschrijven bij

een natuurlijke persoon blijft de enige oplossing". Ook verhoogt op die manier de kans om contact te houden met de ingeschreven persoon.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om het referentieadres bij een natuurlijk persoon te behouden en te bevorderen.

### 1.4.2.3. Referentieadres bij een rechtspersoon

Wie in een woonwagen verblijft, heeft behalve bij een OCMW of bij een natuurlijk persoon sinds januari 2006<sup>58</sup> ook de mogelijkheid om een referentieadres te bekomen bij een rechtspersoon, die tenminste vijf jaar bestaat en waarvan de statuten bepalen dat ze de belangen van nomadische bevolkingsgroepen beheren en verdedigen<sup>59</sup>.

Deze mogelijkheid om in te schrijven bij een rechtspersoon, die op vraag van het Vlaams Minderhedenforum en het Centrum voor gelijke kansen en racismebestrijding werd ingevoerd<sup>60</sup>, wordt door de deelnemers aan het overleg zeer positief beoordeeld, omdat er een vertrouwensband bestaat tussen deze verenigingen en de personen op zoek naar een referentieadres. Zo heeft een directrice van een opvangcentrum in Eupen uitgelegd dat de jongeren van 17 tot 26 jaar er slechts voor een beperkte tijd kunnen verblijven. Wanneer ze het centrum verlaten, hebben ze vaak geen vast aanknopingspunt, en passeren ze regelmatig in het centrum. "De betekenis van burgerschap, dat is ook het gevoel ergens deel van uit te maken. Voor deze jongeren gebeurt dit via de organisatie, niet via het OCMW."

Tegen deze achtergrond werd tijdens het overleg gedebatteerd over het voorstel om daklozen de mogelijkheid te geven zich in te schrijven op een referentieadres van een vereniging die hun rechten verdedigt. De deelnemers aan het overleg staan daar eerder positief tegenover, "mits dit niet verplicht wordt en mits de OCMW's niet elke aanvraag voor een referentieadres doorverwijzen naar een vereniging". Ze zijn bang dat de

verenigingen rekenschap moeten afleggen aan de overheid en dat ze de betrokkene moeten controleren, waardoor hun vertrouwensband met hem zou verdwijnen. Het zijn ook deze argumenten die het Netwerk tegen armoede bijvoorbeeld gebruikt om zich te verzetten tegen deze mogelijkheid.

Bij de groep van personen in een woonwagen blijkt echter dat te weinig verenigingen hun inschrijving aannemen. De regering erkende in 2016 al dat te weinige natuurlijke personen bereid waren om als referentieadres te fungeren voor de trekkende bevolking. Zo gebeurde het niet weinig dat 200, of zelfs 400 personen op eenzelfde referentieadres waren ingeschreven. Ondanks de wetswijziging die het verenigingen mogelijk maakt om als referentieadres te fungeren, is de situatie niet echt verbeterd. In het Waalse Gewest bijvoorbeeld is er één enkele Luikse vereniging die een referentieadres voorstelt, maar deze wordt overspoeld met vragen voor inschrijving. De vzw *Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms en Wallonie*, die de verdediging van de belangen van de trekkende bevolking in Wallonië als missie heeft, verklaart om niet in de mogelijkheid te zijn om een dergelijke dienst aan te bieden omwille van de werklast waartoe deze zou leiden. In Vlaanderen zijn er enkele verenigingen die deze dienst verlenen aan honderden mensen<sup>61</sup>. Het Minderhedenforum en het Kruispunt Migratie-Integratie vragen aan het Vlaamse Gewest om meer middelen te geven aan de verenigingen zodat ze meer mensen kunnen ontvangen.

Tenslotte blijkt uit het overleg ook dat net zoals bij de problemen voor een inschrijving op het adres

van een OCMW, sommige gemeenten reglementen uitvaardigen om de inschrijving op het adres van een vzw te bemoeilijken. Zo wordt bijvoorbeeld aan wie in een mobiele woonst verblijft een bewijs gevraagd dat de betrokkene zich permanent verplaatst, meer bepaald door kassabons die bewijzen dat men in meerdere provincies aankopen deed of niet langer dan een maand op dezelfde plek verbleef. Sommige gemeenten weigeren ook een inschrijving op een

referentieadres aan wie werkt met een contract van onbepaalde duur, omdat dit met een 'rondtrekkend' bestaan onverenigbaar wordt geacht. Deze onwettige praktijken werden gesignaleerd aan UNIA, die samen met het Steunpunt op 29 november 2017 een aantal aanbevelingen heeft gericht aan de FOD Binnenlandse Zaken, teneinde deze toestand op te lossen. Zij worden hieronder overgenomen.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om:

- de bepalingen in de Algemene Onderrichtingen met betrekking tot het referentieadres en de mobiele woning te verduidelijken teneinde eenduidige adviezen te bekomen door de FOD Binnenlandse zaken (centraal en regionaal) en interpretaties door lokale besturen die niet in overeenstemming te brengen zijn met het geldend wettelijke kader te voorkomen;
- de nadruk te leggen op het effectieve gebruik van het voertuig als mobiele woning voor autobus, vrachtwagen en bestelwagen naar analogie met mobilhome;
- de tekst van de Algemene Onderrichtingen waar deze spreken over "voortdurend" en "constant" verplaatsen duidelijker in overeenstemming te brengen met het wettelijke kader teneinde niet-wetsconforme interpretaties te vermijden;
- het systeem van de postbus bij bpost niet automatisch als reden voor uitsluiting van het referentieadres te beschouwen;
- samen met de belangenbehartigers van rondtrekkende bevolkingsgroepen, en rekening houdend met de privacywetgeving, een limitatieve lijst van redelijke bewijsstukken te ontwikkelen die een rondtrekkend bestaan aantonen en deze op te nemen in de Algemene Onderrichtingen;
- aan de minister van Binnenlandse Zaken om de gemeentes duidelijk en correct te informeren over de regelgeving over het referentieadres voor personen die in een mobiele woning verblijven, zodat zij die regelgeving correct toepassen;
- de verenigingen die referentieadressen verlenen aan mensen in mobiele woningen financieel te ondersteunen, zodat zij meer mensen kunnen ontvangen en ze beter kunnen begeleiden.

## 1.5. Bij wijze van besluit: toegang tot rechten en politiek engagement

De voorstellen om de toegang tot rechten te vergroten, worden heel vaak geformuleerd in termen van administratieve vereenvoudiging, automatisering van de rechten ... Dit is uiteraard een adequate aanpak die zeker verder gezet moet worden, maar "het zou verkeerd zijn om zich

*uitsluitend te concentreren op de problemen die ontstaan ten gevolge van administratieve fouten, te strikte formaliteiten of een gebrekkige informatieverstrekking".* Heel wat situaties waarbij personen geen toegang hebben tot rechten, wanneer ze bijvoorbeeld uitgesloten worden uit bepaalde rechten, "kunnen daar niet aan worden toegeschreven, maar vloeien voort uit de normale werking van het systeem en dus uit de onderliggende politieke en budgettaire keuzes".<sup>62</sup>

Om non-take-up zo veel mogelijk te vermijden, beveelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede aan om:

- het risico van non-take-up van rechten in de wetgeving in opmaak te onderzoeken;
- in de wetgevende teksten het engagement in te schrijven om regelmatige evaluaties uit te voeren met betrekking tot hun impact op de toegang tot rechten.

We wijzen erop dat de wetgevende initiatieven met als doel de verbetering van de effectiviteit van de rechten van de mens, op het terrein niet altijd het gewenste effect hebben omdat ze niet of niet op de juiste manier worden toegepast. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de opeising van leegstaande gebouwen om het woningaanbod te verhogen, bij de verplichting om de huurprijs te vermelden wanneer een gebouw wordt verhuurd om discriminatie tegen te gaan, bij de wijzigingen in de huurwaarborg die ervoor zouden moeten

zorgen dat die geen belemmering meer vormt voor de toegang tot huisvesting ... Deze maatregelen worden om heel wat verschillende redenen niet toegepast. Zo is voor de toepassing van sommige maatregelen een Koninklijk besluit of een gemeentelijke regelgeving vereist en die bestaan niet altijd. Een andere verklarende factor is het gebrek aan voorafgaandelijk overleg met de betrokken spelers en het feit dat ze zich niet door de maatregel aangesproken voelen<sup>63</sup>.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt de overheden op federaal, gewestelijk, gemeenschaps- en lokaal niveau aan om:

- de noodzakelijke initiatieven te nemen opdat de maatregelen - die een vooruitgang betekenen naar een betere effectiviteit van de fundamentele rechten - effectief toegepast worden;
- de toepassing van deze maatregelen regelmatig te monitoren.

We hebben in België op dit moment maar een beperkt zicht op de niet-toegang tot rechten, terwijl het een relevante indicator is van de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Er wordt momenteel een studie uitgevoerd<sup>64</sup> die een stand van zaken van de problematiek zal maken. De combinatie met een kwalitatieve benadering is

belangrijk. Tijdens het overleg hebben de deelnemers erop gewezen dat mensen die in armoede leven de mogelijkheid moeten krijgen om hieraan deel te nemen, "*omdat zij voorbeelden zijn van weerbaarheid, van volwaardige burgers, van personen voor wie de mensenrechten in de eerste plaats zijn bedoeld*".

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om kwantitatief en kwalitatief onderzoek verder te zetten naar de omvang van de niet-toegang tot rechten in België, waarin ook de ervaringen en analyses van mensen in armoede worden meegenomen.

## 2. Specifieke maatregelen voor universele rechten

*"Wij willen geen speciale rechten voor mensen die in armoede leven, wij willen een samenleving waarin wij als volwaardige burgers worden erkend."<sup>65</sup>*

Na de kwestie van de gelijke toegang tot de grondrechten, is de centrale vraag in dit punt op welke manier het volwaardig genot van deze rechten voor iedereen kan gerealiseerd worden. Tijdens het overleg problematiseerden mensen in armoede immers dat ze als 'tweederangsburgers' worden beschouwd voor wie slechts 'tweederangsrechten' gelden. Hiermee bedoelen ze vooral specifieke of doelgroepgerichte maatregelen. Vooreerst gaan we na welke betekenis en realiteit er achter deze maatregelen schuil gaan. Welke doelstelling streven ze idealiter na? Hoe worden ze vandaag effectief ingevuld en ingezet volgens de deelnemers aan het overleg? Hoe denken in het bijzonder mensen in armoede over dit soort maatregelen (2.1)? Vervolgens nemen we de afbakening van categorieën - de groepen voor wie de specifieke maatregelen bedoeld zijn - onder de loep (2.2). Hoewel categorieën gebruikt worden om groepen met een verhoogd armoederisico te onderscheiden en te omschrijven, vinden de deelnemers aan het overleg dat ze tekort schieten om de werkelijkheid van mensen in armoede volledig te vatten. We leggen ook andere problemen met en nadelen van het werken met categorieën bloot. Ten derde evalueren we de effectiviteit van een categoriaal beleid op basis van de gedeelde ervaringen en analyses van mensen in armoede (2.3). Bij wijze van besluit poneren we dat gelijkheid en rechtvaardigheid moeten samengaan in het zeker stellen van de fundamentele rechten van en voor iedereen. Dit vereist een billijke combinatie van universele en selectieve maatregelen (2.4).

### 2.1. Sociale correcties of tweederangsrechten?

*"Men gaat ervan uit dat sommige mensen slechts 'tweederangsrechten' genieten, dat rechten niet voor iedereen gelden."*

De fundamentele rechten of de mensenrechten zijn universeel en onvoorwaardelijk. Hoewel ze voor iedereen gelden, zijn ze niet voor iedereen gerealiseerd, zo ook niet voor mensen in armoede. Omwille van hun kwetsbare socio-economische situatie en de moeilijkheden die daarmee gepaard gaan, ondervinden mensen in armoede bovendien veel obstakels om hun rechten te laten gelden. Daarenboven blijken universele of algemene maatregelen die de overheid neemt om iedereen een menswaardig leven te laten leiden vooral de minder kwetsbare groepen ten goede te komen<sup>66</sup>. Universele of algemene maatregelen houden immers onvoldoende rekening met de reële problematische situatie van mensen in armoede en volstaan vaak niet om hun achterstand weg te werken. De VN richtlijnen inzake extreme armoede en rechten van de mens stellen dan ook dat staten positieve maatregelen moeten nemen om te garanderen dat mensen in armoede gelijkwaardig van hun rechten kunnen genieten<sup>67</sup>. Het AVA erkende de noodzaak aan dit soort maatregelen reeds: *"Het recht moet universeel waar gemaakt worden, ook als er voor bepaalde burgers bijzondere aandacht nodig is om hun na jarenlange ongelijkheid en uitsluiting eindelijk of terug kansen te geven"*<sup>68</sup>. Deze vaststellingen en aanbevelingen vertalen zich vaak in specifieke maatregelen, ook wel doelgroepgerichte of categoriale maatregelen genoemd. Zo'n specifiek beleid biedt bepaalde categorieën mensen – wier precare levensomstandigheden de effectiviteit van hun rechten hypothekeren, bijvoorbeeld jongeren, werklozen, eenoudergezinnen – financiële tegemoetkomingen of dienst- en hulpverlening aan waarop alleen zij recht hebben. Zo'n categoriale benadering is in verschillende beleids- en levensdomeinen en voor verschillende doelgroepen terug te vinden. Bovendien kan het zowel om meer als minder

substantiële tussenkomsten gaan. Zo zijn de sociale huisvesting en het leefloon bedoeld voor mensen die aan welbepaalde voorwaarden voldoen om respectievelijk hun recht op degelijke huisvesting en op een menswaardig inkomen te waarborgen. Daarnaast kunnen begunstigden van het OCMW ook op aanvullende sociale voordelen rekenen, zoals korting op vervoersabonnementen, sociaal telefoontarief ... In de ziekte- en invaliditeitsverzekering hebben mensen in bepaalde statuten en/of met een laag inkomen recht op een verhoogde tegemoetkoming; in de kinderopvang moet een vooraf bepaald aantal plaatsen voorbehouden worden voor kwetsbare gezinnen ...

Specifieke maatregelen kunnen in principe bijdragen tot meer effectieve rechten voor iedereen. Het gaat immers om een beleidskeuze om de beschikbare middelen selectiever of gericht in te zetten op de realisatie van de rechten van kwetsbare groepen. De manier waarop specifieke maatregelen worden gehanteerd, roept echter bedenkingen op bij de deelnemers aan het overleg. Ze stellen vast dat de overheid er in tijden van besparingen toe neigt dit soort maatregelen nog selectiever in te zetten om de schaarse middelen toe te kennen aan 'diegenen die het écht nodig hebben'. Tijdens het overleg werd eraan herinnerd dat in 1981 bijvoorbeeld, het statuut samenwonende werd geïntroduceerd in de werkloosheidsreglementering puur omwille van budgettaire redenen. Eenzelfde mechanisme treedt op bij de verdeling van het schaarse aanbod aan voorzieningen en diensten. Omdat er onvoldoende sociale woningen zijn voor iedereen die ervoor in aanmerking komt, gelden er bepaalde voorrangregels bij de toewijzing ervan. Dit heeft als gevolg dat iedereen die niet tot de prioritaire groepen behoort, zijn recht moeilijker kan laten gelden. De deelnemers aan het overleg merken op dat specifieke maatregelen steeds selectiever en dus exclusiever worden. Dit betekent ook dat er steeds meer toekenningsvoorwaarden aan zulke maatregelen gesteld worden, dat mensen steeds meer moeten bewijzen dat ze echt behoeftig zijn. *"Ik heb het OCMW gevraagd om het recht te*

*krijgen om naar de sociale kruidenier te gaan en kreeg als antwoord dat 'men niet iedereen een plezier kon doen'."* Sommigen zijn van mening dat de overheid via deze toenemende selectiviteit en voorwaardelijkheid - onder het mom van besparingen - manieren zoekt om zo weinig mogelijk mensen hun rechten toe te kennen. Ook het migratiebeleid leidt tot meer uitsluiting. Zo werd het belastingkrediet - een aanvullende maatregel op onder andere het belastingvrije bedrag voor kinderen ten laste - afgeschaft voor asielzoekers zonder beroepsinkomsten, terwijl zij toch tot de meest kwetsbare ouders behoren. Uit het overleg bleek duidelijk dat wanneer een categoriaal beleid niet vanuit een sociaal herverdelende visie wordt vorm gegeven, dit beleid geen begunstigden of rechthebbenden creëert, maar vooral slachtoffers van selectie en uitsluiting voortbrengt.

Een andere analyse die tijdens het overleg werd gemaakt is dat specifieke maatregelen een doel op zich dreigen te worden in plaats van een instrument om de grondrechten te realiseren. Door de toegenomen voorwaardelijkheid, controle en sanctionering bestaat het risico dat het finale doel van de maatregelen uit het oog wordt verloren. Ze dragen dan niet meer bij tot een menswaardig bestaan maar beperken zich tot het ledigen van basisbehoeften. Deelnemers aan het overleg hebben de ervaring dat administraties vaak alleen nagaan of mensen al dan niet aan de vooropgestelde voorwaarden voldoen. Ze zoeken echter geen duurzame oplossing voor de problemen waarmee hulpvragers eigenlijk kampen, noch voor de redenen waarom ze niet aan bepaalde voorwaarden (kunnen) voldoen. *"Mensen moeten steeds vaker papieren voorleggen om te bewijzen dat ze het juiste profiel hebben, niet om toegang te krijgen tot een recht. Ze moeten een attest van werkzoekende voorleggen, niet om werk te vinden, maar om de RVA een uitkering te vragen om te overleven."* Het lijkt erop dat mensen in armoede een recht op hulp of ondersteuning, op een tegemoetkoming of uitkering, moeten verdienen eerder dan dat hun grondrechten



worden gerealiseerd. Omdat hun rechten op deze manier slechts beperkt worden ingevuld, spreken ze van 'tweederangsrechten': Onder bepaalde voorwaarden hebben ze wel recht op voedselhulp, maar niet op gezonde voeding; ze hebben recht op woonbegeleiding, maar niet op een degelijke en betaalbare woning; ze hebben recht op een traject voor maatschappelijke integratie maar niet op een duurzame, kwaliteitsvolle baan. De deelnemers aan het overleg willen er blijvend aan herinneren dat specifieke maatregelen geen grondrechten kunnen vervangen. Ze zijn slechts nodig zolang niet iedereen een volwaardige plaats heeft in de samenleving. *"Aparte initiatieven zullen - hoe dan ook - steeds tot doel hebben slechts een doorgangsfase, een 'passage' te zijn. Want het volwaardig, dit wil zeggen geïntegreerd burgerschap, blijft voorop staan als einddoel."*<sup>69</sup>

Het overleg legde ook een terminologische verwarring bloot. Wanneer het over specifieke maatregelen gaat, worden verschillende termen gebruikt: sociale toeslagen, selectieve tegemoetkomingen, sociale voordelen of aanvullende rechten, sociale correcties ... Voor mensen in armoede gaat het echter niet om 'voordelen', ze krijgen geen 'extra's' bovenop wat

anderen krijgen. Ze willen benadrukken dat het om bijstand gaat, om een kleine hulp, om een beperkte compensatie voor de ontberingen die ze lijden. Ze beklemtonen dat de specifieke maatregelen die voor bepaalde categorieën van de bevolking nodig zijn omwille van hun sociale uitsluiting, eigenlijk verwijzen naar structurele tekorten in de samenleving en niet naar individuele problemen van deze groepen. Vanuit dit perspectief lijkt de term 'sociale correctie' de voorkeur van het overleg weg te dragen. Het verwijst immers naar de noodzaak om beleid, maatregelen en diensten af te stemmen op mensen in maatschappelijk kwetsbare posities opdat ze niet alleen in theorie, maar ook in het dagelijkse leven een werkelijk verschil voor hen maken<sup>70</sup>. Tegelijk vragen mensen in armoede zich af waarom een beleid niet onmiddellijk op zo'n manier kan worden uitgewerkt dat sociale correcties overbodig zijn. *"Wanneer een systeem aanvullende rechten nodig heeft, betekent dat dat de basis onvoldoende is."* Ze zijn ervan overtuigd dat wanneer men rechten effectief maakt voor mensen in armoede, deze effectief zijn voor iedereen. Een beleid dat de mensen bereikt die het moeilijkst te bereiken zijn, bereikt immers iedereen.

Wanneer specifieke maatregelen nodig zijn om de rechten van kwetsbare groepen zeker te stellen, beveelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede aan om rekening te houden met de volgende principes:

- iedereen erkennen als rechtssubject om uitsluiting en stigmatisering te voorkomen;
- specifieke maatregelen zodanig uitwerken dat ze bijdragen tot de effectiviteit van grondrechten om te vermijden dat ze een doel op zich worden of beperkt blijven tot het ledigen van basisbehoeften;
- iedereen die het nodig heeft ondersteunen om uitsluiting van of concurrentie tussen kwetsbare groepen tegen te gaan.

Daarnaast beveelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede aan om:

- progressieve maatregelen te verkiezen boven 'alles of niets' maatregelen om te garanderen dat mensen er in hun dagelijks leven op vooruit gaan;
- de toepassing van deze principes te evalueren samen met de mensen voor wie de maatregelen bedoeld zijn en erover waken dat er geen andere perverse effecten genereerd worden.

## 2.2. Afbakening van categorieën

### 2.2.1. Groepen met een verhoogd armoederisico

*"Tijdens een bijeenkomst vroeg iemand aan de aanwezigen voor wie een sociale woning het belangrijkste of het dringendst was. De ene antwoordde: voor alleenstaande jonge moeders. De andere zei: voor bejaarden met een klein pensioen. Nog iemand sprak over vluchtelingen, iemand anders over gezinnen met meer dan vijf kinderen. Ze kwamen tot de vaststelling dat iedereen een doelgroep is. Het recht op huisvesting is universeel. Bij de wachtlijsten zou er bijgevolg geen voorrangregeling mogen bestaan, maar sommige groepen mogen wel op maat ondersteund worden. Zo kunnen vluchtelingen geholpen worden bij het invullen van hun papieren. Het gaat om universele rechten, maar de ondersteuning kan verschillend zijn."*

Wanneer specifieke maatregelen bedoeld zijn om de rechten van kwetsbare groepen te realiseren, is het belangrijk deze groepen goed af te bakenen. Meestal wordt daarbij gekeken naar groepen mensen met een verhoogd risico op armoede en sociale uitsluiting, zoals jongvolwassenen, vrouwen, laagopgeleiden, werklozen, eenoudergezinnen, huurders ... In wetenschappelijk onderzoek worden deze categorieën op basis van gemeenschappelijke kenmerken beschreven en van elkaar onderscheiden.

Voor de mensen in armoede die deelnamen aan het overleg echter *"valt burgerschap niet te rijmen met categorisering"*. Burgerschap veronderstelt immers gelijkheid van rechten, die bovendien ondeelbaar zijn. Daarenboven vinden ze dat categorieën geen juiste omschrijving kunnen geven van de verschillende situaties waarin de rechten van mensen niet zijn gegarandeerd. Ten eerste wijzen ze erop dat niet alle mensen met eenzelfde persoonlijk kenmerk (bijvoorbeeld vrouwen, jongeren, mensen met een handicap) arm zijn.

Mensen in armoede krijgen immers te maken met verschillende problemen tegelijk, op verschillende levensdomeinen. Geen enkele categorie kan deze opeenstapeling van problemen, ontberingen en uitsluitingen omvatten. Ook de aanhoudende duur en diepte van armoede, soms over generaties heen, kan niet in categorieën worden weergegeven. Categorieën vertellen ook niets over de oorzaak van armoede. Verenigingen die deelnamen aan het overleg vragen zich bijvoorbeeld af of eenoudergezinnen arm zijn omdat ze een eenoudergezin zijn of een eenoudergezin omdat ze arm zijn. Vervolgens zijn situaties waarin mensen verkeren niet statisch. Mensen, gezinnen en hun omstandigheden evolueren (bijvoorbeeld dak- en thuislozen, eenoudergezinnen, situaties van ziekte). Soms geraken ze uit de armoede, soms blijven hun rechten gehypothekeerd. Categorieën kunnen onvoldoende deze transities in rekening nemen. Tenslotte uiten mensen in armoede hun angst om nergens bij te horen. *"Op het einde van de rit blijft er alleen een restcategorie over die nergens anders thuis te brengen is."* Ook beroepskrachten bevestigen dat ze geconfronteerd worden met groepen, bijvoorbeeld jongeren in kwetsbare overgangssituaties, die niet in een hokje kunnen worden gestopt en overal tussenuit dreigen te vallen. Het Brussels armoederapport<sup>71</sup> bevestigt dat een zekere standaardisering van categorieën bepaalde personen uitsluit van hun rechten omdat hun levenssituaties niet altijd overeenkomen met de vooropgestelde modellen.

### 2.2.2. Statuut en/of inkomen

De doelgroepen van een categoriaal beleid worden meestal afgebakend op basis van hun statuut of op basis van hun inkomen. Hun statuut kan samenhangen met de situatie waarin ze zich bevinden (bijvoorbeeld eenoudergezinnen), een uitkering die ze krijgen (bijvoorbeeld langdurig werklozen, rechthebbenden op een leefloon) of een persoonlijk kenmerk (bijvoorbeeld mensen met een erkende handicap). In andere gevallen kunnen ze in aanmerking komen voor specifieke

maatregelen wanneer hun inkomen zich onder een bepaalde grens bevindt (bijvoorbeeld de schooltoelage of het inkomenstarief in de kinderopvang). Zonder de voor- en nadelen van beide criteria exhaustief te behandelen<sup>72</sup>, geven we de reflecties hierover tijdens het overleg weer, met een focus op de kinderbijslag en de sociale huisvesting.

### 2.2.2.1. Kinderbijslag

De huidige kinderbijslagregeling, die nog tot eind 2018 in voege is, kent naast een basisbedrag voor elk kind (een universele maatregel) ook sociale toeslagen toe voor kinderen van ouders in een preciaire situatie (een specifieke maatregel). Het gaat concreet om langdurig werklozen, langdurig zieken en eenoudergezinnen (waarvan het overgrote deel alleenstaande moeders zijn<sup>73</sup>). Een bijkomende voorwaarde is dat het gezinsinkomen van deze categorieën (berekend op basis van het beroeps- en vervangingsinkomen van de rechthebbende en zijn partner, gedomicilieerd op hetzelfde adres) een bepaalde grens niet overschrijdt. Heel wat tweoudergezinnen echter - met een inkomen uit arbeid onder de inkomensgrens - kunnen niet genieten van deze sociale toeslag omdat ze niet het juiste statuut hebben. Doordat er meer rekening wordt gehouden met de sociale categorisering dan met de echte noden van de gezinnen in kwestie, worden gezinnen - die nochtans in gelijkaardige moeilijke situaties leven - ongelijk behandeld. Dit is één van de redenen waarom na de hervorming van de kinderbijslag, de toekenning van de sociale toeslagen in Wallonië en Vlaanderen (voor Brussel beschikken we nog niet over informatie) uitsluitend zal gekoppeld worden aan inkomensgrenzen en niet langer aan bepaalde statuten. Tijdens de besprekingen in het kader van de armoedetoets op het groeipakket in Vlaanderen<sup>74</sup> gaf deze beslissing desalniettemin aanleiding tot discussie. Verenigingen waar armen het woord nemen uitten vooreerst hun bekommernis over een mogelijke toename van de non-take-up wegens het wegvallen van de (semi-

)automatische toekenning van de sociale toeslagen op basis van administratieve gegevens over statuten. Daarnaast spraken ze hun zorg uit over een billijke definitie en correcte berekening van het inkomen. Voor mensen in armoede is het belangrijk naar hun beschikbaar inkomen te kijken, na aftrek van bijvoorbeeld hoge huisvestingskosten en eventuele schulden. Bovendien moet erover gewaakt worden dat de bewijslast van het inkomen niet te zwaar weegt op de potentieel rechthebbenden. Zo wees het vorige twejaarlijkse Verslag van het Steunpunt er reeds op dat de afschaffing van het onweerlegbaar vermoeden van behoeftigheid de toegang tot justitie zou bemoeilijken voor diegenen die beroep willen doen op juridische tweedelijnsbijstand of rechtsbijstand<sup>75</sup>. De betrokken actoren bij de armoedetoets in Vlaanderen formuleerden ook enkele aanbevelingen over de inkomensselectiviteit - die echter niet weerhouden werden in het uiteindelijke decreet<sup>76</sup>. Omdat een inkomensvoorwaarde graduele grenzen toelaat, lijkt het zinvol meerdere inkomensgrenzen te voorzien. Hierdoor kan een alles-of-niets situatie voorkomen worden. Eventueel kan de sociale toeslag gradueel worden verminderd naarmate de rechthebbende in een hogere inkomenscategorie terecht komt. Een belangrijke toetssteen blijft echter of mensen er werkelijk op vooruit gaan. Een hoger inkomen betekent niet noodzakelijk meer koopkracht. Er werd ook geopperd om de gezinssamenstelling - meer bepaald het aantal kinderen - mee te laten tellen bij het vastleggen van de inkomensgrenzen. Dit overeenkomstig de Europese monetaire armoede indicator die rekening houdt met het aantal kinderen bij het bepalen van de armoederisicodrempel. Daarnaast is het wenselijk voldoende lange overgangsperiodes te voorzien om plotse schokken in het inkomen van gezinnen in armoede op te kunnen vangen. Continuïteit in de toekenning en uitbetaling van de sociale toeslag is erg belangrijk. Binnen een ander beleidsdomein, de ziekteverzekering, wordt een slimme combinatie van statuut en/of inkomen gebruikt om de rechthebbenden op de verhoogde tegemoet-

koming te bepalen en om hun recht zo automatisch mogelijk toe te kennen. Eerder formuleerde het Steunpunt aanbevelingen in die richting<sup>77</sup>. In de Duitstalige Gemeenschap zal de toekenning van de sociale toeslagen bij de kinderbijslag voor mensen in armoede gekoppeld worden aan de verhoogde tegemoetkoming.

### 2.2.2.2. Sociale huisvesting

Er bestaan vier inschrijvingsvoorwaarden voor een sociale woning: een maximum inkomen hebben, geen onroerend goed bezitten, lokaal verankerd zijn en een betalingsbewijs van de laatste 6 maanden huur kunnen voorleggen. Deze inschrijvingsvoorwaarden zijn door de gewesten en lokale beheerders in verschillende mate (van toepassing tot verbod) en op verschillende manier in hun regelgeving opgenomen<sup>78</sup>. Een aantal sociale huisvestingsfactoren bijvoorbeeld vragen naar een betalingsbewijs van de voorgaande huur, in Vlaanderen is dit verboden.

Vooraf de voorwaarden over de financiële stabiliteit van de kandidaat werden tijdens het overleg op de korrel genomen. De deelnemers verwezen daarbij naar de toenemende spanning binnen sociale huisvestingsmaatschappijen tussen hun streven naar een budgettair evenwicht en het realiseren van hun maatschappelijk doel. De vraag naar een betalingsbewijs van de voorgaande huur heeft als gevolg dat de toegang voor de meest kwetsbare kandidaten (bijvoorbeeld daklozen) wordt beperkt en er sprake kan zijn van discriminatie op grond van vermogen. We herinneren er aan dat deze kwestie al aan bod kwam in het AVA: *"De armste mensen herhalen nogmaals dat gezinnen met de laagste inkomens verre van de eerste begunstigden van de sociale huisvesting zijn. Ze klagen de hypocrisie aan van de overheid die enerzijds zegt dat de armste gezinnen toegang moeten krijgen tot sociale huisvesting en anderzijds dat de financiën van deze sector in evenwicht moeten worden gebracht"*<sup>79</sup>. Naast dit ambivalent inkomenscriterium bij de inschrijving voor een sociale woning, gelden andere criteria bij de toewijzing ervan. In principe heeft de

chronologie van de inschrijvingen voorrang, op voorwaarde dat de samenstelling van het gezin overeenkomt met de woning (rationele bezetting). Toch worden er ook verplichte en optionele voorrangregels met wegingen toegepast die leiden tot een bijkomende categorisering van de kandidaten. Wie zich in een als prioritair erkende situatie bevindt, geniet van een snellere toekenning. Voor sommige deelnemers aan het overleg slagen de voorrangregels en het bijhorende puntensysteem erin om rekening te houden met de opeenstapeling van ontberingen die mensen in armoede ervaren. Tegelijk waarschuwen ze voor de incoherenties in het systeem en de uitsluiting die er het gevolg van is. Bijvoorbeeld krijgen in het Waalse Gewest enkel gezinshoofden die in het voorbije jaar werkloos zijn geworden voorrang, in tegenstelling tot andere groepen in werkloosheid<sup>80</sup>. Het overleg is het erover eens dat de discussie niet zou mogen gaan over wie voorrang heeft binnen de groep die in aanmerking komt voor een sociale woning. Degelijke huisvesting is een basisrecht voor iedereen.

### 2.2.3. Nadelen van een categoriaal beleid

Hoewel de deelnemers aan het overleg de (tijdelijke) noodzaak aan categoriale maatregelen voor de effectiviteit van rechten voor iedereen kunnen aanvaarden, benadrukken ze ook de nadelen die mensen in armoede van zo'n benadering ondervinden. Zo moet, om te bepalen wie al dan niet tot een specifieke categorie behoort, worden nagegaan wie aan de vooropgestelde criteria beantwoordt. En ook al zijn voorwaarden soms nodig en kunnen ze verantwoord zijn wanneer mensen de mogelijkheid wordt geboden eraan tegemoet te komen, mensen in armoede hebben de ervaring dat de lat steeds hoger wordt gelegd. Zowel de voorwaarden op zich als de controle ervan maken de toegang tot rechten steeds moeilijker. Tijdens het overleg werd opgemerkt dat er meer en meer subjectieve of

gedragsvoorwaarden worden gekoppeld aan bepaalde specifieke maatregelen. Denk bijvoorbeeld aan de taalkennisvereiste voor huurders in het sociale huurstelstel in Vlaanderen of het bewijs van studievoortgang voor studenten in een GPMI. Hoewel deze voorwaarden soms pragmatisch worden toegepast, blijft het voor mensen die in precare omstandigheden leven moeilijk om aan dit soort voorwaarden tegemoet te komen. Gedragsvoorwaarden zijn ook moeilijk objectief te controleren, zoals ook in onderzoek wordt bevestigd<sup>81</sup>. Bovendien worden controleprocedures door de rechthebbenden vaak beschouwd als een inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer.

Categorisering kan ook leiden tot stigmatisering. De meeste categorieën impliceren immers dat mensen die ertoe behoren problemen hebben, waardoor ze zich minderwaardig voelen en het risico lopen scheef bekeken te worden. *"Om in aanmerking te komen voor bepaalde hulp, moeten we tonen, bewijzen dat we het niet kunnen, dat we onbekwaam zijn. Dat is vernederend."*<sup>82</sup> Uit het overleg bleek bijvoorbeeld ook dat het voor leefloners erg moeilijk is om een woning te huren op de privémarkt. En dit niet alleen omdat ze over een laag inkomen beschikken, waardoor de verhuurder vreest dat de huur niet betaald zal worden. Ook in gevallen waarbij het OCMW garant staat voor de betaling van de huur blijkt dat eigenaars weigeren te verhuren aan leefloners omdat ze het stigma dragen van afhankelijk te zijn van het OCMW. Vandaag wordt evenwel veel inspanningen gedaan om rekening te houden met het stigmatiserend effect dat bepaalde sociale voordelen kunnen teweeg brengen. *"Vroeger had de TEC speciale vervoerbewijzen voor mensen die het moeilijk hadden. Die mensen waren beschaamd om die vervoerbewijzen te tonen op de bus. Zo werkt men niet aan rechten."* Mensen die bijvoorbeeld recht hebben op een kansentariaf bij de toegang tot culturele activiteiten moeten zich in Vlaanderen niet langer expliciet kenbaar maken in het openbaar. Via de Vlaamse UiTPAS, die door iedereen kan aangevraagd worden, kunnen ze hun

kansentariaf geldig maken (nadat ze dat hebben aangevraagd).

Tijdens het overleg kwam ook naar voren dat categorisering mensen tegen elkaar op kan zetten en tot verdeeldheid en afgunst kan leiden. Niet alle categorieën geven immers recht op dezelfde 'voordelen'. Zo heeft in Vlaanderen een werkloze geen recht op het sociaal tarief van De Lijn, maar een leefloner wel. De deelnemers aan het overleg zijn van mening dat er geen concurrentie mag gecreëerd worden tussen verschillende categorieën kwetsbare mensen die zich in gelijkaardige precare situaties bevinden. De sociale herverdeling dient niet binnen de groep van mensen in armoede te gebeuren. In het AVA stond reeds dat men beter niet spreekt van *"kansarme categorieën. Dat wekt de indruk dat men niet even kansarm is als men recht heeft op het bestaansminimum, op een werkloosheidsuitkering, op een uitkering voor minder-validen of op niets"*<sup>83</sup>.

#### 2.2.4. Impact op de levenskeuzes van mensen in armoede

*"Mensen in armoede worden verdeeld. Hierdoor moeten ze onmogelijke keuzes maken: voor wat hun menswaardigheid betreft, zijn ze liever werkloos dan leefloontrekker. Maar ze overleven soms makkelijker met het bestaansminimum en zijn 'voordelen' dan met de werkloosheidsuitkering."*

Omdat bepaalde categorieën van meer of andere specifieke maatregelen kunnen genieten in vergelijking met andere, worden mensen in kwetsbare situaties ertoe aangezet bepaalde manieren te zoeken om tot de voor hen 'meest voordelige' categorie te behoren. Op die manier kan een categoriaal beleid bepaalde levenskeuzes van mensen sterk beïnvloeden met perverse of ongewenste effecten als gevolg. Het statuut samenwonenden bijvoorbeeld staat een vrije keuze om al dan niet samen te wonen in de weg. Om te vermijden dat ze hun statuut van alleenstaande verliezen en als samenwonende

worden beschouwd, gebeurt het dat koppels officieel alleenstaande blijven maar in de feiten samenwonen. Ook het statuut eenoudergezin kan problematisch zijn. Verenigingen waar armen het woord nemen vangen signalen op van gezinnen die zich naar deze categorie gaan gedragen: om van de 'voordelen' van dit statuut te genieten (bijvoorbeeld voorrang bij inschrijving voor een sociale woning in Brussel en Wallonië, sociale toeslag bij de kinderbijslag ...) verlaten vaders hun

gezin opdat hun vrouw en kinderen meer kans zouden hebben op een betere woning of hoger inkomen. Ze vragen zich terecht af hoe dit te rijmen valt met het recht op een gezinsleven. Hoewel mensen in armoede door deze 'beslissingen' zelden een inkomen verwerven dat boven de armoederisicodrempel uitstijgt of dat een menswaardig bestaan mogelijk maakt, worden deze overlevingsstrategieën vandaag al te vaak als fraude gezien, opgespoord en gestraft.

Het is belangrijk de voorwaarden waaraan de rechthebbenden van specifieke maatregelen moeten voldoen, duidelijk en eenduidig te definiëren. In dit kader beveelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede aan om:

- objectieve voorwaarden te formuleren die objectief te controleren zijn – in tegenstelling tot gedragsvoorwaarden;
- een slimme combinatie te maken van criteria op basis van inkomen en statuut om groepen rechthebbenden via verschillende wegen af te bakenen;
- voorkeur te geven aan een progressief inkomenscriterium boven een absolute inkomensgrens;
- naast inkomensvoorwaarden ruimte te laten om rekening te houden met de multi-dimensionaliteit, duur en diepte van armoedesituatie waarin mensen zich bevinden;
- overleg te organiseren, over verschillende beleidsdomeinen en –niveaus, heen om de toekenningsvoorwaarden van verschillende maatregelen op elkaar af te stemmen in functie van de effectiviteit van rechten, rekening houdend met de specifieke doelstellingen van de wetgeving.

### 2.3. Effectiviteit van een categoriaal beleid

Uit de reflecties tijdens het overleg blijkt dat een uitsluitend categoriaal beleid slechts in beperkte mate kan bijdragen tot de effectiviteit van ieders grondrechten: specifieke maatregelen zijn vaak niet toegankelijk voor iedereen die er nood aan heeft, ze volstaan meestal niet om een menswaardig leven mogelijk te maken en ze dragen onvoldoende bij tot de autonomie van mensen.

De soms verregaande categorisering van rechthebbenden op specifieke maatregelen kan problematisch zijn. Vooreerst is het zo dat wanneer men niet tot de vooropgestelde categorie behoort, men geen recht of toegang heeft tot de

specifieke maatregel of dienst. Daarnaast leidt de veelheid aan specifieke maatregelen, in verschillende beleidsdomeinen, voor andere doelgroepen, met andere voorwaarden tot veel onduidelijkheid over wie waar recht op heeft en bijgevolg tot non-take-up van rechten. Daarom is in Vlaanderen, in de schoot van het Horizontaal Permanent Armoedeoverleg ter uitvoering van het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding, een werkgroep sociale correcties<sup>84</sup> opgericht. Deze werkgroep heeft de opdracht advies te verlenen voor de afstemming van de doelgroepen die als begunstigden van sociale correcties worden aangeduid.

Het basiscriterium voor de doelgroep-omlijning zou moeten zijn 'iedereen met een armoederisico'. Een duidelijke afbakening van de begunstigden moet

ook de automatische toekenning van rechten vergemakkelijken. Er blijft echter steeds een risico bestaan op uitsluiting van hen die niet opgenomen zijn in de bestaande databanken die gebruikt worden om rechten automatisch toe te kennen. Daarom is het belangrijk om een diversiteit aan toegangswegen te voorzien om zijn rechten te kunnen laten gelden. Categorisering lijkt echter een straatje zonder eind. Omdat steeds meer groepen een verhoogd armoederisico lopen, zullen er steeds meer doelgroepen moeten worden afgebakend, met een toenemende complexiteit van de maatregelen en een hoger risico op non-take-up als gevolg. De resultaten van een onderzoek naar de aanpassing van de leeflooncategorieën aan de huidige levens- en woonvormen wijzen alvast in die richting<sup>85</sup>.

De toenemende categorisering heeft ook gevolgen voor de opleidingen en de praktijk van het maatschappelijk werk<sup>86</sup>. Mensen worden zodanig opgedeeld in bepaalde categorieën rechthebbenden dat er van een globale aanpak bijna geen sprake meer kan zijn, wat de effectiviteit van hun rechten niet ten goede komt. Sociaal werkers die deelnamen aan het overleg getuigen dat ze vaak meer bezig zijn met het toekennen van sociale voordelen aan mensen dan met hen duurzaam vooruit te helpen. Hun tijd gaat meer naar onderzoekwerk, administratie, controle en rapportering dan naar het eigenlijke sociaal werk met de cliënt. Ze zijn van mening dat een grotere effectiviteit van rechten niet alleen mensen in armoede meer bestaanszekerheid zou bieden, maar ook meer stabiliteit zou betekenen voor sociaal werkers.

De specifieke maatregelen binnen een categoriaal beleid volstaan meestal niet om mensen uit de armoede te halen. Zoals de deelnemers aan het overleg stelden, gaat het veelal om inhaalmanoeuvres met een beperkt effect. Zo brengen niet alle specifieke maatregelen - bijvoorbeeld een schooltoelage - de realisatie van het grondrecht - bijvoorbeeld het recht op gratis en kwaliteitsvol onderwijs - dichterbij omdat de

sociale ongelijkheid binnen de samenleving - bijvoorbeeld binnen het onderwijssysteem - niet fundamenteel wordt aangepakt. Zo is een sociaal tarief van De Lijn/TEC een kleine hulp maar blijft het totale inkomen van de rechthebbenden beneden een menswaardig niveau. Toch vragen mensen in armoede om deze maatregelen niet af te schaffen zolang er geen alternatief is. Mensen mogen er niet op achteruit gaan, hun situatie mag er niet nog slechter op worden.

Wanneer mensen door een verandering in hun gezins- of tewerkstellingssituatie niet meer tot een bepaalde categorie behoren en de eraan verbonden 'voordelen' verliezen, is er vaak geen garantie dat ze er feitelijk op vooruit gaan. Deze situaties worden door het beleid gezien als een werkloosheidsval of een inkomensval. Mensen in armoede vinden echter dat hierdoor de kansen van mensen om een regelmatig inkomen op te bouwen dat toelaat om een autonoom en menswaardig leven te leiden, worden beknot. Door de strenge afbakening van categorieën worden ze afhankelijk gemaakt van de steun die ze krijgen waardoor hun emancipatie wordt tegen gehouden. Op deze manier riskeert categorisering mensen te blokkeren.

Recent onderzoek<sup>87</sup> toont aan dat de meest effectieve aanpak niet óf universeel óf specifiek is, maar meer of minder van beide. Bovendien is niet voor alle vormen van uitkeringen, tegemoetkomingen en diensten dezelfde aanpak de beste. De vraag is dus niet zozeer of universele dan wel specifieke maatregelen beter zijn, maar wel wanneer welke maatregel de effectiviteit van een recht het best garandeert. In dit kader is er opnieuw meer aandacht voor 'selectiviteit binnen universaliteit'. Binnen een 'progressief of proportioneel universalisme' heeft iedereen recht op de tegemoetkoming van de overheid of toegang tot de basisdienstverlening, maar groepen in een kwetsbare situatie worden extra ondersteund om hun recht te laten gelden of om hun toegang te verzekeren, of ze krijgen een hoger bedrag dan anderen. Dit principe wordt vandaag door het

beleid naar voren geschoven en komt bijvoorbeeld versterkt tot uiting bij de hervorming van de kinderbijslag. In alle gefedereerde entiteiten ligt het voorstel op tafel om de kinderbijslag te beschouwen als een recht van het kind. Dit betekent dat elk kind eenzelfde basisbedrag krijgt (universaliteit/gelijkheid). Omdat niet elk kind in eenzelfde welgesteld gezin geboren wordt, worden er sociale toeslagen toegekend op basis van bepaalde objectieve voorwaarden. Deze voorwaarden impliceren niet langer dat ouders tot een bepaalde categorie moeten behoren. De sociale toeslagen zijn er voor elk kind dat opgroeit in een gezin met een inkomen onder een bepaalde grens (selectiviteit/proportionaliteit/rechtvaardigheid). Tegelijk blijft de meerwaarde van een 'progressief of proportioneel universalisme' afhankelijk van de visie en de intentie waarmee het wordt toegepast in de praktijk. De spanning tussen 'selectiviteit' en 'universaliteit' blijft immers bestaan. Zo is de discussie of de nieuwe kinderbijslagssystemen in de verschillende gefedereerde entiteiten wel voldoende selectief zijn om gezinnen in armoede erop vooruit te laten gaan, niet beslecht. Hoever moet de selectiviteit gaan opdat de herverdeling werkelijk een verschil maakt? Hoever moet de universaliteit blijven om een breed draagvlak te creëren? En wat te denken van de afschaffing van universele maatregelen zonder afdoende rekening te houden met de impact van deze beslissing op gezinnen in armoede, zoals de gratis 100 kWh in het domein van energie (Vlaanderen)?

## 2.4. Bij wijze van besluit: gelijkheid en rechtvaardigheid

*"Er is nood aan een rechtvaardige aanpak, ter ondersteuning van de universele aanpak. Gelijkheid en rechtvaardigheid moeten hand in hand gaan. Specifieke maatregelen kunnen, maar ze mogen niet de basis van het beleid vormen."*

Een louter categoriale benadering wekt bij mensen in armoede de indruk, zo blijkt uit het overleg, dat de grondrechten in het beleid worden uitgewerkt met het idee dat bepaalde groepen er geen toegang toe zullen hebben. Terwijl grondrechten zo zouden moeten worden gerealiseerd dat iedereen er gelijkwaardig genot van heeft. In het AVA werd reeds de vraag gesteld of de specifieke vormen van armoedebestrijding, exclusief gericht op mensen in armoede, er niet toe leiden dat de mensen die in armoede leven gewoon blijven bestaan, zodat armoede en 'tweederangsburgerschap' als het ware worden bestendigd. Ook tijdens het overleg klonk de vraag of een categoriaal beleid wel structureel kan bijdragen aan de effectiviteit van ieders rechten. Vooreerst dreigt het armoede hoofdzakelijk aan te pakken op het niveau van doelgroepen, met als mogelijk gevolg dat men over armoede gaat denken in termen van individuen in plaats van in termen van maatschappelijke en structurele mechanismen en oorzaken. Daarnaast blijft het onduidelijk in welke mate de fundamentele rechten van de doelgroepen van een categoriaal beleid gerealiseerd worden en in welke mate ze zich moeten tevreden stellen met een recht op specifieke maatregelen of dienst- en hulpverlening, door de verenigingen waar armen het woord nemen die deelnamen aan het overleg 'tweederangsrechten' genoemd.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan gelijkheid en rechtvaardigheid te combineren: gelijke rechten voor iedereen, met bijzondere en aangepaste ondersteuning voor kwetsbare groepen om ook voor hen een gelijkwaardig genot van deze rechten te realiseren.





# Hoofdstuk II

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

De tweede pijler van burgerschap die tijdens het overleg werd onderscheiden, is vrijheid. Burger zijn, betekent voor mensen in armoede vrij zijn om eigen keuzes te maken. Dit wil niet zozeer zeggen vrij zijn 'om te doen waar men zin in heeft', maar vooreerst vrij zijn om rechten en verantwoordelijkheden uit te oefenen, om greep te hebben op zijn eigen leven en toekomst. Situaties van armoede, zoals een gebrek aan een menswaardig inkomen, verplichten mensen immers te kiezen welke basisbehoeften ze eerst zouden ledigen (gezonde voeding, woonkosten, schoolfactuur, gezondheidskosten ...). Tegelijk worden hun keuzemogelijkheden sterk beperkt zodat alleen gedwongen keuzes overblijven. Wanneer samenwonen bijvoorbeeld betekent dat men een lagere uitkering krijgt, kiest men er dan echt voor om alleen te blijven? Daarnaast kunnen situaties van armoede een inbreuk op het privéleven van uitkeringsgerechtigden met zich meebrengen, waar mensen met een inkomen uit arbeid minder mee geconfronteerd worden.

Vertrekkend van de analyse van mensen in armoede dat ze vandaag meer en meer transparant worden gemaakt, gaan we in dit hoofdstuk eerst dieper in op het recht op de bescherming van het privéleven (2.1). Daarna bekijken we de regelgeving over samenwonen (2.2) die door mensen in armoede beschouwd wordt als

een sterke belemmering om vorm te geven aan hun gezinsleven en solidariteit.

### 1. Recht op respect voor het privéleven

*"Men dwingt de arme gezinnen tot openheid, daar waar anderen hun privéleven onaantastbaar is."*<sup>88</sup>

Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer wil burgers beschermen tegen de risico's op inmenging door de overheid en is dus zeer nauw verbonden met het begrip 'vrijheid'. Het begrip 'persoonlijke levenssfeer' (verder: 'privéleven') "omvat een kader waarin elke persoon zijn persoonlijkheid op een vrije manier kan ontwikkelen en zich kan ontplooien in zijn relaties met andere personen en met de buitenwereld"<sup>89</sup>.

📖 Het recht op respect voor het privéleven wordt gewaarborgd door verschillende internationale verdragen alsook door artikel 22 van de Grondwet. De Kamer van volksvertegenwoordigers stelde, door de aanneming van de wet van 8 december 1992<sup>90</sup> (de Privacywet), een onafhankelijk controleorgaan in – de 'Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer' (verder: de Privacycommissie)<sup>91</sup> – dat erop toeziet dat de privacy bij de verwerking van persoonsgegevens wordt

geëerbiedigd. De Privacycommissie heeft als opdracht: het geven van advies, het opmaken van aanbevelingen, het onderzoeken van klachten, het informeren en het zich uitspreken over alle vragen met betrekking tot de toepassing van de grondbeginselen van de bescherming van het privéleven bij verwerkingen van persoonsgegevens. De commissie kan uit eigen beweging een advies verstrekken en op verzoek van de regeringen en de parlementen. Ook een burger kan een vraag tot de commissie richten.

In situaties van armoede blijkt het recht op respect voor het privéleven echter helemaal geen evidentie. In het kader van de Internationale dag voor de uitroeiing van armoede heeft de vereniging LST het begrip 'transparantie' naar voren geschoven, met twee aspecten. Enerzijds moeten mensen in armoede *"zich helemaal blootgeven, hun hele leven transparant maken. Dit is een absolute vereiste om te kunnen 'bestaan' via allerlei vormen van bijstand, hulp of solidariteit. De armen moeten transparant worden gemaakt, want men moet alles over hen weten. Anderzijds worden ze "door allerhande voorwaarden, regels en wetten die hen rechten ontzeggen en uitsluiten, onzichtbaar en onbestaand gemaakt (uitsluiting van werkloosheidsuitkering, verbod op bedelarij enz.)"*<sup>92</sup>. Een deelnemster aan het overleg verwees naar een vraag van een journalist aan een beleidsvoerder of er een kadaster zou ingevoerd worden van de vermogens, waarop deze antwoordde dat dat een inbreuk op het privéleven zou zijn. Ze besloot: *"Er is een privéleven met twee snelheden, zoals er inkomens zijn met twee snelheden, en gezondheid met twee snelheden..."*

Het respect voor het privéleven staat vandaag onder druk, onder andere door de evoluties op het vlak van digitalisering, veiligheidsoverwegingen, nadruk op controle ... In situaties van armoede is deze druk duidelijk nog meer aanwezig. Daarom heeft het Steunpunt de ondervoorzitter van de Privacycommissie uitgenodigd voor een bijeenkomst van het overleg. Hij vertelde dat het

mogelijk is om bij die Commissie een signaal in te dienen wanneer het privéleven mogelijks niet wordt gerespecteerd. De deelnemers stelden vast dat de meesten onder hen niet wisten dat ze daarvoor bij de Commissie terecht konden. Ze waren van oordeel dat het een heel interessante mogelijkheid is.

In de volgende tekst gaan we verder in op de voortdurende controle waarmee mensen in armoede geconfronteerd worden (2.1), een controle die steeds sterker wordt (onder andere in het kader van de strijd tegen sociale fraude) (2.2). Vervolgens bekijken we de problematiek van de toegang van anderen tot de persoonlijke gegevens (2.3) en de gebrekkige toegang tot de eigen gegevens (2.4). In een laatste punt hebben we het over het statuut van de bewindvoering over goederen en de persoon, met – voor mensen in armoede – ingrijpende gevolgen voor hun privéleven (2.5).

## 1.1. Permanente controle

De deelnemers aan het overleg stellen vast dat er in toenemende mate eisen worden gesteld om toegang te krijgen tot bepaalde rechten en om die te behouden. Ze benadrukken dat deze eisen – en de controles ervan – een steeds grotere impact hebben op hun privéleven.

Hoewel de deelnemers aan het overleg erkennen dat een controle door de overheid noodzakelijk is om te verifiëren of de toekenningsvoorwaarden vervuld zijn, wijzen ze er op dat er steeds meer eisen worden gesteld om van een mogelijk recht te kunnen genieten, en dat de controle niet meer in verhouding staat tot de doelstellingen van de maatregelen.

Deze controle neemt een aanzienlijke plaats in in het dagelijkse leven van mensen in armoede: *"Alles wat de armsten doen en laten, moet geweten zijn en nauwgezet worden genoteerd in sociale rapporten, in de databanken van de diensten en in de dossiers om een woning of om bijstand aan te*

vragen. Dit alles om de gezinssamenstelling te verantwoorden of om een uitkering of een studiebeurs te krijgen"<sup>93</sup>. Ze wordt door mensen in armoede als erg belastend en vernederend ervaren. Naast objectieve voorwaarden worden er ook steeds vaker gedragsvoorwaarden gesteld, waarop de controle uitermate complex is gezien de subjectieve dimensie ervan. De inmenging van de sociale diensten in het privéleven werd overigens al onderstreept in het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA)<sup>94</sup>.

Een aantal voorbeelden:

- Voedselhulp: wanneer mensen in armoede voedselpakketten vragen wordt er vaak verschillende informatie gevraagd terwijl ze eigenlijk gewoon eten nodig hebben. Het geheel van opgevraagde gegevens lijkt niet altijd proportioneel met de doelstelling om noodzakelijke voeding te verstrekken. En vaak moet deze informatie verstrekt worden aan vrijwilligers, wat in het kader van een recht op privacy geen evidentie is.
- Huisbezoeken: huisbezoeken maken integraal deel uit van het sociaal onderzoek door het OCMW waarmee wordt vastgesteld hoe groot de behoefte aan hulp is.

 Een omzendbrief bepaalt dat er huisbezoek moet gebeuren wanneer er een nieuw dossier wordt geopend en telkens wanneer het OCMW dit noodzakelijk acht, maar ten minste één keer per jaar. Een huisbezoek moet gebeuren met het nodige respect voor de privacy en moet "steeds in verhouding staan tot de inlichtingen die nodig zijn voor het sociaal onderzoek. Het huisbezoek gebeurt vanuit een vertrouwensrelatie tussen de maatschappelijk werker en de hulpaanvrager maar belet niet dat het huisbezoek ook een controlerende functie

*kan hebben teneinde te toetsen of de hulpaanvrager (nog) voldoet aan de voorwaarden zoals bepaald in de wet"<sup>95</sup>.*

Toch ervaren mensen in armoede dergelijke huisbezoeken vaak als een te grote inbreuk op hun privacy. Ze vertelden tijdens het overleg dat tijdens huisbezoeken alles tot in de details wordt gecontroleerd om aanwijzingen te kunnen vinden, bijvoorbeeld dat de betrokkene met iemand anders samenwoont. Bovendien gebeuren deze huisbezoeken soms onaangekondigd. Tegelijk vinden sommige mensen in armoede het belangrijk dat beroepskrachten bij hen langs komen om te zien in welke omstandigheden ze moeten leven. Maar dergelijke bezoeken worden vaak verkeerd begrepen. Naargelang de organisatie hebben maatschappelijk werkers andere redenen of doelstellingen voor het huisbezoek. Deze redenen of doelstellingen kunnen tegenstrijdig zijn met de realiteit van mensen in armoede, wat kan leiden tot perverse effecten waarnaar al in het AVA wordt verwezen. LST<sup>96</sup>, en vervolgens andere verenigingen waar armen het woord nemen, noemen deze problematiek de 'paradox van de koelkast': "bij een controle van het OCMW wordt de koelkast leeggemaakt om de behoefte aan te tonen; bij een controle van de Bijzondere Jeugdzorg wordt die net gevuld om te bewijzen dat het de kinderen aan niets ontbreekt". Mensen in armoede moeten zich in alle bochten wringen en veel energie steken om te proberen tegemoet te komen aan de verschillende verwachtingen van de verschillende diensten en instellingen.

Hoe er met het privéleven wordt omgegaan, hangt dus af van de manier waarop het huisbezoek wordt uitgevoerd. Op dit moment zijn er grote verschillen tussen de diverse instellingen. Beroepskrachten hebben er tijdens het overleg op gewezen dat "respect voor de privacy dus sterk afhangt van deze eigen cultuur (van de instelling)".

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om:

- de bestaande instrumenten en procedures van controle te evalueren, en hierbij onder andere na te gaan of de doelstellingen voldoende specifiek geformuleerd worden en of de controle proportioneel is ten aanzien van deze doelstellingen;
- een debat te voeren over het kader, de doelstellingen en de modaliteiten van een huisbezoek, in dialoog met mensen in armoede en hun verenigingen; het Steunpunt tot bestrijding van armoede stelt zich beschikbaar om een dergelijk debat te organiseren, een mandaat van de bevoegde ministers kan dit een goede basis geven;
- de achterliggende doelstellingen van een huisbezoek duidelijker te expliciteren ten aanzien van de betrokken gezinnen;
- pro-actiever na te gaan of maatregelen een impact kunnen hebben op het privéleven, en desgevallend een advies vragen van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;
- het 'privacy'-element op te nemen in de bestaande instrumenten voor ex ante evaluatie, zoals de reguleringssimpactanalyse (federaal) en armoedetoets (Vlaanderen).

## 1.2. Strijd tegen sociale uitkeringsfraude

De strijd tegen sociale fraude, waaronder fraude met uitkeringen en toelagen, is niet nieuw. Reeds toen het AVA werd geschreven, stelden mensen in armoede zich vragen bij de maatregelen om sociale uitkeringsfraude te bestrijden en bij de verhouding tot andere vormen van fraude: "*De armsten vragen zich af of er evenveel controle wordt uitgeoefend - met inzet van menselijke en financiële middelen - om de fiscale fraude, de financiële en vastgoedspeculatie te controleren*"<sup>97</sup>. Een vraag die in het overleg ook werd herhaald.

Sindsdien is de nadruk op controle en uitkeringsfraude steeds sterker geworden. Een maatschappelijk werker van een OCMW getuigde tijdens het overleg over de impact hiervan op het maatschappelijk werk: "*Als ik kijk hoe we in '93 werkten – toen we nog op papier werkten, nog geen computer gebruikten, nog geen Kruispuntbank bestond – dan werd vanuit vertrouwen vertrokken. We wisten dat er hier en daar een cliënt was die het niet altijd zo nauw nam met bepaalde zaken, maar dat was een minderheid. En als je vandaag de dag gaat kijken naar dossiers met sociale fraude, dan zie je dat dat ook nog altijd een minderheid betreft. Op dat vlak*

*is er niet veel veranderd. Wat wel gewijzigd is, is dat, waar je vroeger vertrok van vertrouwen, er nu - onder invloed van de maatschappij - veel meer een sfeer van wantrouwen heerst. De bedoeling van de informatisering was om het werk gemakkelijker te maken, maar ik heb de indruk dat het werk er alleen maar complexer op geworden is, en dat de focus veel meer ligt op het detecteren van fraude. Mijn pleidooi is om maatschappelijk werkers terug naar dat vertrouwen te brengen. Het kan nooit de bedoeling zijn dat maatschappelijk werk in functie van een computerprogramma moet staan. Maatschappelijk werk moet in functie staan van de cliënt. De computer en databases moeten worden gebruikt in functie van de begeleiding en niet omgekeerd*".

De strijd tegen sociale fraude is op dit moment één van de prioriteiten van de federale Regering, die benadrukt dat sociale fraude "*een aanslag op de solidariteit*" is<sup>98</sup>. Een actieplan voor de strijd tegen sociale fraude en sociale dumping<sup>99</sup> dat in 2015 werd aangenomen, legt de gemeenschappelijke acties vast voor de verschillende inspectiediensten, alsook de acties die specifiek voor een welbepaalde dienst gelden. Er werden heel wat maatregelen aangenomen, waaronder de oprichting van een website om bepaalde frauduleuze feiten aan te geven<sup>100</sup>, de

systematische overdracht van de energiegegevens van de distributienetbeheerders naar de Kruispuntbank van de sociale zekerheid en de verbetering van de samenwerking tussen de sociale en fiscale inspectiediensten, de politie, de bevolkingsdiensten en de regionale diensten die actief zijn in de strijd tegen domiciliefraude<sup>101</sup>. Het Rekenhof brengt, bij de evaluatie van dit actieplan, aan dat *"de strijd tegen de sociale fraude in de praktijk daardoor vooral gevoerd wordt binnen een budgettair kader waarbij soms onrealistische verwachtingen worden gesteld. Het toenemende budgettaire belang verhoogt het risico dat vooral gemakkelijk te realiseren opbrengsten worden nagestreefd en complexere fenomenen met een onzekere opbrengst ongemoeid worden gelaten"*<sup>102</sup>.

Sociale fraude – inclusief fraude met uitkeringen – is de laatste jaren heel nadrukkelijk aanwezig in het politiek en maatschappelijk discours. In het overleg werd niet betwist dat fraude met uitkeringen moet worden aangepakt, maar werd tegelijk benadrukt dat de omvang ervan overdreven wordt en dat de problematiek van non-take-up van rechten veel omvangrijker is en veel meer aandacht verdient. De voorbije jaren heeft het Steunpunt tot bestrijding van armoede deze problematiek van non-take-up van rechten naar voren geschoven (zie ook hoofdstuk I). Hoewel er tot nu toe weinig cijfers zijn verschenen over de omvang ervan in België zijn verschenen, geven de indicaties waarover we beschikken aan dat het aantal mensen dat een bepaald recht – omwille van verschillende redenen – niet opneemt, ruimschoots het aantal onterechte opnemingen overtreft.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om:

- de strijd tegen uitkeringsfraude te voeren in verhouding met de doelstellingen ervan, erover wakend dat deze de take-up van rechten niet bemoeilijkt;
- om een sterk en uitgewerkt beleid te ontwikkelen in functie van een verhoogde opname van en toegang tot rechten.

### 1.3. Toegang tot persoonlijke gegevens door anderen

In functie van de toekenning en de opvolging van een uitkering of een ander recht, hebben diensten toegang tot bepaalde gegevens van de betrokkene. Ook hier stelt zich de vraag van de specifieke doelstellingen bij de vraag naar informatie en of deze gegevensuitwisseling in verhouding staat tot de doelstellingen.

#### 1.3.1. Aantal en soort gegevens

Een eerste aspect betreft het aantal en het soort gegevens dat over je situatie worden opgevraagd, zowel door publieke diensten als door privépersonen:

- Om zicht te krijgen op de bestaansmiddelen van cliënten, vragen OCMW's hen om hun rekeningafschriften over te maken. Hoewel dit in principe tot doel heeft om enkel de inkomsten na te kijken, maken een aantal OCMW's hier ook gebruik van om de uitgaven te controleren. Deze praktijk werd reeds bekritiseerd door de inspectiedienst van de POD MI: *"Hoewel dat het onderzoek van de bestaansmiddelen van de rechthebbende deel uitmaakt van het sociaal onderzoek en dat de kopies van uittreksels waarop de eventuele maandelijkse inkomsten zouden staan kunnen worden opgevraagd, kunnen deze bewijzen ook worden bekomen via andere middelen zoals de loonfiches, het uittreksel van de vakbond, van de uitbetalingskassen, evenals de gegevens-*

stromen van de KBSZ. Bovendien betekent het eisen van het systematisch voorleggen van de volledige rekeningtittreksels van de voorbije drie maanden een inbreuk op het privéleven van de gebruiker wat niet aanvaardbaar is; een gerechtigde op maatschappelijke integratie heeft niet de wettelijke verplichting om zijn maandelijkse uitgaven aan het OCMW voor te leggen en te rechtvaardigen<sup>103</sup>. Sommige OCMW's rechtvaardigen hun praktijken door het feit dat ze onder zware politieke druk staan omwille van de strijd tegen sociale fraude.

- In het kader van de trajecten sociale activering, wordt van OCMW's verwacht dat ze een 'sociale balans' opmaken, vooraleer een GPMI wordt opgemaakt. Deze 'sociale balans' vloeit voort uit artikel 11 §1 van het Koninklijk besluit houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie van 11 juli 2002: *"Alvorens een contract wordt gesloten, moet het centrum een beoordeling van de behoeften van de persoon hebben gemaakt"*. Volgens de POD Maatschappelijke integratie bestrijkt de 'sociale balans' verschillende domeinen (familiale situatie, gezondheid, budget en administratie, mobiliteit, opleiding en vorming, hobby's, zelfvertrouwen, communicatievaardigheden, ICT-vaardigheden, sociaal netwerk en ondersteuning, organisatie- en planningsvermogen) en moet deze het mogelijk maken om 'stabiliserende' en 'destabiliserende' elementen te identificeren. De 'stabiliserende' elementen kunnen als steunpunten dienen bij de bepaling van de GPMI-doelstellingen; de GPMI-doelstellingen kunnen worden gericht op de 'destabiliserende' elementen.<sup>104</sup> Op het terrein werken de OCMW's een dergelijk instrument uit, en worden ook linken gelegd met andere formulieren, bijvoorbeeld in functie van de evaluatie van het traject van de betrokkene. Heel wat maatschappelijk werkers vragen zich echter af of de gegevensverzameling niet te ver gaat en neerkomt op een inbreuk op het privéleven van de OCMW-cliënten.

- Om de economische draagkracht van een kandidaat-huurder te beoordelen vragen sommige verhuurders een heleboel gegevens, wat de kandidaat-huurder quasi verplicht om een dossier samen te stellen, met alle mogelijke informatie gevraagd door de eigenaar: inkomen en loonfiches, gezinssamenstelling, contactgegevens van de vorige eigenaar, bewijs van betaling van bepaalde facturen, enzovoort. Veel deelnemers aan het overleg zeggen dat ze door deze handelswijze ontmoedigd worden. Het kan ook tot discriminatiepraktijken leiden. We vermelden hier dat de Privacycommissie verduidelijkt heeft welke informatie een verhuurder al dan niet mag opvragen bij een huurder<sup>105</sup>. Ze heeft in samenwerking met Unia en het Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars een model-inlichtingenfiche uitgewerkt, die een lijst bevat van noodzakelijke informatie die de verhuurder wettelijk mag vragen<sup>106</sup>.


### 1.3.2. Toegang tot databanken en uitwisseling van gegevens tussen diensten en instellingen

Een tweede aspect betreft de uitwisseling van gegevens tussen instellingen en het belang van het beroepsgeheim.

De overdracht van gegevens tussen overheidsinstellingen mag enkel onder strikte voorwaarden gebeuren en met inachtneming van de principes van de wet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De Privacycommissie heeft er bijvoorbeeld mee ingestemd dat de FOD Financiën gegevens over het belastbare inkomen van steunaanvragers, van mensen met wie ze samenwonen en van onderhoudsplichtigen elektronisch mag overmaken aan de secretarissen en financieel beheerders en ontvangers van de OCMW's<sup>107</sup>. Deze toelating werd gegeven onder bepaalde voorwaarden over het doel van de verwerking van deze gegevens, de verantwoordelijke voor die verwerking, de bewaring van de gegevens en de maatregelen die

worden genomen om de toegang ertoe te beperken.

In het overleg kwam de controle op het water- en elektriciteitsverbruik ter sprake. Voor de meeste deelnemers aan het overleg gaat deze controle uit van een wantrouwen ten opzichte van mensen in armoede.

 In mei 2016 werd wetgeving aangenomen die voorziet in de overdracht van "de gegevens door de nutsbedrijven en distributienetbeheerders geselecteerd omdat het verbruik van de particuliere klant ten minste 80 % in neerwaartse of opwaartse zin afwijkt van een gemiddeld verbruik waarbij rekening gehouden wordt met de officieel meegedeelde gezinssamenstelling"<sup>108</sup>.

In haar advies over het wetsontwerp over de overdracht van verbruiksgegevens van nutsbedrijven en distributienetbeheerders<sup>109</sup> had de Privacycommissie geadviseerd om het wetsvoorstel te wijzigen door bepaalde voorwaarden op te leggen die een groter respect beogen voor de beginselen van de wet op de privacy, zoals het duidelijk definiëren van de gegevensstromen, het voorzien van criteria voor de gegevensoverdracht, het voorzien van een evaluatie van de impact op het privéleven, het aanduiden van een verantwoordelijke voor de verwerking van de gegevens, enz... Sommigen vinden de maatregel onrealistisch omdat "het energieverbruik van een gezin extreem afhankelijk is van een heel aantal factoren zoals de staat en de omvang van de woonst, de aanwezige uitrusting en de verbruiksgewoontes"<sup>110</sup>. Door mensen in armoede wordt deze maatregel dus als bijzonder stigmatiserend beschouwd.

Eenzijds moet het respect voor het privéleven bewaakt worden, anderzijds wekt een gebrekkige uitwisseling tussen diensten ook verwondering op. Uit een vereniging waar armen het woord nemen kwam volgende getuigenis: "Ik heb de indruk dat het respect voor het privéleven meer wordt bovengehaald om ons tegen te werken dan om ons

*te helpen. Bij de gemeente beschikt de ene ambtenaar over het document van mijn gezinssamenstelling, in het bureau ertegenover heeft de maatschappelijk werker van het OCMW - die de premies in het kader van het sociaal verwarmingsfonds toekent - dit document ook nodig. Het blijkt dan niet mogelijk te zijn om dit document door te geven, want het beroepsgeheim zou geschonden worden. Ander voorbeeld. Ik ben onlangs verhuisd, het heeft een maand geduurd vooraleer de wijkagent is gekomen, anderzijds wist de gerechtsdeurwaarder al na een week mijn nieuw adres".*

Hier moeten we vermelden dat op federaal niveau de 'Only Once-wet' in 2014 is aangenomen, die tot doel heeft om de administratieve verplichtingen van burgers te vereenvoudigen door te waarborgen dat gegevens die reeds beschikbaar zijn in een authentieke bron niet opnieuw moeten worden meegedeeld aan een federale overheidsdienst<sup>111</sup>. Dit komt er dus op neer dat de overheid dezelfde gegevens slechts één keer mag opvragen bij burgers. De gefedereerde entiteiten hebben ook engagementen in dit perspectief genomen.

Tijdens het overleg hebben bepaalde beroepskrachten zich afgevraagd of ze soms niet te ver gingen in de uitwisseling van bepaalde persoonlijke gegevens tussen de verschillende sociale diensten: "De vraag blijft hoe we, met het behoud van privacy en het nodige respect, dossiers kunnen behandelen over verschillende diensten heen". Ook geschreven documenten zijn hier erg belangrijk, omdat ze door verschillende werkers worden gelezen. Deze beroepskrachten hebben dus aangedrongen op duidelijke interne procedures over de persoonlijke gegevens van de gebruikers.

Een belangrijk concept bij de uitwisseling van gegevens is het beroepsgeheim. Het beroepsgeheim zorgt ervoor dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd en brengt een vertrouwensrelatie tot stand tussen de beroepskracht en de gebruiker.



📖 In sommige beroepen geldt het beroepsgeheim. Dat betekent dat personen met bepaalde functies niets mogen bekendmaken van wat u hen in hun functie heeft verteld. Het beroepsgeheim geldt in de eerste plaats voor gezondheids- en welzijnsberoepen, zoals arts, apotheker of maatschappelijk werker. Politieagenten en leerkrachten moeten zich eveneens aan het beroepsgeheim houden. Ook werknemers die door hun beroep op de hoogte zijn van fabrieksgeheimen, zakengeheimen of andere geheimen, moeten die vertrouwelijke informatie voor zich houden. Het beroepsgeheim blijft altijd gelden, ook wanneer de vertrouwensrelatie beëindigd is of als de arbeidsovereenkomst afgelopen is. Niet alle zaken die u aan een persoon toevertrouwt, zijn als geheim te beschouwen. Informatie waarbij alle concrete namen en details zijn weggelaten, zodat het een situatiebeschrijving in algemene termen wordt, behoort niet tot het beroepsgeheim<sup>112</sup>.

Er is de voorbije maanden heel wat te doen geweest rond het beroepsgeheim, met name door de aanneming van de wet van 17 mei 2017 tot wijziging van het Wetboek van strafvordering om de strijd tegen het terrorisme te bevorderen. Onder andere het *Comité de vigilance en travail social* heeft dit wetgevend initiatief sterk bekritiseerd<sup>113</sup>.

📖 De wet van 17 mei 2017 heeft als doel om de sociale zekerheidsinstellingen ertoe te verplichten om informatie over te maken in het kader van het onderzoek naar terroristische misdrijven en voorziet twee mogelijkheden: de procureur des konings administratieve gegevens verschaffen en informatie bekend maken die kan wijzen op terroristische misdrijven. Hiermee wil de wetgever bekomen dat er, in het kader van lopende onderzoeken naar terrorisme, informatie van sociale zekerheidsinstellingen kan worden overgemaakt aan de gerechtelijke instanties<sup>114</sup>.

Zonder deze doelstelling in vraag te stellen, werden er toch kritische bedenkingen tijdens het overleg geuit, met name over de verhouding van deze maatregel tot de bescherming van het privéleven en over het nut ervan, aangezien er al andere wetten bestaan die in uitzonderingen op het beroepsgeheim voorzien<sup>115</sup>. Men maakt zich zorgen over deze wet en in het bijzonder over de impact die een dergelijke wet zou kunnen hebben op de vertrouwensrelatie met de gebruikers<sup>116</sup> en over het risico dat het beroepsgeheim uiteindelijk wordt uitgehold, zowel voor maatschappelijk werkers als voor andere beroepen zoals artsen, advocaten, ... Deze bezorgdheid werd nog versterkt door een brief van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), die samenviel met de goedkeuring van de wet van 17 mei 2017, waarin de OCMW's werd gemeld dat ze vermoedens van sociale fraude voortaan kunnen melden bij het aanspreekpunt voor eerlijke concurrentie. Zo lezen we dat "*de beslissing om een vermoeden van sociale fraude te melden kan genomen worden door de OCMW-raad of door het permanent bureau. De melding wordt bijgevolg uitgevoerd door het OCMW en niet door een individueel personeelslid. De toegang zal verleend worden aan het secretariaat/de algemeen voorzitter van het OCMW of aan zijn afgevaardigde, zodat elke melding door deze laatste wordt goedgekeurd. Het beroepsgeheim wordt dus niet getroffen voor wat het meldpunt betreft*". De sector stelt zich evenwel vragen bij de wettelijkheid van die paragraaf.

Ook de uitwisseling tussen diensten op het terrein onderling leidt tot bezorgdheid met betrekking tot het respect voor het privéleven. Een medestander van een vereniging waar armen het woord nemen vertelde over een situatie die ze meemaakte waarbij een maatschappelijk werker haar het hele dossier van een persoon schetste, terwijl ze zelf geen maatschappelijk werker is. Ook al mocht ze maatschappelijk werker zijn, ze vond dit onaanvaardbaar: er moet altijd toestemming gevraagd worden aan de gebruiker.

### 1.3.3. Discretie in onthaal en dienstverlening

Een derde aspect is hoe hulpvragers onthaald worden door de diensten. Ook de bescherming van het privéleven bij het aanvragen van een hulp of

dienst, is immers belangrijk. Nog altijd wordt getuigd dat er situaties zijn waar mensen hun verhaal moeten doen op hoorafstand van anderen, en dat onthaalruimtes niet zijn aangepast aan het respect voor het privéleven.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om:

- elke gegevensuitwisseling te toetsen aan de specifieke doelstellingen ervan, en te controleren of deze in verhouding staat tot deze doelstellingen;
- aandacht te besteden aan de garantie van het beroepsgeheim, op basis van een continue dialoog met gebruiker en beroepskrachten;
- voldoende aandacht te besteden aan discretie in onthaal en dienstverlening, in dialoog met de gebruikers.

### 1.4. Toegang tot eigen gegevens

In de hulp- en dienstverlening worden dikwijls dossiers aangelegd over personen en hun gezinnen. De betrokkenen hebben vaak geen toegang tot deze geschreven documenten. Vanuit een vereniging werd daarover het volgende gezegd: *"Een maatschappelijk werker die een verslag opmaakt zou de tijd moeten nemen om met het betrokken gezin na te gaan of wat is neergeschreven wel degelijk overeenstemt met wat het gezin zou zeggen. Ik wil verwijzen naar wat een begeleider antwoordde op de vraag van een moeder, die wilde weten of ze mocht lezen wat hij had geschreven: "Nee, dat zijn persoonlijke notities". Terwijl die moeder het recht heeft om dat in te zien. Sommige beroepskrachten hebben wel de juiste werkwijze, maar die praktijk zou zich moeten veralgemenen. Daar is nog wat voor nodig in termen van vorming".*

De AGORA-werkgroep – bestaande uit verenigingen waarin armen zich herkennen, beroepskrachten uit de bijzondere jeugdbijstand in de Federatie Wallonië-Brussel en het Steunpunt tot bestrijding van armoede – heeft in 2016 gewerkt rond de toegang tot documenten in de bijzondere jeugdbijstand. De dialoog in deze werkgroep heeft geleid tot een interessante uitwisseling en een gezamenlijke nota<sup>117</sup>. Binnen het overleg werd gesuggereerd om dergelijke uitwisselingen tussen diensten en cliënten ook in andere sectoren te organiseren.

In het overleg kwam ook het probleem aan bod van de kostprijs wanneer je documenten met de eigen gegevens wilt bekomen. De deelnemers aan het overleg benadrukken dat burgers telkens een gratis toegang tot persoonlijke gegevens moeten kunnen hebben, inclusief de nodige uittreksels.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om:

- toegang te voorzien van de betrokkene tot de dossiers die diensten en instellingen over hem of haar opstellen, in functie van een betere transparantie van de hulp- en dienstverlening.
- een gratis toegang te voorzien tot de verschillende documenten met betrekking tot de persoonlijke gegevens, opdat er geen financiële drempel zou optreden.

## 1.5. Bewindvoering van de goederen en/of de persoon

Het beheer van een budget en keuzes met betrekking tot de eigen goederen en de eigen persoon zijn fundamentele onderdelen van de vrijheid van elke burger. Maar als iemand omwille van gelijk welke ongeschiktheid moeilijkheden heeft om zijn goederen en/of zijn persoon te beheren, dan bestaan er verschillende mechanismen om hem te helpen zijn rechten uit te oefenen. Een van die beschermingsmaatregelen is het bewind over de goederen en/of over de persoon. Deze maatregel wil meerderjarigen beschermen die zelf niet langer het beheer over hun goederen of over hun persoon in eigen hand kunnen nemen omwille van hun lichamelijke of geestelijke toestand.

📖 Volgens de artikelen 488/1 en 488/2 van het Burgerlijk Wetboek moet de onder bewind plaatsing van de goederen en/of de persoon worden gerechtvaardigd voor een persoon die *"wegens zijn gezondheidstoestand geheel of gedeeltelijk, zij het tijdelijk, niet in staat is zonder bijstand of andere beschermingsmaatregel zijn belangen van vermogensrechtelijke of niet-vermogensrechtelijke aard zelf behoorlijk waar te nemen"*, of voor personen *"die zich in staat van verkwisting bevinden, indien en voor zover de bescherming van hun belangen dit vereist"*. Naast de staat van verkwisting moet de betrokkene dus *"problemen hebben die het voorwerp kunnen vormen van een medische diagnose en die de mentale integriteit van de betrokkene in ernstige mate aantasten Door deze problemen komt de betrokkene in een toestand waarin er een reëel gevaar bestaat dat hij abnormale, ongecontroleerde daden stelt die het beheer van zijn goederen of zijn eigen persoon schaden"*<sup>118</sup>.

Bewindvoering is een extreem voorbeeld van hoe mensen geen greep meer hebben op hun eigen

leven. Hoewel het duidelijk is dat dit statuut – dat dus als doel heeft om mensen te beschermen – verschillende mensen helpt, stellen de deelnemers aan het overleg vragen over het aantal mensen in armoede die in dit statuut terecht komen. Het statuut op zich en de toepassing ervan hebben een aantal negatieve effecten voor diegenen die in armoede leven, met een grote impact op hun privéleven.

### 1.5.1. Een link met armoede?

De link tussen armoede en bewindvoering lijkt niet vanzelfsprekend. Het feit dat iemand arm is, rechtvaardigt immers geenszins dat hij onder dit regime wordt geplaatst. Dit veronderstelt namelijk een handelingsonbekwaamheid van de persoon die moet worden beschermd. De wet stelt als voorwaarde wel dat er een omstandige geneeskundige verklaring wordt opgesteld, maar het begrip 'gezondheidstoestand' wordt niet verder gedefinieerd. Meer nog dan de gezondheidstoestand is het 'vermogen om te beheren' des te moeilijker in te schatten omdat iemand in staat kan zijn om zijn persoon en zijn goederen te beheren, maar dat mogelijks niet correct doet. *"Wordt wie niet kan lezen of schrijven onder bewind geplaatst?" Het stellen van deze vraag wijst op het verband tussen bewind, extreme armoede en de medicalisering ervan.* *"De geestelijke onbekwaamheid die aanleiding geeft tot de benoeming van een beheerder, [bestrijkt] een zeer breed spectrum"*<sup>119</sup>, en armoede wordt vaak verward met geestelijke onbekwaamheid.

📖 De wet van 17 maart 2013 voorziet dat de vrederechter bevoegd is om iemand die volgens hem onbekwaam is onder bewind te plaatsen en om voor de betrokkene een beheerder van de goederen en/of de persoon aan te duiden. De vrederechter moet eveneens *"uitdrukkelijk [en op een gepersonaliseerde wijze] de persoonlijke of patrimoniale handelingen waarop de onbekwaamheid betrekking heeft afbakenen"*<sup>120</sup>.

Er bestaan geen statistieken over de link tussen armoede en het onder bewind plaatsen. Verschillende vrederechters die in het kader van het overleg werden bevraagd, weigeren om armoede als een reden te zien om iemand onbekwaam te verklaren. Wel voegen ze daaraan toe dat de familiale context van de armste lagen van de bevolking er vaak voor zorgt dat de betrokkenen zelf geen adequate omkadering of buitengerechtelijke ondersteuning kunnen vinden; de aanstelling van een beroepskracht is dus de enige mogelijke oplossing. Rijkere gezinnen daarentegen kunnen sneller ingrijpen en kunnen vermijden dat de goederen en/of de persoon van de betrokkene onder bewind worden geplaatst door te zorgen voor buitengerechtelijke bescherming, bijvoorbeeld in de vorm van notariële akten.

Een vrederechter getuigde over situaties van groot gebrek ten aanzien van de essentiële noden, gepaard gaande met een verslechtering van de gezondheid, zowel fysiek als mentaal. Men wordt geconfronteerd met mensen die hun eigen persoonlijke vermogenssituatie niet meer kunnen beheren omwille van armoede, met jongeren van 30, 35 jaar die komen smeken om een bewindvoerder voor hen aan te stellen, die vragen om onbekwaam te worden verklaard.

We kregen verschillende signalen dat wanneer een OCMW geen oplossingsspoor meer ziet in een bepaalde armoedesituatie, het gebeurt dat de betrokken persoon wordt aangeraden om bewindvoering aan te vragen. In dergelijke situaties komt bewindvoering eigenlijk neer op een budgetbeheer van een inkomen dat te beperkt is.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om de toepassing van bewindvoering over de goederen en/of de persoon te evalueren, met betrokkenheid van verenigingen waar armen het woord nemen en de andere actoren om te vermijden dat bewindvoering wordt toegepast enkel en alleen omwille van een situatie van armoede.

### 1.5.2. Kritiek op het systeem

Het systeem van bewindvoering, alsook de toepassing ervan in de praktijk, vormen op dit moment het voorwerp van kritiek vanwege de verenigingen uit de sociale sector en de gezondheidszorg. Zo hebben meer dan vijftig verenigingen – na de invoering van de nieuwe wet - de handen in elkaar geslagen om een meldpunt op te richten waar mensen met klachten terecht kunnen. Het doel ervan is om "*een inventaris te maken van de zwakke punten van het nieuwe systeem van gerechtelijke bescherming van meerderjarigen (wet van 17 maart 2013)*" en om aanbevelingen te doen in een jaarverslag<sup>121</sup>. De problemen die worden vastgesteld in de sociale sector en de gezondheidszorg sluiten aan bij deze van het overleg.


- Het gebeurt geregeld dat de goederen en/of de persoon van mensen die in armoede leven

onder bewind worden geplaatst wanneer iemand voor steun gaat aankloppen bij het OCMW. In heel wat gevallen "*werden ze er [door het OCMW] van overtuigd dat het hen zou helpen of men zei hen dat dit een voorwaarde was om in aanmerking te komen voor bijstand*". Dit is een erg problematische praktijk omdat "*de beperking van de vrijheid onder dit statuut heel groot is*". Enerzijds kunnen we ons afvragen of de beschermde persoon werkelijk de keuze heeft om deze bescherming te vragen als het OCMW de maatschappelijke steun afhankelijk maakt van een vraag om de goederen en/of de persoon van de betrokkene onder bewind te plaatsen. De leden van de verenigingen waar armen het woord nemen hadden het over een totale afwezigheid van keuzevrijheid. Anderzijds zal een beheerder, die de opdracht krijgt om het budget te beheren van een persoon met een

heel laag inkomen, evenveel moeite hebben als deze persoon om het hoofd te bieden aan al zijn uitgaven en schulden.

- Bovendien zijn heel wat mensen zich niet bewust van de gevolgen van een dergelijke maatregel, noch van de impact hiervan op hun dagelijkse leven. Vaak wordt deze verward met zowel collectieve schuldenregeling als schuldbemiddeling terwijl het eigenlijk gaat om een regime van onbekwaamheid, dat veel indringender is. Mensen in armoede beschikken niet over voldoende informatie om een weloverwogen keuze te maken komen terecht in een situatie waaruit ze niet meer kunnen ontsnappen: *"Mensen in armoede hebben geen enkele keuzevrijheid meer zodra ze onder bewind staan. De rechter heeft geen tijd meer en neemt 'standaard'-beslissingen. Het is erg moeilijk om beslissingen ongedaan te maken. Dit is geen werk van zes maanden of een jaar, maar van ettelijke jaren."* Er werd onder andere het voorbeeld aangehaald van *"iemand bij het Centrum Kauwenberg die al 20 jaar onder bewind staat. Ze heeft geen schulden en zelfs al een aardig spaarpotje. Desondanks wordt haar bewind verlengd om haar 'tegen zichzelf te beschermen'"*.
- Een van de voornaamste punten van kritiek die tijdens het overleg naar voren kwamen met betrekking tot het systeem van bewindvoering, is de afwezigheid van een voorstel aan de betrokkene betreffende begeleiding en vorming - van een emancipatorisch perspectief dus - om zijn vaardigheden op het vlak van beheer te verbeteren. Voor de verenigingen zou *"bewind een vorm van begeleiding moeten zijn die de persoon helpt om zelf keuzes te maken. Het gaat er niet om te beheren in de plaats van, maar samen met de persoon"*.

Nochtans stonden de vraagstukken inzake autonomie en inspraak in de beslissingen van de beschermde personen centraal bij de hervorming van de regelingen inzake onbekwaamheid in 2013 en zijn deze aspecten ingeschreven in de wet.

 De wet van 17 maart 2013 tot hervorming van de regelingen inzake onbekwaamheid en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus die strookt met de menselijke waardigheid stimuleert de autonomie en de ontwikkeling van de beschermde persoon door de rechter te verplichten om een maatregel te kiezen die is aangepast aan de concrete mate van bescherming die noodzakelijk is, door de voorkeur te geven aan buitengerechtelijke bescherming boven gerechtelijke bescherming, door een verwant of naaste aan te duiden als beheerder en door te eisen dat de beschermingsmaatregel tot het noodzakelijke minimum wordt beperkt.

Maar het lijkt erop dat deze wetgevende evolutie niet tot grote veranderingen heeft geleid aangezien zowel de verenigingen als de beroepskrachten tijdens het overleg vertelden dat de spelers in het veld, zoals de vrederechters en de beheerders, hun praktijken niet fundamenteel hebben veranderd.

- Het aantal behandelde dossiers en het gebrek aan tijd zijn een probleem voor de vrederechters. Zo stelt een van hen: *"vrederechters hebben helaas niet de tijd die nodig is om de betrokkenen te horen, te begrijpen wat ze willen en ertoe te komen dat ze instemmen met de beslissing"*; *"Ze moest op vrijdagochtend 15 dossiers behandelen en de toegevoegde rechter die haar bijstond, een toegevoegd vrederechter, werd niet vervangen toen hij met pensioen ging"*.
- Personen die onder bewind staan hebben in het geval van een conflict met hun beheerder het recht om een advocaat in te schakelen. Maar vaak is de door de rechter aangestelde beheerder ook advocaat en de persoon onder bewind riskeert de rollen te verwarren: *"mensen die zich in een zwakke situatie bevinden of personen met een handicap kunnen dit onderscheid tussen een bewindvoerder en een advocaat moeilijk maken"*. Bovendien zijn aan de inschakeling van een advocaat kosten

verbonden, een uitgave waarvoor de toelating van de beheerder nodig is: *"wie tegen zijn bewindvoerder gerechtelijke stappen wil nemen, heeft de toestemming van diezelfde bewindvoerder nodig om de nodige financiële middelen vrij te maken"*.

- In het overleg signaleerden verschillende personen die onder bewind staan een gebrek aan transparantie wat betreft hun rekeningen, hun inkomsten en de handelingen die door hun beheerder worden verricht, hoewel die laatste wettelijk verplicht is om opvolgingsverslagen en jaarrekeningen in te dienen. In de model-

documenten staat trouwens expliciet de verplichting vermeld om het verslag ook over te maken aan de beschermde persoon, behoudens uitdrukkelijke afwijking hiervan door de vrederechter. Voor de deelnemers aan het overleg is bijzonder belangrijk dat deze informatie wordt gegeven, en op een begrijpelijke manier: *"de bewindvoerder moet alles uitleggen: wat hij moet betalen en waarom bepaalde kosten moeten worden geweigerd. Zonder die uitleg begrijpt de persoon onder bewind de beslissingen van de bewindvoerder niet"*.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om:

- een effectieve en verstaanbare rapportering door de bewindvoerder in praktijk te brengen;
- te voorzien in duidelijke afspraken tussen de bewindvoerder en de betrokkene over het tijdig doorgeven van post en documenten;
- te evalueren met bewindvoerders en verenigingen waar armen het woord nemen, welke stappen gezet kunnen worden in functie van meer autonomie voor de persoon en van het kunnen verlaten van het statuut in situaties van armoede.

## 1.6. Bij wijze van besluit: respect voor het privéleven als essentieel onderdeel van burgerschap en armoedebeleid

Het recht op het respect voor het privéleven is een belangrijk onderdeel van burgerschap. Omwille van maatschappelijke evoluties (digitalisering, veiligheidsoverwegingen, ...) staat dit recht in het algemeen onder druk, voor alle burgers. Maar voor mensen in armoede is het recht op respect voor het privéleven helemaal geen evidentie. Hun situatie van armoede en bestaansonzekerheid leidt tot een voortdurende controle, waardoor het respect voor het privéleven voortdurend onder spanning staat. Verschillende diensten en instellingen gaan aan de slag met persoonlijke gegevens, mensen in armoedesituaties staan vaak aan de kant van dit proces, in plaats van centraal.

Verschillende personen in armoedesituaties komen ook het statuut van bewindvoering over de goederen en/of de persoon terecht, hoewel armoede op zich geen reden ervoor kan zijn, en met een belangrijke inmenging in hun privéleven. Het statuut is nochtans geen geschikt instrument om armoede te bestrijden. De bewindvoerder moet trouwens aan de slag met hetzelfde beperkt budget als de persoon in armoede, met dezelfde moeilijkheid om diens facturen te betalen.

In het debat over het respect voor het privéleven en over de actuele spanningen met betrekking tot dit recht, wordt gevraagd dat de burger zijn eigenaarschap over zijn gegevens en zijn recht op privacy ten volle kan realiseren. Deze vraag is ook bijzonder pertinent in situaties van armoede en verdient om een centrale plaats te krijgen in het armoedebeleid.

## 2. Samenwonen met wie men wil

Voor mensen in armoede vormt 'het statuut samenwonende' één van de grootste inbreuken op hun vrijheid als burger. Onder deze noemer brengen ze uiteenlopende situaties samen waarin iemand die samenwoont geen of een lagere sociale uitkering krijgt dan iemand die alleen woont. In een eerste punt stippen we kort de complexiteit van de regelgeving rond samenwonen aan (2.1). Deze regelgeving beperkt niet alleen de vrije keuze van rechthebbenden op een sociale uitkering om (met een partner) samen te wonen of om een gezin te (blijven) vormen, ook wanneer hun kinderen meerderjarig zijn (2.2). Ze is ook om andere redenen problematisch. Zo creëert ze ongelijkheid tussen mensen met een sociale uitkering en mensen met een inkomen uit arbeid en tussen uitkeringsgerechtigden onderling naargelang hun leefeenheid. Tegelijk worden verschillende leefsituaties onterecht op voet van gelijkheid met elkaar geplaatst (2.3). Reeds bij de opstelling van het AVA werd de problematische regelgeving over samenwonen aangeklaagd en het denkwerk over een individualisering van rechten aangevat. Tijdens het overleg bleek dat zo'n individualisering van rechten, om verschillende redenen, een zeer complexe aangelegenheid is die nog verdere reflectie behoeft (2.4). Voor de deelnemers aan het overleg is een menswaardig inkomen voor iedereen met respect voor hun keuzevrijheid prioritair (2.5).

### 2.1. Complexe regelgeving

Sinds het AVA, is de kwestie 'samenwonen' een aandachtspunt in de werkzaamheden van het Steunpunt tot bestrijding van armoede<sup>122</sup>. In deze tekst ligt de focus op de impact van de regelgeving over samenwonen op de vrijheid van mensen in armoede om samen te wonen met wie ze willen. Toch herinneren we eerst kort aan de diversiteit en de complexiteit van de regelgeving - zowel binnen

de sociale zekerheid als binnen de sociale bijstand en zelfs daarbuiten – en aan de verschillende manieren waarop ze wordt toegepast.

Binnen de werkloosheidsverzekering en de leefloonwet worden personen als samenwonend beschouwd wanneer ze "*onder hetzelfde dak leven en de huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen*"<sup>123</sup>. Dit betekent dat men feitelijk op hetzelfde adres verblijft en samen een huishouden beredert. De rechtspraak biedt enkele houvasten om te begrijpen wat deze definitie concreet kan inhouden<sup>124</sup>. 'Eenzelfde adres hebben' wil zeggen dat er een betekenisvolle ruimte gedeeld moet worden tussen de samenwoners, los van de aard van hun relatie. Het samen gebruiken van functionele ruimtes, zoals de badkamer of keuken, volstaat bijgevolg niet. Bovendien moet het samenwonen ook een zekere duurzaamheid vertonen. Het gaat dus niet over het tijdelijk onderdak verlenen aan een derde. Daarnaast moet er sprake zijn van een economisch of financieel voordeel door 'samen een huishouden te beredderen'. Dit wil vooreerst zeggen dat er effectief 'middelen' moeten zijn die kunnen worden samen gelegd. Samen leven met iemand die geen inkomsten heeft, is dus geen samenwonen. Samen een huishouden beredderen, betekent ook dat de belangrijkste kosten gedeeld moeten worden. Hieronder wordt niet alleen de huishuur en de lasten verstaan, maar ook andere uitgaven zoals voeding, verzorging, mobiliteit ... Recent heeft het Hof van Cassatie een arrest<sup>125</sup> uitgesproken dat stelt dat samenwonen ook veronderstelt dat de betrokkenen gezamenlijk taken, activiteiten en andere huishoudelijke aangelegenheden verrichten en daarvoor eventueel financiële middelen inbrengen. Het Hof stelt hiermee dat, wanneer elke bewoner instaat voor zijn eigen onderhoud, mensen die een woning delen door de RVA moeten worden beschouwd als alleenstaanden. Het valt nog af te wachten of deze uitspraak ook voor andere sociale uitkeringen dan de werkloosheidsuitkering gevolgen heeft.

Naast het statuut samenwonende dat in de werkloosheidsverzekering en de leefloonwet wordt gehanteerd (en waarop in het vervolg van de tekst de nadruk ligt), speelt het al dan niet samenwonen ook een rol bij de toekenning van andere sociale uitkeringen of bij de berekening van de hoogte ervan, bijvoorbeeld bij de uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid of invaliditeit, de tegemoetkomingen voor personen met een handicap en de inkomensgarantie voor ouderen. Zowel de gebruikte definities van de leefeenheid of het gezin als de bepaling van de inkomens die worden meegeteld bij de berekening van de uitkeringen zijn erg verschillend<sup>126</sup>.

Ook buiten het systeem van de sociale bescherming wordt rekening gehouden met het al dan niet samenwonen. Zo wordt in de sociale huisvesting bij de berekening van de huurprijs rekening gehouden met het inkomen van de sociale huurder maar ook met het inkomen van degene met wie die samen leeft. Een ander voorbeeld zijn de telecomunicatieoperatoren die sinds 2005 verplicht zijn een sociaal tarief te hanteren voor senioren<sup>127</sup>. Om hiervan te genieten, moeten senioren 65 jaar of ouder zijn en niet samenwonen met personen die jonger zijn dan 60 jaar, enkele uitzonderingen niet te na gesproken. Maar ook binnen het familierecht, het erfrecht en het fiscaal beleid speelt samenwonen een rol.

In de praktijk leidt deze complexe regelgeving tot heel wat rechtsonzekerheid, financiële problemen, incoherenties en perverse effecten. De deelnemers aan het overleg herhalen dat OCMW's er verschillende interpretaties van samenwonen op nahouden. Ook de manier waarop ze het inkomen van de persoon met wie men samenwoont verrekenen bij de bepaling van de hoogte van het

leefloon is niet uniform<sup>128</sup>. Daarnaast gebeurt het dat iemand die werkloos is en samen huurt, bij een controle van de RVA als samenwonende wordt beschouwd en met terugwerkende kracht een deel van zijn uitkering moet terugbetalen. Soms komt daar nog een boete bovenop omdat men ervan beschuldigd wordt een valse verklaring te hebben afgelegd. Iemand die te goeder trouw handelde, wordt op die manier niet alleen gestraft maar riskeert ook in de schulden terecht te komen.

Tenslotte willen we wijzen op incoherenties en mogelijk ongewenste gevolgen van de regelgeving over samenwonen in de sociale huisvesting. Zo brengt een sociale huisvestingsmaatschappij het inkomen van een persoon waarmee de huurder samenwoont in rekening bij de berekening van de huurprijs, maar kan deze persoon het huurcontract niet overnemen wanneer de huurder (die het contract ondertekende) bijvoorbeeld overlijdt. De Waalse wetgeving over medehuuderschap kan dan wel aan dit probleem tegemoet komen, maar kan leiden tot een vals gevoel van veiligheid omdat er onvoldoende afstemming is met de wetgeving op het federale niveau. Het is niet omdat samen huren volgens de Waalse wetgeving mogelijk is, dat men bijvoorbeeld door de RVA – die de federale wetgeving over werkloosheid toepast – als alleenstaande wordt beschouwd. Tijdens het overleg wees het Vlaams Huurdersplatform er ook op dat men eraan denkt om bij de bepaling van de huur ook het inkomen van inwonende kinderen mee te tellen vanaf de leeftijd van 18 jaar in plaats van vanaf 25 jaar. Wanneer ze meerderjarig zijn, kunnen jongeren immers hun recht op een leefloon laten gelden, weliswaar als samenwonende wanneer ze thuis wonen. Voor de ouder kan dit echter een verhoging van de sociale huur betekenen bovenop een eventuele vermindering van het inkomen.

Zolang de bestaande regelgevingen in voege blijven, beveelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede aan om eenduidige definities te formuleren van de verschillende statuten in de verschillende regelgevingen, deze eenduidig te interpreteren en toe te passen om mensen maximale rechtszekerheid te bieden.



Om rechtsonzekerheid en eventuele negatieve gevolgen voor de rechthebbende te vermijden, is het belangrijk dat de gefedereerde entiteiten en de federale Staat goed geïnformeerd zijn over de regelgeving waarin de notie 'samenwonen' een rol speelt, zowel op federaal, gewestelijk als gemeenschapsniveau. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om een overzicht te maken van alle relevante wetgeving en dit bij elke verandering te actualiseren. Het nodigt de IMC Integratie in de samenleving uit om een dergelijke vraag te richten tot alle regeringen. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede stelt voor om, als interfederale instantie, dit proces te ondersteunen, te fungeren als verzamelpunt voor de aangedragen informatie van de regeringen en om de IMC regelmatig op de hoogte te houden van de werkzaamheden.

## 2.2. Samenwonen bestraft

*"Solidair samenwonen bestaat niet voor mensen in armoede, zelfs niet in gezinsverband."*

Dat de regelgeving over samenwonen het samenleven van uitkeringsgerechtigden bestraft, is een oud zeer dat de laatste jaren opnieuw sterker in beeld komt dankzij allerlei initiatieven van solidair wonen, samenhuizen ... Onder meer deze nieuwe samenlevings- en woonvormen vormden recent de aanleiding voor onderzoek naar de aanpassing van de leeflooncategorieën aan de huidige realiteit<sup>129</sup>. Mensen in armoede delen echter de analyse dat deze regelgeving hen bovenal verhindert in hun 'gewone' relatie- en gezinsvorming. Daarom structureren we dit punt volgens enkele levensfasen die mensen kunnen doorlopen, in het besef dat er geen vaste volgorde is en dat mensen in armoede gelijktijdig met verschillende problemen worden geconfronteerd.

### 2.2.1. Een koppel

De regelgeving over samenwonen brengt de eenheid van het gezin - te beginnen bij de wens van twee mensen om samen hun leven op te bouwen - in het gedrang. Ten eerste krijgen uitkeringsgerechtigden geen tijd om samen uit te zoeken hoe ze hun relatie vorm kunnen geven door voorlopig samen te wonen, zonder dat dit onmiddellijk financieel wordt afgestraft. *"Tegenwoordig neemt men vaker de tijd om de ander te leren kennen: men slaapt eerst bij de ene en dan bij de andere en ziet hoe het uitpakt. Wie een sociale uitkering heeft, moet een keuze maken:*

*ofwel is men samen en wordt men samenwonend, ofwel is men niet samen en is men alleenstaand. Van personen die in armoede leven, worden dingen geëist die van niemand anders worden geëist. Hier zijn verstrekkende gevolgen aan verbonden: men scheidt of men vormt veel te snel een gezin!"*

Wanneer ze vervolgens als levenspartners samen verder willen, is feitelijk samenwonen meestal een (te) dure beslissing die ze zich niet kunnen veroorloven wegens hun moeilijke socio-economische omstandigheden. Sommigen zetten dan ook nooit de stap om officieel samen te wonen. Diegenen die dat wel doen, betalen een grote prijs voor hun liefde en dragen er zowel financiële als psychologische gevolgen van. Doordat hun gezamenlijk inkomen lager is dan de som van hun individuele inkomens wordt hen de kans ontnomen om als koppel een toekomstproject te realiseren. Daarnaast voelen mensen wie een inkomen wordt ontzegd omdat ze gaan samenwonen, zich beroofd van hun waardigheid. *"In een koppel, heeft de ene recht op niets wanneer de andere een minimuminkomen ontvangt. Diegene die geen inkomsten heeft, wordt niet door de samenleving erkend, hij wordt onzichtbaar: In mijn binnenste, vraag ik me af of ik besta, of ik kan werken of niet zonder mijn partner in gevaar te brengen ... Ik ben maar een vuiltje."*

Tijdens het overleg vingen we tenslotte signalen op van verenigingen waar armen het woord nemen dat de regelgeving over samenwonen niet alleen mensen tegenhoudt om als koppel te wonen, maar er ook toe leidt dat koppels uit financiële noodzaak uit elkaar gaan. Het Brussels Observatorium voor

Gezondheid en Welzijn kwam in haar studie over thuisloosheid tot dezelfde vaststelling<sup>130</sup>.

### 2.2.2. Een gezin met kinderen

De regelgeving over samenwonen heeft een enorme impact op gezinnen met kinderen, die mee de gevolgen dragen van een verandering van het statuut en dus van het inkomen van hun ouders. Tijdens het overleg vroegen de deelnemers zich af of er bij de toekenning of aanpassing van een statuut wel voldoende rekening wordt gehouden met de gevolgen ervan voor kinderen. Wanneer bijvoorbeeld twee alleenstaande ouders die recht hebben op een leefloon, een nieuw samengesteld gezin willen vormen, is het inkomensverlies enorm. *"Een alleenstaande man met kind en een alleenstaande vrouw met kind, die elk bijna 1200 euro leefloon krijgen, zullen samen ook 1200 euro ontvangen, geen 2400 euro. In feite komt het neer op een sanctionering van het gezin."*

De bedragen van het leefloon vanaf september 2017 voor de verschillende categorieën zijn de volgende<sup>131</sup>:

Cat. 1	Cat. 2	Cat. 3
Elke persoon die met één of meerdere personen samenwoont	Een alleenstaand persoon	Een persoon die uitsluitend samenwoont met een gezin te zijnen laste
595,13 euro	892,70 euro	1.190,27 euro

Als alleenstaande ouder behoren beide afzonderlijk tot categorie 3, ze wonen samen met minstens één ongehuwd minderjarig kind te hunner laste. Ze krijgen elk een leefloon van 1.190,27 euro. Als nieuw samengesteld gezin behoort één van beide partners tot categorie 3, die ook het recht van de andere partner dekt. De persoon met gezinslast krijgt een leefloon van 1.190,27 euro, de andere partner ontvangt niets.

Ter vergelijking: de armoederisicodrempel voor een alleenstaande ligt op 1.115 euro netto per maand en op 2.341 euro netto per maand voor een huishouden bestaande uit twee volwassenen en twee kinderen (SILC 2016, inkomens 2015)<sup>132</sup>. Het leefloon volstaat dus allerm minst om een menswaardig bestaan te leiden, zeker niet wanneer er kinderen in het gezin aanwezig zijn. Dit wordt ook aangeklaagd in de recente studie over de aanpassing van de leeflooncategorieën waarin de kwestie van het wegvallen van de kinderlast in de berekening van het leefloon uitvoerig wordt besproken.

*"Wanneer men recht heeft op erg verschillende uitkeringen naargelang men alleen of samen woont, is dat een catastrofe voor het gezinsleven. Degene die op niks meer recht heeft, wordt verplicht op de kap van de andere te leven. Wanneer een man al zijn rechten verliest wanneer hij gaat samenwonen, verliest hij zijn sociale rol, is hij niets meer. Dit zet koppels ertoe aan uit elkaar te gaan, maar het breekt ook de relaties tussen ouders en hun kinderen: kinderen leven niet meer samen met hun vader, jongeren die het huis moeten verlaten wanneer ze 18 worden ... Het is toch beter dat ouders en kinderen samen leven!"*

De regelgeving over samenwonen kan niet alleen leiden tot een breuk in een koppel, maar ook in gezinnen met kinderen. Er zijn vaders die, in een poging om hun gezin te redden, beslissen om hun vrouw en kinderen te verlaten. Op die manier hopen ze dat hun gezin onder het statuut 'persoon met gezinslast' of 'alleenstaande ouder' financieel kan overleven. Men spreekt in dit geval van een scheidingsval<sup>133</sup>. Zelf komen deze mannen vaak in zeer precare situaties terecht en laat de breuk met hun vrouw en kinderen vele sporen na, die kinderen een heel leven met zich meedragen<sup>134</sup>.

Ook het samenwonen van uitkeringsgerechtigde ouders met meerderjarige kinderen komt door de regelgeving over samenwonen onder druk te staan. Wanneer jongvolwassenen een eigen inkomen hebben uit arbeid of een beroep kunnen doen op een leefloon of een inschakelings-

uitkering, verandert niet alleen de financiële situatie van het gezin maar ook de onderlinge verhouding tussen ouders en hun kinderen<sup>135</sup>. *"Mensen weten niet hoe ze moeten leven. Bijvoorbeeld een gezin dat bestaat uit een moeder en een 18-jarig kind. Ze krijgen van het OCMW een uitkering als samenwonenden. Als de jongen werk vindt, wordt hij op slag als gezinshoofd beschouwd en krijgt de moeder niets meer."* Als alleenstaande moeder met gezinslast ontvangt de vrouw uit dit voorbeeld 1.190,27 euro<sup>136</sup>. Wanneer haar zoon meerderjarig wordt, heeft hij zelf recht op een leefloon. Dit recht is immers geïndividualiseerd. Omdat ze samenwonen, ontvangen ze elk een leefloon van 595,13 euro. In theorie beschikken ze als gezin dus over hetzelfde inkomen. In praktijk draait echter vaak de ouder op voor alle woon-, huishoud- en leefkosten en is het inkomen dat beschikbaar is voor het gezin dus met de helft gedaald. Wanneer de jongere werk vindt, verliest zijn moeder haar recht op een leefloon en is ze financieel volledig van hem afhankelijk. Er rest haar weinig keuze dan te leren leven met dit gebrek aan autonomie.

Het is niet vanzelfsprekend dat thuiswonende jongeren met een inkomen bijdragen aan de huishoudelijke kosten. Dit is het nog minder in situaties waarin er sprake is van een breuk of

conflict tussen ouders en hun kinderen. In het geval dat kinderen uit een gezin in armoede geplaatst zijn, dreigt de regelgeving over samenwonen voor de zoveelste breuk tussen ouders en hun kinderen te zorgen wanneer deze laatsten terug naar huis willen keren op hun 18<sup>de</sup> en de ouders van een uitkering leven. *"Een moeder zei dat haar kinderen werden geplaatst toen ze nog heel jong waren. Ze bleef voor haar kinderen vechten, maar zonder succes. Toen haar kinderen 18 werden, mochten ze kiezen om terug te keren. Ze werden dan echter als samenwonenden beschouwd."* Omdat het financieel voordeliger is apart te wonen, wordt sommige ouders geen andere mogelijkheid gelaten dan hun kind aan de deur te zetten. Een deelnemer aan het overleg vertelt dat hijzelf als kind geplaatst is, een ervaring die hij zijn eigen kinderen kost wat kost wil besparen. Momenteel werkt hij, is hij eigenaar van een huis en woont zijn zoon bij hem in. Wanneer binnen vijf maanden de werkovereenkomst (artikel 60) van zijn zoon afloopt, zal hij zijn zoon de deur moeten wijzen, omdat die anders inkomensverlies lijdt. *"Ik koos ervoor om eigenaar te worden van een woning die groot genoeg is om mijn kinderen te kunnen helpen. Mensen denken dat we profiteurs zijn. Dat klopt: mijn zoon 'profiteert' van mijn huis, maar om een levensproject op te zetten, niet om miljardair te worden!"*

Opdat het fundamenteel recht om een gezin te stichten en in gezinsverband te leven effectief zou zijn voor iedereen, moet elk gezin over een inkomen beschikken dat toelaat om menswaardig te leven. Alleen zo kan vermeden worden dat gezinnen opbreken om financieel te overleven. Er bestaan verschillende inkomensdrempels die verschillende referentiepunten vormen om in de richting van een menswaardig inkomen te evolueren: de armoederisicodrempel, de referentiebudgetten ... De meeste uitkeringen liggen onder deze drempels, zeker de bedragen voor de categorieën samenwonenden<sup>137</sup>.

### 2.2.3. Jongvolwassenen

Voor jongvolwassenen in precare situaties werpt de regelgeving over samenwonen obstakels op in de transitieperiode rond hun meerderjarigheid. Vooreerst kunnen ze niet, zoals hun leeftijdsgenoten uit meer gegoede gezinnen,

onbezorgd bij hun ouders blijven wonen om kosten te besparen (bijvoorbeeld huur) en wat geld opzij te zetten. Wanneer ze thuis blijven wonen, heeft dit steeds financiële gevolgen. De jongeren zelf zal een uitkering als samenwonende ontvangen. Wanneer er geen andere minderjarige kinderen in het gezin aanwezig zijn, geldt dit ook voor de ouder

die een uitkering ontving als persoon met gezinslast. De belangen van kinderen en ouders kunnen hier tegenover elkaar komen te staan, met eventuele breuken in de relaties tot gevolg. Vaak hebben deze jongvolwassenen geen andere mogelijkheid dan hun thuis te verlaten om hun ouders niet in financiële moeilijkheden te brengen en om zelf hun uitkering aan het tarief van alleenstaande te behouden. En dit zelfs wanneer ze niet klaar zijn om op eigen benen te staan en zonder garantie dat ze in hun eigen huisvesting en onderhoud kunnen voorzien. In het Verslag 2010-2011 van het Steunpunt tot bestrijding van armoede<sup>138</sup> wezen we er reeds op dat omwille van deze regelgeving jongvolwassenen die recht hebben op een uitkering of leefloon bovendien niet samen kunnen wonen met leeftijdsgenoten om de kosten van de huur en het leven te delen, zoals bijvoorbeeld jonge werknemers dat kunnen<sup>139</sup>.

#### 2.2.4. Familieleden en lotgenoten

Tijdens het overleg herhaalden mensen in armoede ook dat de regelgeving over samenwonen het hen onmogelijk maakt om familieleden, vrienden of lotgenoten onderdak te verschaffen zonder dat hun uitkering vermindert of de huurprijs van hun sociale woning stijgt. Ze gaven voorbeelden van ouderen die beslissen naar een instelling te gaan – met een groter risico op vereenzaming – om geen financiële last te zijn voor hun kinderen; van mensen die een dakloze in huis nemen ... De deelnemers vragen zich af waarom niet iedereen de mogelijkheid heeft om zijn situatie - financieel of sociaal - te verbeteren door samen te wonen. Voor welbepaalde initiatieven van solidair wonen wordt gezocht naar manieren om samenwonen mogelijk te maken zonder inkomensverlies, maar gezinnen of individuele personen blijven er een zware prijs voor betalen. Ze vinden de ongelijkheid die de regelgeving over samenwonen creëert onrechtvaardig. Het is billijker iedereen de mogelijkheid te geven om zijn situatie (financieel of sociaal) te verbeteren door samen te wonen, zonder onderscheid te maken

tussen mensen met een inkomen uit arbeid of met een sociale uitkering of vervangingsinkomen.

#### 2.2.5. Noodoplossingen

Als reactie op de gevolgen die de regelgeving over samenwonen voor hen meebrengt, zoeken mensen in armoede manieren om hieraan te ontsnappen en om terug enigszins greep te krijgen op hun leven. Zo ontwikkelen ze 'strategieën' die hen toelaten financieel te overleven. De lage sociale uitkeringen, in het bijzonder deze voor samenwonenden, laten immers niet toe om menswaardig te leven. Sommige mensen wonen bijvoorbeeld officieel alleen op een fictief adres maar wonen in de feiten samen. Anderen kunnen zelfs geen brievenbus betalen en komen in zeer precare situaties terecht, met in het beste geval een referentieadres bij het OCMW. *"Een persoon besliste om in een auto te overnachten om de uitkering voor alleenstaande verder te kunnen ontvangen."* Deze beslissingen betekenen nochtans geen echte oplossing voor de mensen zelf, hun situatie wordt er niet beter van. Ze moeten teveel betalen voor een brievenbus waardoor hun beschikbaar inkomen nog daalt, hun gezin of relatie is gebroken, hun zelfwaardegevoel is geknakt ... Bovendien dreigen ze ook het slachtoffer te worden van uitbuitingspraktijken. Tijdens het overleg werd een situatie aangehaald waarbij verschillende mensen een kamer huurden in een gezinswoning zonder evenwel een eigen brievenbus te hebben. *"Niemand wist dat dit gebouw was opgedeeld in kamers. De eigenaar heeft eenzijdig beslist dat een van de huurders 'gezinshoofd' werd. Iedereen leeft bijna van een vervangingsinkomen en alle bewoners moeten telkens kunnen bewijzen aan de wijkagent en verschillende diensten dat ze geen verwantschap hebben met de andere bewoners."* Het gebeurt inderdaad dat eigenaars niet aangeven dat eengezinswoningen in kamers of appartementen werden opgedeeld, waardoor mensen worden beschouwd als samenwonend terwijl ze in feite alleenstaand zijn<sup>140</sup>.

"De reglementeringen omtrent het samenwonen zetten aan om te bedriegen, om te zeggen dat men gescheiden is, enkel maar om 'minder te weinig' te ontvangen." Deze overlevingsstrategieën worden sterk veroordeeld door de samenleving. Ze worden afgedaan als sociale fraude die de maatschappelijke solidariteit kapot maakt. Nochtans moeten mensen in armoede in een realiteit leven waarin juist die onderlinge solidariteit wordt bestraft. Bovenop de 'gewone' controle om na te gaan of rechthebbenden op een uitkering of leefloon al dan niet samenwonend zijn, zet het beleid extra in op de strijd tegen sociale fraude. Voor mensen in armoede vormen vele controles niet alleen een inbreuk op hun privacy, ze vragen zich ook af wat de kostprijs is van het controlesysteem en of deze niet hoger is dan de fraude die ermee bestreden wordt. Een studie over sociale fraude (ruimer gedefinieerd dan domiciliefraude) bij de OCMW's stelt vast dat nog geen 5 % van de leefloners zich hieraan schuldig maken<sup>141</sup>.

### 2.3. De ene samenwonende is de andere niet

"Mensen die werken, kunnen thuis doen wat ze willen, in tegenstelling tot mensen die niet werken."

De regelgeving over samenwonen heeft grote gevolgen voor mensen die leven van een sociale uitkering<sup>142</sup>. Ze ontzegt hen een inkomen, keuzes en privacy die mensen met een inkomen uit werk wel krijgen. Enerzijds zetten de stijgende huur- en energieprijzen mensen ertoe aan om hun woonkosten te delen. Anderzijds worden degenen die hier het meest voordeel mee kunnen doen, financieel bestraft.

De regelgeving creëert deze ongelijkheid ook binnen de groep van uitkeringsgerechtigden zelf naargelang de samenstelling van hun leefeenheid. "Bij samenwonen wordt geraakt aan het vervangingsinkomen, de ziekte-uitkering of de

werkloosheidsuitkering, ondanks het feit dat men als koppel vaak zijn volledige sociale bijdragen betaalde." Binnen de sociale zekerheid - waaraan in principe elke werknemer individueel een sociale bijdrage betaalt die het recht opent op een vervangingsinkomen wanneer men zijn werk verliest (en op afgeleide rechten) - wordt bij de uitbetaling van de werkloosheidsuitkering rekening gehouden met de samenstelling van de leefeenheid. Men veronderstelt dus dat iemand die samenwoont minder middelen nodig heeft dan een alleenstaande. De notie 'behoefte' hoort echter niet thuis in een verzekeringslogica. Bovendien merken de deelnemers aan het overleg op dat het verschil tussen het bedrag voor alleenstaanden en samenwonenden te groot is omdat het schaalvoordeel van samenwonen overschat wordt. Het verschil in het bedrag aan werkloosheidsuitkering volgens het tarief alleenstaande en samenwonende, wordt aangeduid als een eigen niet ontvangen recht<sup>143</sup>. Het gaat namelijk om een vermindering van het eigen recht omdat men samenwoont en omdat het eigen inkomen niet het enige is waarover men beschikt.

Verskillende deelnemers aan het overleg wijzen er ook op dat de regelgeving over samenwonen niet genderneutraal is. Statistisch gezien zijn vrouwen inderdaad oververtegenwoordigd in de groep die over 'het statuut samenwonende' beschikt. Bijgevolg dragen ze er in grotere mate de gevolgen van<sup>144</sup>. Verenigingen waar armen het woord nemen benadrukken daarnaast dat ze "op de hoogte zijn van verschillende situaties waarbij mannen zonder inkomen in de problemen komen omdat hun vrouw een (bescheiden) loon, een werkloosheidsuitkering of een tegemoetkoming voor personen met een handicap heeft. Deze situatie is erg moeilijk om te dragen: de man kan zijn verantwoordelijkheid om zijn gezin te onderhouden, niet waarmaken, hij bestaat niet meer. Men hoort echter nauwelijks iets over wat deze mannen meemaken, ze worden vaak uit het oog verloren".

Ook personen met een handicap die recht hebben op een integratietegemoetkoming - die moet toelaten om de extra kosten van een handicap te dragen - worden door de regelgeving over samenwonen ongelijk behandeld. Bij de berekening van het bedrag van de tegemoetkoming wordt immers niet alleen gekeken naar de mate waarin de handicap de zelfredzaamheid beperkt, maar worden ook de inkomsten van de partner (samenwonenden zonder bloedverwantschap tot de derde graad) meegerekend. Personen met een handicap wiens zelfredzaamheid in dezelfde mate beperkt wordt, ontvangen dus een verschillende tegemoetkoming naargelang ze al dan niet samenwonen en naargelang het inkomen van de persoon met wie ze samenwonen.

Andere deelnemers brengen de hedendaagse sociologische realiteit van nieuw samengestelde gezinnen onder de aandacht. De regelgeving is sterk gebaseerd op een traditionele visie op het gezin en past niet langer op de groeiende diversiteit aan gezinsvormen. Het is vandaag niet mogelijk om dezelfde solidariteit en schaalvoordelen van het klassieke gezin te veronderstellen in de verschillende bestaande gezinsvormen. Zo staan partners niet noodzakelijk in voor de zorg voor elkaar of voor elkaars kinderen, verblijven niet steeds alle leden van een nieuw samengesteld gezin op het zelfde moment in dat gezin ... De reflecties tijdens het overleg onthullen dat de regelgeving over samenwonen eenzelfde definitie van samenwonen hanteert voor een veelheid aan gezins-, woon- en leefvormen, waarin de betrokkenen bovendien in verschillende socio-economische situaties kunnen zitten. Bijgevolg worden situaties die helemaal niets met elkaar te maken hebben op dezelfde manier behandeld: een gezin waarin de ouders leven van een uitkering, twee jongvolwassenen die samen huren, een nieuw samengesteld gezin waarin beide ouders alleen bijdragen voor de eigen kinderen, een man met een handicap die samenwoont met een vrouw met een goed inkomen uit werk ... "De reglementering plaatst mensen die in hun

*huishouden daadwerkelijk voldoende inkomsten vinden om hun bestaanszekerheid te verzekeren, op voet van gelijkheid met mensen die effectief met andere personen samenwonen, maar die concreet niet genieten van de inkomsten van die andere personen omdat diens inkomsten te laag zijn of omdat ze geen aanspraak op solidariteit kunnen maken."*

## 2.4. Solidariteit en individualisering van rechten

### 2.4.1. De paradox van de solidariteit

De analyse die tijdens het overleg werd gemaakt over de regelgeving over samenwonen doet vragen rijzen over de solidariteit die mensen die samenwonen willen, mogen en moeten tonen. Een belangrijke kritiek van mensen in armoede op deze regelgeving is dat ze familiale en sociale solidariteit in de weg staat. Mensen die afhankelijk zijn van een sociale uitkering en met een partner, meerderjarig kind, een familielid, vriend of lotgenoot willen samenleven, kunnen dit niet doen met behoud van hun inkomen. Hun solidariteit wordt door de regelgeving bestraft. Tegelijk gaat diezelfde regelgeving er van uit dat er een evenwichtige verdeling van de middelen in een gezin is en dat er solidariteit bestaat tussen mensen die samenwonen - het tarief samenwonenden wordt immers gelegitimeerd door het schaalvoordeel - en dat die solidariteit wenselijk, zelfs noodzakelijk is - anders is het bedrag van de uitkering voor samenwonenden zeker ontoereikend. Daarenboven benadrukt het huidige beleid het belang van onderlinge solidariteit en engagement tussen mensen. In Vlaanderen bijvoorbeeld wordt onderlinge solidariteit aangemoedigd als motor voor de 'vermaatschappelijking van de zorg'. Dit is een "verschuiving binnen de zorg waarbij ernaar gestreefd wordt om mensen met beperkingen, chronisch zieken, kwetsbare ouderen, jongeren met gedrags- en emotionele problemen, mensen die in armoede

*leven ... met al hun mogelijkheden en kwetsbaarheden een eigen zinvolle plek in de samenleving te laten innemen, hen daarbij waar nodig te ondersteunen en de zorg zoveel mogelijk geïntegreerd in de samenleving te laten verlopen*"<sup>145</sup>.

De realiteiten die we bespraken – van mensen die in slechte socio-economische omstandigheden moeten leven of van een diversiteit van gezinsvormen - spreken de mogelijkheid en de vanzelfsprekendheid van die solidariteit echter tegen. Het lijkt erop dat de regelgeving over samenwonen zowel het solidair karakter van het systeem van sociale bescherming ondergraaft (de institutionele of 'koude' solidariteit) als de mogelijkheden van mensen om onderling solidair te zijn (de onderlinge of 'warme' solidariteit)<sup>146</sup>. Deelnemers aan het overleg vragen zich dan ook af "*hoe men de sociale bescherming kan verbeteren in plaats van ze geleidelijk te ontmantelen?*".

#### 2.4.2. Het debat over een individualisering van rechten

*"Het individualiseringsproces is veel complexer dan het lijkt en een verbetering van de situatie van bepaalde mensen kan leiden tot een verslechtering van de situatie van anderen die al te weinig hebben. In deze hele discussie - die niet tot een wonderoplossing leidt - moeten we voor ogen houden dat we niet mogen instemmen om ook maar iets af te nemen van mensen die al te weinig hebben. Iedereen moet een inkomen hebben dat in zijn totaliteit minstens gelijk is aan de armoededrempel. Dit geldt niet alleen voor uitkeringen, maar ook voor inkomsten uit arbeid, anders wordt het ondraaglijk voor mensen die werken."*

Als oplossing voor de problematiek van de regelgeving over samenwonen wordt vaak een 'individualisering van sociale rechten' naar voren geschoven. Dit is echter een gevaarlijke term, want een vlag die vele ladingen dekt<sup>147</sup>. Op zoek naar wat dit juist inhoudt, werden er tijdens het overleg vele vragen gesteld. We proberen de discussie

weer te geven en de heikele kwesties te onderscheiden eerder dan antwoorden te geven. Wat betekent 'individualisering' eigenlijk? Gelijke rechten voor elk individu? Maar de individualisering van het leefloon voor iedereen vanaf 18 jaar is een feit en heeft toch perverse effecten voor gezinnen, zoals uit het overleg bleek. Betekent individualisering de 'afschaffing van het statuut samenwonende' bij werkloosheid en voor het leefloon? Maar hoe zit het dan bij de andere uitkeringen waar er ook wordt rekening gehouden met samenwonen en met het inkomen van samenwoners? Kan eenzelfde oplossing wel gelden voor de sociale zekerheid én de sociale bijstand? Is het niet inherent aan de sociale bijstand dat nagegaan wordt of mensen behoeftig zijn? Terwijl de notie 'behoefte' niet thuis hoort in de logica van de werkloosheidsreglementering waar het statuut samenwonende pas in de jaren '80 werd ingevoerd om budgettaire redenen. Op basis van hun dagelijkse realiteit maken mensen in armoede echter geen verschil tussen uitkeringen binnen de sociale zekerheid of de sociale bijstand. De kwestie van samenwonen is voor beide systemen problematisch. De deelnemers aan het overleg wijzen erop dat er ook in de sociale bijstand een achteruitgang is. Ofschoon de organieke wet op de OCMW's van 1976 niet veranderd is, benadrukt de wet van 2002 – die de wet tot instelling van het recht op een bestaansminimum van 1974 vervangt - meer het recht op sociale integratie dan de mogelijkheid een menswaardig leven te leiden. En met het GPMI wordt, volgens het overleg, ook deze sociale integratie ingeperkt. Bovendien vervaagt het verschil tussen de sociale zekerheid en de sociale bijstand door maatregelen die mensen uitsluiten uit de sociale zekerheid en in de sociale bijstand doen belanden.

Wat houdt de 'afschaffing van het statuut samenwonende' juist in? Wat zal dat betekenen voor de hoogte van de uitkeringen? Tijdens het overleg maakte een moeder zich zorgen over "*wat er zal gebeuren als het statuut van samenwonende wordt afgeschaft? Komt de jongere dan ten laste van zijn ouders of krijgt hij helemaal niets meer?*".

De deelnemers aan het overleg benadrukken dat mensen in armoede beter moeten worden van een afschaffing van dit statuut. Het moet hen toekomstperspectief bieden, ze mogen er financieel niet op achteruit gaan. Dit wil voor sommigen zeggen dat het tarief voor samenwonenden in de sociale zekerheid opgetrokken moet worden tot het tarief voor alleenstaanden. Tegelijk wordt gewaarschuwd voor het hoog armoederisico van alleenstaanden. Hun situatie mag niet nog precairder worden wanneer samenwoners erop vooruit zouden gaan. Anderen stellen voor om de logica en bedragen die worden gehanteerd in de uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid en invaliditeit over te nemen in de werkloosheidsverzekering. De gebruikte inkomensgrenzen liggen immers hoger en worden in twee stappen toegepast zodat er een transitieperiodes tussen de verschillende statuten wordt ingebouwd. Sommigen pleiten voor een individualisering van alle rechten in de sociale zekerheid op lange termijn, te beginnen bij de rechten van de nieuwe schoolverlaters. Wat het 'statuut samenwonenden' in het leefloon betreft, formuleerde een recent onderzoek<sup>148</sup> enkele pistes om in bepaalde tijdelijke of overgangssituaties het statuut alleenstaande (tijdelijk) te behouden in plaats van het statuut samenwonende toe te kennen. Voor mensen in armoede moet het alternatief voor de regelgeving over samenwonen echter verder gaan dan een uitbreiding of verbreding van statuten.

Over welke rechten spreken we eigenlijk wanneer we het over een 'individualisering van rechten' hebben? Sociale rechten of ook fiscale rechten? De rechten van volwassenen of ook die van kinderen? Deelnemers aan het overleg waren het er immers over eens dat *"kinderen een cruciale factor zijn in de kosten van het leven van gezinnen, die vaak vergeten worden in het debat rond individualisering"*.

Is een vergaande 'individualisering van rechten' wel wenselijk? Wat betekent het bijvoorbeeld voor vrouwen (en mannen) die nu recht hebben op een

overlevingspensioen? Wordt hen deze bescherming afgenomen? Wat kost een 'individualisering van rechten' en is dat financieel en politiek haalbaar? Er wordt vandaag immers hoogstens een budgetneutraal beleid gevoerd en de sociale zekerheid staat onder druk. Tegelijk wijst het overleg erop dat door een afschaffing van het statuut samenwonende niet alleen de begunstigde er financieel op vooruit gaat, maar ook de samenleving. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede drong er reeds op aan een studie te realiseren naar de werkelijke voor- en nadelen van dit statuut, zowel op het vlak van publieke uitgaven als van de 'kosten' voor de betrokken personen, in het bijzonder het brozer worden van het familiaal en sociaal netwerk<sup>149</sup>. Ook de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vraagt om de kwestie van de kosten en opbrengsten voor de sociale zekerheid van de individualisering van de sociale rechten grondig te bestuderen<sup>150</sup>. Al deze vragen die tijdens het overleg naar boven kwamen, weerspiegelen de complexiteit van een 'individualisering van rechten'. Het is inderdaad een kwestie die veel verder reikt dan alleen de regelgeving over samenwonen en die de fundamentele van het systeem van sociale bescherming in vraag stelt.

De deelnemers aan het overleg waren het erover eens dat aan samenwonenden, zowel in de sociale zekerheid als in de sociale bijstand, een uitkering wordt toegekend die te laag is om menswaardig te leven en eigen levenskeuzes te maken. Veel moeilijker is het om vast te leggen hoe hoog een menswaardig inkomen moet zijn. Nemen we het leefloon als minimum? Of geldt de op Europees niveau gehanteerde armoederisicogrens als standaard, waaronder bijna alle bedragen van de sociale uitkeringen vallen? Of zijn de referentie-budgetten, die hoger liggen dan de armoederisicogrens, een goede maatstaf? Of ...?

Een volgende vraag die zich opdringt, is in welke mate bij het bepalen van het recht op en van de hoogte van de sociale uitkeringen rekening



mag/kan worden gehouden met de gezinstoestand van de rechthebbende. Enerzijds is het bijvoorbeeld duidelijk dat hoe meer kinderen een gezin telt, hoe meer kosten er zijn. Nochtans wordt bij de berekening van de lonen en de sociale uitkeringen geen rekening gehouden met het aantal kinderen. Om een correcte analyse te kunnen maken, is het nodig om zowel de kinderbijslag als de fiscale maatregelen voor kinderen ten laste in rekening te brengen. In het kader van het overleg was dat niet mogelijk, maar we besteden er wel enige aandacht aan in het volgend hoofdstuk wanneer we het over de bescherming van het gezinsleven hebben. Doorheen het overleg werd de situatie van gezinnen met kinderen steeds als een belangrijk aandachtspunt geformuleerd. *"Het is legitiem om een onderscheid te maken op basis van de samenstelling van het gezin, want het armoederisico hangt daarvan af. Het fundamentele probleem is dat de uitkeringen omhoog moeten gaan. Het is niet genoeg om enkel te 'prutsen' aan de statuten."* Anderzijds is het vandaag moeilijk om zowel iemands 'gezinstoestand' als de solidariteit tussen de 'gezinsleden' correct te bepalen. En is het wel rechtvaardig om al die verschillende situaties onder één noemer te vatten en op dezelfde manier te behandelen?

## 2.5. Bij wijze van besluit: voldoende sociale bescherming voor iedereen

Het is niet nieuw dat de veelheid aan definities en het gebrek aan eenduidigheid in de interpretatie en toepassing van het statuut samenwonende één van de grote problemen is van de regelgeving over samenwonen. Uit het overleg bleek ook dat het niet zozeer een slecht werkend systeem is dat ter discussie staat; door de vele controles blijkt het maar al te goed te werken. De belangrijkste vaststelling is dat de logica van de regelgeving niet is afgestemd op de moeilijke situatie en leefwereld van mensen in armoede en ook niet op de hedendaagse samenleef- en woonvormen. Door de complexiteit en de draagwijdte van de problematiek van samenwonen, is het echter zeer moeilijk om concrete aanbevelingen te doen die de grondrechten van mensen in armoede respecteren. Door de verwevenheid van de problematiek met verschillende regelgevingen is het niet eenvoudig om de impact van mogelijke veranderingen op diverse situaties van armoede en bestaansonzekerheid en op mechanismen van solidariteit en herverdeling in te schatten.

Het is dus belangrijk voorzichtig te werk te gaan bij het formuleren van aanbevelingen en mogelijke maatregelen te onderzoeken op hun impact. Tegelijk is het noodzakelijk om te zoeken naar oplossingen voor de situaties waarin de solidariteit tussen partners, tussen ouders en hun meerderjarige kinderen, tussen familieleden en kennissen bestraft wordt met breuken in hun relatie tot gevolg. Er tekenen zich enkele pistes af voor verder onderzoek:

- de logica en bedragen van de uitkeringen voor samenwonenden en alleenstaanden in de ziekteverzekering overnemen in de werkloosheidsverzekering;
- de afschaffing van het statuut samenwonende in de sociale zekerheid;
- herzien van de bedragen van de uitkeringen voor samenwonenden in de sociale bijstand, rekening houdend met het reële schaalvoordeel dat gerealiseerd wordt;
- de voordelen en eventuele nadelen van een afschaffing van het statuut samenwonende berekenen, zowel op het vlak van publieke uitgaven en inkomsten als voor de betrokken personen (meer koopkracht, solidariteit, sociaal netwerk, ...);
- de aanpassingen die het onderzoek naar de leeflooncategorieën voorstelt in twee problematische overgangssituaties (het meerderjarig worden van het jongste minderjarig kind en het prille samenwonen) en twee problematische tijdelijke situaties (het tijdelijk verblijf van

een dakloze bij derden en tijdelijke detentie van de partner of een inwonend meerderjarig kind) onderzoeken op hun impact.

Voor mensen in armoede is het prioritair dat elke burger over een menswaardig inkomen beschikt dat vrijheid van levenskeuzes mogelijk maakt. De regelgeving over samenwonen laat dit momenteel niet toe en werkt dit zelfs tegen. *"Hoewel het belangrijk is dat sommige deelnemers aan het overleg erop wijzen dat sommige voorstellen onrealistisch zijn, mag men het doel niet uit het oog verliezen. De eisen van een groep zoals degene die hier vandaag is samengekomen, moeten erop gericht zijn om voor iedereen een menswaardig*

*bestaan te bewerkstelligen."* Ze stellen dat - onder het mom van veronderstelde warme solidariteit tussen mensen en binnen gezinnen, een solidariteit die tegelijk wordt tegengewerkt - het sociale beschermingssysteem niet mag afgebouwd worden. Ook beroepskrachten benadrukten *"het belang van herverdeling en solidariteit, als belangrijke principes in de zoektocht naar oplossingen voor het statuut samenwonenden"*.



# Hoofdstuk III

## Burger zijn, is verantwoordelijkheden kunnen opnemen

De deelnemers aan het overleg beklemtoonden dat ook mensen in armoede verantwoordelijkheden opnemen in hun leven en in de samenleving, wanneer dat mogelijk is. De derde pijler van burgerschap is daarom 'verantwoordelijkheden kunnen opnemen'. Het woord 'kunnen' is essentieel. Omdat mensen in armoede geen gelijke toegang hebben tot hun grondrechten, beschikken ze immers vaak niet over de middelen en mogelijkheden om verantwoordelijkheden op te nemen. Meestal wordt dit gebrek aan mogelijkheden verward met individuele onbekwaamheid of onwil. Paradoxaal is er in onze maatschappij tegelijk een toenemende tendens tot responsabilisering, die mensen verantwoordelijk acht voor hun eigen situatie.

In dit hoofdstuk onderzoeken we op welke obstakels mensen in armoede botsen wanneer ze verantwoordelijkheden willen dragen, in het sociale leven als burger, in verenigingen en op politiek vlak (3.1) en als ouders in hun gezin (3.2). We staan ook stil bij de structurele voorwaarden die gerealiseerd moeten worden opdat ze deze verantwoordelijkheden effectief kunnen realiseren.

### 1. Participatie aan de samenleving

Burgerschap heeft niet alleen een individuele dimensie, behandeld in hoofdstuk I en II, maar ook een collectieve. Tijdens het overleg werden drie aspecten hiervan uitgewerkt: de deelname aan het maatschappelijk leven via individuele initiatieven (1.1), de deelname aan het verenigingsleven (1.2) en de deelname aan politieke processen om te kunnen wegen op de besluitvorming (1.3).

We konden tijdens het overleg onvoldoende tijd uittrekken om diep in te gaan op het thema van het recht op onderwijs. Maar het lijkt ons toch belangrijk eraan te herinneren dat – hoewel het opleidingsniveau het burgerschap in geen geval in vraag kan stellen –het heel wat complexer wordt om je burgerschap vorm te geven wanneer je niet kunt lezen of schrijven. De school speelt hierbij een cruciale rol. Ze is immers de plek bij uitstek voor het aanleren van basisvaardigheden zoals lezen, schrijven, rekenen, het gebruik van informatica en samenleven. Naast een individuele emancipatietoon is er voor de school ook een maatschappelijke uitdaging weggelegd: *"Ze moet verantwoordelijke burgers vormen, die actief kunnen deelnemen aan de samenleving, voor hun eigen ontwikkeling en het algemeen welzijn"*<sup>151</sup>.

## 1.1. Deelname aan het maatschappelijk leven

*"Door de non-take-up van rechten kan één op vijf personen geen aanspraak maken op de solidariteit van de staat en is hij aangewezen op spontane solidariteit, die zelf wordt onderdrukt. Het is belangrijk dat de politieke wereld inziet dat de maatschappij belang heeft bij een spontane solidariteit. Die moet worden ondersteund!"*

Tijdens het overleg werd de ongelijkheid blootgelegd waarmee mensen die willen deelnemen aan burgerinitiatieven en die steun of een uitkering ontvangen, te kampen hebben. In tegenstelling tot andere burgers moeten zij namelijk het hoofd bieden aan heel wat obstakels, onder andere van juridische en administratieve aard, waardoor ze hun rol als burger niet ten volle kunnen uitoefenen.

Een van de belangrijkste obstakels, die overigens hierboven al werd aangehaald, is het statuut van samenwonende: uit angst te worden gecontroleerd wanneer er iemand anders in hun woning aanwezig is en daardoor een lagere uitkering te krijgen als 'samenwonende', durven mensen die het statuut van alleenstaande hebben niet solidair zijn door onderdak te bieden aan kennissen die in moeilijkheden zitten. Veel deelnemers aan het overleg vinden dat het statuut van samenwonende afgeschaft zou moeten worden.

Een andere beperking is dat het vrijwilligerswerk van mensen die genieten van een leefloon, een werkloosheidsuitkering of een vervangingsinkomen onderworpen is aan bijzondere voorwaarden die een aanzienlijk ontradend effect hebben. Elke persoon die een uitkering ontvangt en wenst deel te nemen aan een vrijwilligersactiviteit moet dit inderdaad melden aan zijn uitbetalingsinstelling.

📖 Werkzoekenden moeten, volgens artikel 35 van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers een aanvraag indienen bij de RVA via hun uitbetalingsinstelling om hun uitkering te kunnen blijven behouden. De RVA beschikt over een termijn van 12 werkdagen om zijn weigering of goedkeuring mee te delen. De personen met een leefloon die vrijwilligerswerk wensen te doen, moeten ook op voorhand het OCMW informeren in het kader van artikel 6 §5 van het Koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het recht op maatschappelijke integratie<sup>152</sup>.

Hoewel de huidige wet meer duidelijkheid verschaft dan vroeger, beperkt het huidige systeem de vrijheid van vereniging van mensen in extreme armoede nog steeds in aanzienlijke mate. Het Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk en *La Plateforme francophone du Volontariat* alsook heel wat verenigingen zien er een schending van artikel 27 van de Grondwet in: *"De Belgen hebben het recht van vereniging; dit recht kan niet aan enige preventieve maatregel worden onderworpen"*.

Wanneer de uitbetalingsinstelling of de RVA weigert, moet de betrokkene zijn vrijwilligersactiviteit stopzetten op straffe van sancties. Deze reglementering creëert een klimaat van angst waarin mensen die een uitkering ontvangen niet durven deelnemen aan een activiteit of die niet aangeven om ze toch verder te kunnen blijven uitoefenen. Deze angst wordt nog vergroot door een gebrek aan kennis, en dus een gebrek aan communicatie, bij alle betrokkenen over wat wel of niet is toegelaten: *"De voorwaarden en formaliteiten zijn veel te streng en te complex, in zoverre dat niemand er nog wijs uit geraakt. De verenigingen zelf raden werkzoekenden vaak aan om zich niet als vrijwilliger te engageren. Zo lopen ze ook geen enkel risico"*. Het *Plateforme francophone du Volontariat* hekelt deze foutieve informatieverstrekking en dit gebrek aan transparantie, zowel vanwege de OCMW's en de RVA, als van de vakbonden, de mutualiteiten of de verenigingen, omdat deze slechte informatieverstrekking een aanzienlijke beperking vormt voor

de uitoefening van de vrijheid van vereniging van personen die vaak sowieso al maatschappelijk geïsoleerd zijn.

De ervaringen van de deelnemers aan het overleg, bevestigd door de statistieken van de RVA, tonen dat de twee belangrijkste redenen waarom aanvragen worden geweigerd, zijn: enerzijds dat de betrokkene niet meer beschikbaar is voor werk door het vrijwilligerswerk en anderzijds het vermoeden van zwartwerk<sup>153</sup>. Vaak is de beoordeling van deze twee elementen echter buiten proportie, zoals ook blijkt uit ervaringen van de deelnemers aan het overleg. *"Zodra je niet werkt, moet je met officiële documenten kunnen uitleggen wat je daar doet. (...) En dat geldt zowel wanneer je er werkt als vrijwilliger - bijvoorbeeld drankjes serveren bij een opendeurdag - als wanneer je er gewoon als deelnemer bent. Wanneer iemand bijvoorbeeld wordt gecontroleerd terwijl hij deelneemt aan een alfabetiserings-workshop, dan moet hij verantwoorden waarom hij in de zaal aanwezig is. Hij moet die activiteit dus aangeven omdat men hem er anders van gaat verdenken dat hij niet op zoek is naar werk of dat hij zwartwerk verricht omdat men niet weet of hij daar is als deelnemer of als opleider!"*. De deelnemers betreuren deze gedwongen inactiviteit<sup>154</sup>: *"We mogen geen activiteiten meer doen, maar de hele dag op café gaan of online spelen, dat mag wel!"*. Bovendien worden de criteria die gebruikt worden om het vrijwilligheidskarakter van de activiteit of de eventuele onbeschikbaarheid voor de arbeidsmarkt te bepalen intern - binnen de betalingsinstellingen of de RVA - vastgelegd en gecommuniceerd. Dit maakt de voorspelbaarheid van hun beslissingen nog moeilijker. De deelnemers aan het overleg pleiten dus voor een publieke en transparante lijst van deze criteria.


We willen opmerken dat sinds de 6<sup>de</sup> staatshervorming en de overdracht van bepaalde bevoegdheden naar de gewesten, de directeur van de RVA de beslissing tot weigering niet meer neemt. Dit gebeurt met de motivering dat de uitoefening van een vrijwillige activiteit de

beschikbaarheid van de werkloze zou belemmeren en het zijn de gewestelijke tewerkstellingsdiensten die dit behandelen. De RVA blijft wel bevoegd om te verifiëren of de activiteit wel degelijk als vrijwilligerswerk kan worden beschouwd en of de sociaal verzekerde wel degelijk een 'werkloze zonder loon'<sup>155</sup> is.

Tijdens een onderzoek dat in 2015 werd gevoerd naar het vrijwilligerswerk in België, werd vastgesteld dat slechts een beperkt percentage van de mensen die in armoede leven betrokken is bij vrijwilligersactiviteiten. Dit rapport, dat *"een ondervertegenwoordiging van socio-economisch kwetsbare categorieën onder de aandacht brengt, toont dat de deelname aan vrijwilligerswerk significant groter is bij mensen met een job (14,9 %) in vergelijking met werklozen (9 %) en de categorie 'zonder werk, andere' (7,7 %)"*. Daarnaast blijkt dat meer dan één vrijwilliger op twee een baan heeft terwijl werkzoekenden en werklozen - en personen die in de categorie 'andere' zijn ondergebracht - respectievelijk slechts 4,10 % en 0,90 % van het totale aantal vrijwilligers in België uitmaken<sup>156</sup>. In het geval van de volledig uitkeringsgerechtigde werklozen die met een vrijwilligersactiviteit willen starten, zijn er 14.524 individuele vrijwilligersaanvragen in 2016 ingediend geweest, waarvan er 13.623 door de RVA aanvaard zijn geweest. Toch is het duidelijk zo dat *"kwetsbare groepen zonder twijfel zich engageren voor minder gestructureerde vormen van vrijwilligerswerk (lokale basisgroepen, informele netwerken van solidariteit in een 'volkse' sfeer)"*<sup>157</sup>.

De analyse van de deelnemers aan het overleg bevestigt overigens de conclusies uit dit rapport: *"Er lijkt een soort principieel wantrouwen te bestaan tegenover de uitkeringstrekker die vrijwilligerswerk doet. De studie toont nochtans aan dat heel veel vrijwilligers er ook een professionele bezigheid op nahouden. Als je vrijwilligerswerk kunt verzoenen met het uitoefenen van een beroep, waarom dan niet met het zoeken naar werk?"*<sup>158</sup>

Paradoxaal genoeg oefent de Staat tegelijkertijd druk uit op aanvragers van sociale bijstand door hen - via haar activeringsbeleid - te vragen 'gemeenschapsdiensten' te leveren.

 Het begrip 'gemeenschapsdienst' werd in juli 2016 ingebracht in de Wet van 26 mei 2002 betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie<sup>159</sup>. De gemeenschapsdienst bestaat uit *"het verrichten van activiteiten op een vrijwillige basis die zowel positief bijdragen aan het persoonlijk ontwikkelingstraject van de betrokkene, als positief bijdragen aan de gemeenschap"*.

Volgens de memorie van toelichting, bestaat *"het doel (...) erin dat de begunstigde van het OCMW geleidelijk onafhankelijker wordt en volledig kan deelnemen aan de samenleving. Want wanneer de betrokkene van rechtswege rechten moet hebben die zijn menselijke waardigheid garanderen, dan moet dit recht gepaard gaan met plichten, met*

*name op het gebied van wederzijdse verbintenissen"*. Sinds november 2016 heeft het GPMI betrekking op alle begunstigten van een leefloon jonger dan 25 jaar of die de voorbije drie maanden niet genoten hebben van het recht op maatschappelijke integratie. De GPMI kan een gemeenschapsdienst omvatten op voorwaarde dat die voldoet aan de voorwaarden voorzien in de Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en in de Wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers.

Het systeem van de gemeenschapsdienst krijgt veel kritiek van heel wat verenigingen die het hebben over gedwongen en niet langer vrijwillig werk, met name als gevolg van de ongelijke machtsverhouding tussen het OCMW en de personen die een uitkering ontvangen. De deelnemers aan het overleg hebben schrik dat de gemeenschapsdienst veralgemeend zal worden en een voorwaarde zal worden om een uitkering te krijgen.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan:

- wijzigen van de artikels 13 van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers en artikel 6 §5 van het Koninklijk besluit van 11 juli 2002 houden de het recht op maatschappelijke integratie om zo de verplichting van aangifte van vrijwilligerswerk bij de betalende instantie op te heffen;
- informeren op een duidelijke en volledige manier van alle actoren (verenigingen, ziekenfondsen, OCMW's, uitkeringsgerechtigden ...) over de rechten en verplichtingen van begunstigten van uitkeringen die vrijwilligerswerk willen doen;
- op een transparante manier verduidelijken en communiceren van de redenen die de RVA en de betalingsinstellingen gebruiken om een vrijwillige activiteit te weigeren;
- verwijderen van de gemeenschapsdienst uit het GPMI om het vrijwillig karakter van vrijwilligerswerk te respecteren.

## 1.2. Deelname aan het verenigingsleven

Verschillende deelnemers aan het overleg vertelden dat ze een vorm van burgerschap hadden gevonden door zich in te zetten in een vereniging. Naast hun positieve werking in de samenleving, 'activeren' verenigingen vaak ook het

burgerschap. Verenigingen bieden een plek waar mensen samenkomen om te luisteren en van gedachten te wisselen, en bieden mensen in armoede op die manier de kans om opnieuw de kracht en de energie te vinden om opnieuw, op elk niveau, hun plaats als burger in te nemen.

### 1.2.1. Zich verenigen, is zijn burgerrechten uitoefenen

*"Ik voel me niet langer burger van mijn land, maar van 'de beweging waarvan ik deel uitmaak'."*

Naast de vrijheid van meningsuiting zijn de vrijheid van vereniging en de vrijheid van vergadering essentieel voor een democratische participatie: iedereen heeft het recht om zich in te zetten in een vereniging om te trachten de samenleving beter te maken, om anderen te helpen en om de politieke besluitvorming te beïnvloeden. Voor veel mensen die zich uitgesloten voelen uit de samenleving, is de deelname aan een vereniging een manier om vorm te geven aan burgerschap.

Uit het overleg blijkt dat deze betrokkenheid bij het verenigingsleven essentieel is om sociale banden te creëren en om meer kwetsbare mensen de kans te bieden om zich actief als burger in te zetten: *"mensen in armoede hebben bewegingen nodig om hen te steunen"*. De deelnemers aan het overleg die actief lid zijn van een vereniging, waren het er allemaal over eens: deze mogelijkheid om hun vrijheid van meningsuiting en vereniging individueel en collectief uit te oefenen en deze vorm van bijdrage aan de collectiviteit, aan solidariteit, zijn van groot belang. De verenigingen bieden ook een plek om de woede en frustratie die zich in de loop van het leven hebben opgestapeld, tot uiting te brengen. Dit is een eerste stap die velen een kans biedt om opnieuw toegang te krijgen tot gesprekken en dialoog.

De positieve invloed die de zogenaamde verenigingen voor *éducation permanente* (permanente vorming) hebben op het burgerschap en de sociale cohesie wordt door de Federatie Wallonië-Brussel erkend en gevaloriseerd via het Decreet van 17 juli 2003 houdende de steun aan het verenigingsleven op het gebied van permanente vorming<sup>160</sup>. De *éducation permanente* is hoofdzakelijk gericht op volwassenen en stimuleert het gebruik van instrumenten voor

*"actieve participatie van het beoogde publiek en culturele expressie"*<sup>161</sup>.

📖 Volgens artikel 1 van het decreet van 17 juli 2003 ondersteunt de Staat verenigingen die actief zijn op het gebied van *"kritische analyse van de samenleving, stimulering van democratische en collectieve initiatieven, ontwikkeling van actief burgerschap en de uitoefening van sociale, culturele, ecologische en economische rechten in een context van individuele en collectieve emancipatie van het publiek"*.

De voordelen van de ondersteuning gecreëerd door het decreet, werden benadrukt tijdens het overleg. Toch vinden de verenigingen voor permanente vorming het jammer dat de acties die worden ondernomen om de meest geïsoleerde personen te bereiken en aan te moedigen om deel te nemen, niet worden erkend of financieel worden ondersteund, hoewel ze essentieel zijn en tijd vragen. Ze vestigen ook de aandacht op het risico dat ze zullen worden gefinancierd op basis van een resultaatsverbintenis en niet op basis van een middelenverbintenis: *"dit zal als gevolg hebben dat de mensen die de hulp het meest nodig hebben, worden uitgesloten. De verenigingen zullen dan bijvoorbeeld eerder gaan werken met mensen die al dicht bij een baan staan"*.

📖 In Vlaanderen staat participatie ook centraal in het Armoededecreet van 21 maart 2003<sup>162</sup>. Om die participatie te bereiken, voorziet het decreet in de erkenning en subsidiëring van verenigingen waar armen het woord nemen. Dit zijn vzw's die zes soorten activiteiten organiseren: armen blijven zoeken, armen samenbrengen in groep, armen het woord geven, werken aan de maatschappelijke emancipatie van armen, werken aan maatschappelijke structuren, vormingsactiviteiten en de dialoog organiseren.



Ondanks het feit dat er niet bespaard werd op het budget voor het Vlaams Armoededecreet, signaleren vele verenigingen dat hun budget ontoereikend is om de verschillende opdrachten uit te voeren.

De verenigingen die ook een landelijke werking hebben, krijgen hiervoor extra subsidies via het sociaal-cultureel werk.

📖 Artikel 3 van het Vlaams Decreet van 7 juli 2017 houdende de subsidiëring en erkenning van het sociaal-cultureel volwassenenwerk<sup>163</sup> (dat in werking treedt op 1 januari 2018, en het Decreet van 4 april 2003 vervangt) voorziet de subsidiëring van organisaties en verenigingen die *“vanuit een civiel perspectief en met respect voor de gemeenschappelijke sokkel van waarden, fundamentele rechten en vrijheden, een betekenisvolle bijdrage leveren aan de emancipatie en dialoog van mensen en groepen én aan de versterking van een duurzame, inclusieve, solidaire en democratische samenleving door sociaal-culturele participatie en gedeeld burgerschap van volwassenen te bevorderen en gedeelde samenlevingsvraagstukken tot publieke zaak te maken”*.

Daarnaast is er het Vlaams Participatiedecreet<sup>164</sup> dat zoveel mogelijk mensen, ook een aantal kansengroepen (personen met een handicap, mensen in armoede, gedetineerden, personen met een diverse etnisch-culturele achtergrond en gezinnen met kinderen) wil laten deelnemen aan sport, cultuur en jeugdwerk. Bepaalde verenigingen of projecten kunnen extra subsidies krijgen om diverse, duurzame en actieve participatie van kansengroepen te bevorderen. De laatste jaren staat de sociaal-culturele sector echter onder druk en werd hij getroffen door besparingen.

### 1.2.2. Voorwaarden voor de participatie aan het verenigingsleven

Deelnemen aan de activiteiten van een vereniging is niet eenvoudig voor mensen in armoede. Tijdens het overleg werd op verschillende voorwaarden gewezen.

*“Het is niet aan de mensen in armoede om de eerste stap te zetten, maar aan de verenigingen”*. Het is vaak moeilijk voor verenigingen om in contact te komen met mensen in bestaansonzekerheid. Ze moeten zich dus aanpassen: *“[Ze] verstuurt informatie per post en gaat de verenigingen en hun leden op het terrein opzoeken. [Ze] contacteert de mensen ook per telefoon of sms en heeft oog voor de specifieke situatie van elk van de ervaringsdeskundigen/militanten zodat er een realistisch contact tot stand kan worden gebracht”*. Er werd verteld over *“een vereniging in een gemeente met 44.000 inwoners waarvan er 1/10 in armoede leeft. Toch doen er slechts een 200-tal mensen een beroep op het OCMW en komen er wekelijks maar een 40-tal mensen naar de vereniging. (...) Het is moeilijk om mensen in armoede te bereiken, ondanks inspanningen om laagdrempelig te zijn”*.

Verder *“moet je je bewust worden van je armoede en goed in je vel zitten om te durven praten”*: *“de schaamte bij mensen in armoede over hun situatie is groot, er is veel armoede die we niet zien”*. Een maatschappelijk werker die aanwezig was op het overleg, vertelde dat hij, net als de verenigingen *“voortdurend zoekt naar manieren om mensen in armoede te bereiken, maar doordat de samenleving heel beschuldigend naar hen optreedt, trekken mensen in armoede zich vaak terug”*.

Een andere vaststelling is dat dit proces van begeleiding en participatie tijd vraagt, zowel van de verenigingen als van hun leden. Naast de tijd die nodig is om mensen in armoede te mobiliseren, moet ook tijd worden uitgetrokken om hen voor te bereiden op de discussie en op het delen van hun ideeën: het vraagt tijd *“om het systeem en de*

*mensen te begrijpen" en "om zaken uit te leggen en een dialoog op gang te brengen. Mensen durven soms niet zeggen dat ze het niet begrijpen". Voor de verenigingen betekent dit dat ze over voldoende menselijke en financiële middelen moeten beschikken.*

De mensen die aan hun activiteiten willen deelnemen, moeten vaak ook jongleren met hun tijd die veelal grotendeels opgaat aan administratieve handelingen en de zorgen voor het dagelijkse leven, wat al bleek uit het AVA: *"Hoe vreemd het ook kan lijken, mensen in armoede moeten vaak woekeren met de beschikbare tijd, ook al zijn zij bijvoorbeeld niet afhankelijk van een geregelde of opgelegde arbeidstijd. Veel buitenstaanders denken en handelen - meestal te goeder trouw - ten opzichte van arme mensen, alsof het zou gaan over mensen die beschikken over een zee van tijd en die niettemin leven 'van vandaag op morgen'. Men verwijt arme mensen geen ritme te hebben, terwijl ze in werkelijkheid geconfronteerd worden met tal van dringende ingrepen of eisen van buitenaf (controles, dagvaardingen, betalingen, administratieve maatregelen ...)"<sup>165</sup>.*

Deze fase van opleiding en informatieverstrekking is nochtans van essentieel belang: *"Mensen hebben die kennis nodig om hun analyse te maken en om volwaardig mee te discussiëren". "Langdurigheid maakt het mogelijk dat de meest kwetsbare personen gaan participeren als ze er klaar voor zijn."*

Bovendien *"moeten mensen die in armoede leven, een gevoel van vertrouwen met de leden van verenigingen hebben"* of moeten ze zich in ieder geval vrij voelen om te zeggen wat ze denken zonder dat dit hun situatie in gevaar brengt: *"Wie durft zeggen dat zijn elektriciteit werd afgesloten, brengt zichzelf en zijn gezin in gevaar. Men begrijpt niet altijd waarom mensen weigeren om hun ervaringen te delen. In feite zijn ze zich heel bewust van de risico's die ze nemen"*.

Tot slot is het belangrijk dat de uitoefening van de vrijheid van vereniging of van meningsuiting van mensen in armoede niet wordt belemmerd door materiële en financiële obstakels. Dat betekent dus dat voor de deelname aan maatschappelijke activiteiten en burgerinitiatieven vaak de kosten van de deelnemers, met name de transportkosten, moeten worden betaald.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt in functie van het garanderen van de effectiviteit van de vrijheid van vereniging voor mensen in armoede, aan:

- controleren van de praktijken waar OCMW's aan de cliënten voorwaarden opleggen die de vrijheid van vereniging en vrijwilligerswerk beperken;
- ondersteunen van de verenigingen:
  - \* financieel ondersteunen van de verenigingen die werken aan sociale cohesie en een brug kunnen zijn naar burgerschap, rekening houdende met de noodzakelijke stappen om de mensen in de meest kwetsbare situaties te bereiken;
  - \* verenigingen de tijd geven om op lange termijn te werken zonder hen af te rekenen op korte termijn resultaten, zo niet bestaat het risico op een afroming van de beoogde doelgroep.

## 1.3. Participatie aan politieke processen

### 1.3.1. Stemrecht uitoefenen

Stemmen is een verplichting en een symbolisch burgerrecht aangezien het een vorm van democratische participatie mogelijk maakt door de verkiezing van de vertegenwoordigers van het volk. Hoewel elke Belg dit recht heeft, is het niet altijd effectief, omwille van verschillende redenen.

Eerst en vooral: *"om te kunnen stemmen, moet je een identiteitskaart hebben!"* Ook hier stuiten we op problemen met de toegang tot rechten en de noodzaak om, bijvoorbeeld, een adres te hebben om het stemrecht te kunnen uitoefenen. Een volgend aanzienlijk probleem dat de deelnemers aan het overleg aanhalen, is het analfabetisme en een gebrek aan opleiding van mensen in armoede: *"niet alle analfabeten zijn arm, maar er is wel een link"*. Ook al spreken we dezelfde taal, de verschillen in taalgebruik en in de dagelijkse realiteit vormen eveneens een obstakel. De informatie die nodig is om weloverwogen te kunnen stemmen, is overigens ook niet altijd toegankelijk, zeker niet voor mensen in armoede.

In het licht van deze situatie is het belangrijk om initiatieven te ontwikkelen en te ondersteunen die tot doel hebben om mensen in armoede hun burgerlijke en politieke vermogens terug te geven. Tijdens het overleg werd een initiatief voorgesteld: 'Ieders Stem Telt'. Het gaat om een project dat wordt gedragen door de instituten Samenlevingsopbouw en dat mensen in armoede opnieuw aansluiting wil doen vinden met het politieke leven en het belang ervan. Dit gebeurt aan de hand van een campagne, informatiesessies, debatten en andere specifieke acties die uitgaan van het principe dat 'Ieders stem telt' en dat de armste burgers een even belangrijke rol hebben in de politiek dan gelijk welke andere burger. Via dit werk op het terrein zijn de mensen onder andere beter op de hoogte van de politieke programma's

van de verschillende partijen zodat ze bewuster kunnen stemmen.

Maar wie zijn stemrecht uitoefent, wil ook 'vertegenwoordigd worden'. Voelen mensen die in armoede leven zich vertegenwoordigd door de politieke wereld? Voor de deelnemers aan het overleg is het antwoord 'nee'. *"Deelnemen aan de politieke besluitvorming is geen individuele verantwoordelijkheid, dat hangt af van de wil van de Staat!"*

### 1.3.2. Collectief handelen

*"Als er met je verhaal op weg gegaan wordt, dan voel je je beluisterd en weet je dat de problemen worden aangekaart."*

*"Succesvolle participatie is het resultaat van een lange, gezamenlijke strijd."*

Tijdens het overleg werd sterk de nadruk gelegd op de collectieve dimensie van burgerschap. Een burger is meer dan een individu. Hij is ook volwaardig lid van de samenleving waaraan hij deelneemt en waarbinnen hij een bijdrage wil leveren en een impact wil hebben.

Daartoe moet de Staat zijn burgers, inclusief de allerarmsten, de mogelijkheid bieden om door middel van participatieve besluitvormingsprocessen deel te nemen aan een collectieve dialoog en aan de politieke actie. Deze benadering is nuttig en zelfs fundamenteel bij de collectieve uitoefening van de rechten van de meest kwetsbare burgers, maar botst op diverse obstakels en vereist dat er aan verschillende voorwaarden wordt voldaan.

#### 1.3.2.1. Deelname aan de besluitvorming, belangrijk voor volwaardig burgerschap

Het belang en het nut van de betrokkenheid van mensen in armoede bij besluitvormingsprocessen, werd al aangehaald in het AVA: *"In een aantal gevallen dragen zij er rechtstreeks of onrechtstreeks toe bij dat de samenleving (sommige sectoren, bepaalde beroepen, diensten, de publieke opinie, politici, e.a.) zichzelf kan*

*bevragen vanuit het perspectief van arme burgers. Hoe meer zij de armoede zichtbaar maken, des te duidelijker signaleren zij waar de samenleving armoede produceert of installeert. Zij helpen anderen inzicht te verwerven in de fundamentele rechten van de mens, in concrete leefomstandigheden en in de mechanismen van uitsluiting. In deze zin zijn arme mensen verdedigers van de fundamentele mensenrechten. Omdat zij de extreme uitsluiting blootleggen en anderen mobiliseren om dit onrecht om te buigen naar echte gelijkwaardigheid<sup>166</sup>.*

De deelnemers aan het overleg hebben gewezen op het belang *"van vragen te stellen over de doelstelling, de voorwaarden en de finaliteit van participatie"* om echt te kunnen wegen op de keuzes die in de samenleving worden gemaakt. Het gebeurt namelijk dat *"in bepaalde gevallen participatie inderdaad enkel 'voor de schijn' lijkt gebruikt te worden (...). In deze gevallen wordt participatie geïnstrumentaliseerd en wordt ze niet gevoerd in een opzicht dat de armoedebestrijding ten goede komt, aangezien ze bijdraagt tot het verdoezelen van de krachtsverhoudingen in de maatschappij"*.

Er bestaan verschillende initiatieven vanuit de verschillende overheden om burgerparticipatie te ontwikkelen en te bevorderen. Zo heeft de Waalse Regering beslist om *"de lokale overheden te ondersteunen in de ontwikkeling van acties in partnerschap met het middenveld en met nadruk op de participatie van de actoren"*<sup>167</sup>, onder meer via zijn *Plan de cohésion sociale* (PCS – Plan voor sociale cohesie)<sup>168</sup>. Dit project, in uitvoering sinds 2009, wil de toegang tot de grondrechten versterken op het lokale niveau, *"voortgaande op een lokale diagnose van de sociale cohesie, opgemaakt door de gemeente in overleg met de lokale actoren"*<sup>169</sup>.

Zoals in Wallonië, is het belang van de participatie van mensen in armoede erkend in Vlaanderen. Deze participatie en noodzakelijke voorwaarden worden nogmaals benadrukt in het 'Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015 – 2019'<sup>170</sup>:

*"Een participatief beleid vereist onder meer de creatie van een aantal randvoorwaarden die nodig zijn voor een respectvolle en gelijkwaardige participatie van de doelgroep. De rol van ervaringsdeskundigheid wordt binnen de Vlaamse overheid erkend. In bestaande structuren zoals het Horizontaal en Verticaal permanent armoedeoverleg worden verenigingen waar armen het woord nemen en ervaringsdeskundigen reeds ingeschakeld"*.

### 1.3.2.2. Voorwaarden om de politieke dialoog te bevorderen

De vraag hoe mensen in armoede betrokken kunnen worden bij consultatieve of participatieve processen met betrekking tot onderwerpen die voor hen van belang zijn, is langdurig besproken tijdens de overlegvergaderingen. Er werden verschillende voorwaarden genoemd waaraan moet worden voldaan om de meningsuiting en dialoog met de politieke wereld te bevorderen.

Ten eerste *"maakt participatie deel uit van een proces. Mensen zetten mee de stappen in elke fase van het proces"*. Daarvoor is een zekere erkenning van de deelnemers in hun hoedanigheid als partners vereist, alsook *"de overtuiging dat de 'andere' kan participeren en dat naar hem of haar moet worden geluisterd"*. De verschillende standpunten moeten kunnen worden uitgewisseld met een bepaald respect en de nodige aandacht: *"elke partner moet gelijkwaardig zijn, met elk zijn eigen rol"*. Tijdens het overleg werd bijvoorbeeld aangehaald dat *"het voor hem als ervaringsdeskundige ook moeilijk was om zijn stem te laten horen in bijeenkomsten met beroepskrachten"*. Het is ook belangrijk dat *"de persoon het onderwerp van de participatie-procedure blijft en niet het voorwerp wordt"* en dat het participatieproces echt is en niet gewoon een façade.

Vervolgens moet de betekenis van het overleg of de participatie en van de vragen die er worden gesteld, duidelijk en relevant zijn, om te voorkomen dat het op niets uitloopt: *"Mensen zijn*

*enkel bereid om actie te ondernemen voor dingen die in hun ogen zin hebben, anders hebben ze niet de behoefte om te participeren".* Tijdens het overleg was iedereen het erover eens dat pertinente vragen stellen die aansluiten bij de realiteit van de deelnemers belangrijk is. Naast deelname aan raadplegingen of politieke peilingen is het belangrijk dat iedere burger het debat kan opstarten en de politieke wereld kan interpellieren met betrekking tot vraagstukken die hem of haar aanbelangen. Het gaat er niet om op vragen te antwoorden, het gaat erom nieuwe vragen te stellen. Er bestaan al enkele initiatieven in het verenigingsleven. Zo zijn er bijvoorbeeld de politieke ontbijtsessies die worden georganiseerd door het *Réseau wallon de lutte contre la pauvreté* (Waalstreek netwerk voor armoedebestrijding). Dit zijn rechtstreekse ontmoetingen met politici gedurende de hele legislatuur waarbij mensen in armoede de gelegenheid krijgen om hen hun eigen vragen voor te leggen en te ontdekken welke verbintenissen de betrokken politici zijn aangegaan.

Om ervoor te zorgen dat participatie ook daadwerkelijk bijdraagt tot verandering, moet datgene wat de deelnemers die in armoede leven elke dag meemaken niet worden beschouwd als een getuigenis, maar wel als *"een analyse van hetgeen ze beleven. Ze moeten als partners worden beschouwd die meewerken aan participatie".* *"Participatie met de overheid kan niet betekenen dat drie beroepskrachten zich laten vergezellen door een getuige die een tekstje mag voorlezen vooraleer de 'grote mensen' gaan discussiëren".*

Het lijkt vanzelfsprekend dat het voor een dergelijk proces noodzakelijk is dat alle betrokkenen een zekere opleiding krijgen: *"Wanneer men het heeft over participatie, moet er niet alleen een dialoog zijn, maar de personen die mensen in armoede ontmoeten, moeten voorbereid worden. Intellectuelen hanteren een bombastisch taalgebruik; mensen in armoede praten anders. Het is belangrijk dat de gesprekspartners erop gewezen worden hoe mensen die het moeilijk*

*hebben, hun gedachten verwoorden".* Zo krijgt iedereen de kans om zich uit te drukken.

Zelfs als aan deze voorwaarden is voldaan, *"moeten alle partijen moed aan de dag leggen om rond de tafel te gaan zitten"; "sommige mensen die in armoede leven, zullen nooit de kracht of de middelen hebben om aan vergaderingen zoals deze deel te nemen."* Daarom *"is het belangrijk dat zij vertegenwoordigd worden door mensen met wie ze echt in contact zijn geweest".* De verenigingen spelen de rol van vertegenwoordigers van de meest kwetsbare personen via de verhalen van hun leden *"die niet voor hun persoonlijke situatie opkomen, maar de belangen van een groep kunnen verdedigen"; "ze stellen vast en analyseren wat er in de samenleving gebeurt, maar vertrekken hierbij van de input van mensen aan de verenigingen".* Het netwerk en de nauwe contacten zorgen dus voor een vorm van democratische participatie voor *"gezinnen aan wie moeilijk het woord kan worden gegeven".*

Uiteraard is tijd een belangrijke factor, zowel om *"de participatie"* en de *"permanente dialoog te ontwikkelen"* als om te zien *"welke vooruitgang er in de loop der tijd wordt geboekt"*.

Er bestaan - ondanks alle veeleisende voorwaarden - initiatieven die een politieke dialoog, waarin mensen in armoede een reële plek hebben, aanmoedigen. Zo is in de Federatie Wallonië-Brussel, sinds bijna 20 jaar, een participatief proces aan de gang binnen de *administration générale de l'Aide à la jeunesse* (AGAJ - algemene administratie Bijzondere Jeugdzorg), namelijk de groep Agora. De Interministeriële Conferentie Integratie in de Samenleving van november 1995 had, in antwoord op het AVA, aan de Gemeenschappen immers gevraagd om hun decreet over de Bijzondere Jeugdzorg te bekijken, met de bedoeling om plaatsingen omwille van armoede te vermijden en de band tussen ouders en kinderen te beschermen. Het is in die context dat de AGAJ van haar bevoegde minister de opdracht heeft gekregen om deze duurzame dialoog tussen gezinnen in

armoede en beroepskrachten uit de bijzondere jeugdzorg op te starten, in samenwerking met het Steunpunt tot bestrijding van armoede. De kabinetten van de elkaar opvolgende ministers van Bijzondere Jeugdzorg hebben alle deelgenomen aan het initiatief, zo ook het kabinet van de huidige minister. Het belangrijkste doel van de groep is de dialoog, die gekenmerkt wordt door een gezamenlijk werk tussen alle aanwezige actoren. De groep Agora is dus geen adviescommissie of beslissingsorgaan. Toch heeft zij nota's opgesteld en adviezen overgemaakt aan de minister, met name tijdens het lopende proces van wijziging van het decreet.

Ondanks haar lange bestaan, blijft deze ervaring vernieuwend. *“Bovenop een ontmoeting tussen beroepskrachten uit de Bijzondere Jeugdzorg en gezinnen in armoede, heeft deze groep de kruising van blikken tussen mensen uit verschillende ‘werelden’ en verschillende ‘culturen’ mogelijk gemaakt. Zo’n werk vraagt tijd. Het is in een eerste fase inderdaad nodig om de verschillende ervaringen te benoemen en te erkennen, evenals de ongelijkheid van posities en het belang van emoties. Dit delicaat proces laat toe om stap voor stap te werken aan een vertrouwensrelatie en wederzijdse erkenning tussen partners.”*<sup>171</sup>

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede vraagt aan de IMC Integratie in de samenleving en aan de bevoegde ministers om administraties - buiten deze van de Bijzondere Jeugdzorg in de FWB - aan te sporen om een diepgaande dialoog op te richten tussen mensen in armoede en beroepskrachten uit de sector. Een dergelijk mandaat ondersteunt het proces dat het Steunpunt tot bestrijding van armoede, gezien zijn missie, geacht wordt te ondersteunen.

#### 1.4. Bij wijze van besluit: een inbreuk op burgerlijke en politieke rechten

Armoede tast niet alleen de socio-economische grondrechten aan: de burgerlijke en politieke rechten van mensen in armoede worden ook sterk getroffen. De participatie aan de samenleving is in al zijn vormen – de politieke inbegrepen – een belangrijke factor voor sociale cohesie, dewelke moet worden aangemoedigd op elk niveau, zowel individueel als collectief en politiek.

De uitoefening van de grondrechten mogelijk maken, veronderstelt dat de overheden de uitoefening van de individuele vrijheden - waaronder de vrijheid van meningsuiting en vereniging - niet belemmeren, bijvoorbeeld door te strenge controlemechanismen. Vervolgens is het hun taak om systemen te ontwikkelen en te ondersteunen die mensen in armoede de gelegenheid bieden om ten volle aan de samenleving deel te nemen. Zo is het geven van de

mogelijkheid aan de meest geïsoleerde mensen om vrijwilligerswerk te doen of spontane solidariteit te kunnen tonen - ongehinderd of zonder gekoppeld te worden aan een verplichte collectieve en geïnstitutionaliseerde solidariteit - voordelig voor de samenleving in haar geheel.

## 2. Rol als ouder

Tijdens het overleg werd al gauw duidelijk dat we het niet over burgerschap en verantwoordelijkheden konden hebben, zonder over het gezin en ouderschap te praten. Ondanks hun moeilijke socio-economische situatie staan ouders in armoede er immers op hun verantwoordelijkheden voor hun gezin op te nemen. We gaan vooreerst in op de betekenis en het belang van het gezin en ouderschap voor mensen in armoede, tegen de achtergrond van een toenemende aandacht voor kinderarmoede (2.1). Vervolgens staan we stil bij de strategieën die ouders in armoede hanteren om hun gezin erop vooruit te helpen, al wordt deze inzet vaak niet als dusdanig erkend door het beleid

en in dienst- en hulpverlening (2.2). In een volgend punt bespreken we enkele instrumenten die de overheid gebruikt om haar engagementen voor de bescherming van het gezinsleven waar te maken. We kijken ook naar de impact ervan op gezinnen en ouders in armoede (2.3). We stellen vast dat wanneer ouders niet erkend worden als gelijkwaardige partners, vele maatregelen een maat voor niets zijn (2.4). Bij wijze van besluit stellen we de vraag of ouderschap vandaag überhaupt een uiting van burgerschap kan zijn (2.5).

## 2.1. Belang van het gezin

### 2.1.1. Betekenis voor ouders en kinderen

Voor mensen in armoede is het gezin de "*motor*" van hun handelen<sup>172</sup>: ze willen het beste voor hun kinderen en er als gezin samen op vooruit gaan. Tegelijk is het gezin ook "*een schild*" tegen de armoede, "*een plek waar men samen strijdt om energie te vinden om weerstand te bieden tegen armoede*".

*"Wat ik zelf niet gekend heb in mijn jeugd, dat wil ik aan mijn kinderen geven: liefde, genegenheid, warmte. Ik leef voor mijn gezin. Het is voor mij een plezier mijn kinderen rond mij te hebben. Ik vecht ervoor dat ze niet in een internaat terechtkomen. Dat is mijn doel in het leven en ik doe alles om dat te bereiken. Ik span mij volledig in voor mijn kinderen. Als ik mijn kinderen niet had, waar zou ik dan staan? Ik heb iets om voor te vechten. Ik leef voor mijn kinderen."*<sup>173</sup>

Deze getuigenis uit het AVA heeft nog niets aan waarde ingeboet. Tijdens het overleg herhaalden mensen in armoede hoezeer ze de verantwoordelijkheid willen opnemen voor hun gezin en als ouder. Zeker wanneer ze als kind zelf werden geplaatst, zijn zowel hun wensen als hun verwachtingen voor hun eigen gezin en kinderen heel hoog.

Voor kinderen is het gezin de meest vertrouwde leefomgeving. Ook kinderen uit arme gezinnen vinden hun gezin heel belangrijk. Uit onderzoek<sup>174</sup> blijkt dat hun gezin centraal staat in hun leefwereld, dat ze zich sterk verbonden voelen met hun gezinsleden en dat ze heel loyaal zijn. Hoewel de focus tijdens de overlegbijeenkomsten over burgerschap en verantwoordelijkheden op het perspectief van ouders lag, kwam uiteraard ook het perspectief van kinderen geregeld aan bod.

### 2.1.2. Armoede van kinderen en hun gezin

Omwille van het belang van het gezin voor mensen in armoede werd in het AVA aanbevolen om een armoedebestrijdingsbeleid te voeren dat gericht is op het gezin. Tegelijk stellen we vast dat het Europese, federale en regionale armoedebelief de laatste jaren sterk gericht is op de bestrijding van kinderarmoede<sup>175</sup>. Bij mensen in armoede versterkt deze aandacht voor kinderarmoede de indruk dat de rechten van het kind primeren op het recht op bescherming van het gezinsleven, wat echter niet overeenstemt met de letter en de geest van de internationale verdragen. Verenigingen waar armen het woord nemen die deelnemen aan het overleg binnen het Steunpunt tot bestrijding van armoede, uitten reeds meermaals hun vrees dat het belang van het kind niet langer wordt nagestreefd via de ondersteuning van het gezin<sup>176</sup>. "*We moeten nauwlettend toezien op het huidige beleid dat veel druk legt om de deugdelijkheid van ouders in vraag te stellen. De titel van het programma 'kinderen eerst'*<sup>177</sup> *gaat bijvoorbeeld die richting uit. Op een wat karikaturale manier stelt die dat het kind vóór het gezin komt*".

Toch zijn de rechten van het kind en het gezin niet tegengesteld maar complementair. Zo stelt het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) dat ouders de eerste opvoedingsverantwoordelijken van hun kind zijn en dat elk kind het recht heeft in zijn gezin op te groeien<sup>178</sup>. Het is dan ook belangrijk om de rechten van kinderen en van hun ouders/gezin steeds in hun

samenhang te zien. Daarom besluit het Kinderrechtencommissariaat in haar kinder-rechtenkijk op kinderarmoede dat, om kinderarmoede te bestrijden, de armoede moet worden aangepakt op gezinsniveau<sup>179</sup>. Concreet betekent dit bijvoorbeeld, zoals blijkt uit hun praktijkstudie naar de rol van 1 euromaaltijden in de strijd tegen kinderarmoede, dat de overheid ervoor moet zorgen dat kinderen thuis genoeg gezonde voeding hebben. *"Thuis eten sluit het best aan bij de leefwereld van kinderen: samen eten, spelen voor en na het eten, ruimte om te bewegen en huiswerk te maken. Overheden kunnen dat ondersteunen door te zorgen voor inkomens die hoog genoeg zijn."*<sup>180</sup> Bovendien is ook het (gebrek aan) respect voor de rechten van kinderen en hun ouders sterk met elkaar verbonden. Tijdens het overleg lichtte het Kinderrechtencommissariaat toe dat kinderen uit kwetsbare gezinnen op school vaak meer of zwaardere sancties krijgen<sup>181</sup> en dat de manier waarop ze worden behandeld – hen niet ernstig nemen, niet naar hen luisteren – ook de manier is waarop hun ouders vaak worden behandeld. *"Wanneer het gaat over hun rechten en burgerschap, staan kwetsbare kinderen en jongeren en hun ouders niet tegenover elkaar. Integendeel, ze botsen vaak op dezelfde muren."* De *Délegué général aux droits de l'enfant* herinnert er ook aan dat armoede bij kinderen voortvloeit uit de armoede van hun gezin. Wil men effectief

strijden tegen kinderarmoede, moet de armoede van hun ouders worden uitgeroeid. Hij verzet zich ertegen dat armoede gebruikt wordt als reden om ouders ongeschikt te verklaren en veroordeelt overheden die zich willen bemoeien met gezinnen met als voorwendsel dat de armoede van ouders de kinderen in gevaar zouden brengen. Tegelijk benadrukt hij dat, zelfs al behoort de opvoeding van kinderen tot de bevoegdheid van ouders, de Staat er ook verantwoordelijk voor is, door te investeren in collectieve diensten die de kansen van kinderen uit gezinnen in armoede willen verbeteren.

Omwille van de controverse rond de term 'kinderarmoede', doen beleidsmakers er weer afstand van. Zo verkiest de Staatssecretaris voor Armoedebestrijding in haar beleidsverklaring bijvoorbeeld te spreken over 'gezinsarmoede'<sup>182</sup> en heeft men het op Vlaams niveau consequent over een armoede- en welzijnsbeleid gericht op gezinnen met jonge kinderen. De focus op 'kinderarmoede' heeft de verdienste beleids-makers bewust te maken van de impact van armoede op kinderen en van het belang om hun perspectief, rechten en kansen op een toekomst mee te nemen in de strijd tegen armoede. Deze aandacht is noodzakelijk omdat beleidsmaatregelen op verschillende domeinen (inkomen, huisvesting, gezondheid ...) onvoldoende rekening houden met hun impact op kinderen<sup>183</sup>.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om:

- elk gezin, ongeacht de gezinssamenstelling, een inkomen te garanderen dat toelaat om menswaardig te leven. Dit betekent dat het nodig is de vervangingsinkomens - die bijna allemaal onder de armoederisico-drempel liggen - te verhogen, in afstemming met de minimumlonen;
- de betaalbaarheid van basisdiensten te garanderen (kinderopvang, onderwijs, justitie, energie en water, gezondheidszorg ...), zodat mensen aan de basisbehoeften van hun gezin kunnen voldoen zonder 'overlevingsschulden' te moeten aangaan.



### 2.1.3. Moralisering en responsabilisering

In het AVA klagen ouders in armoede situaties aan waarin hen de mogelijkheden worden ontnomen om ouder te zijn. Vandaag bestaat er opnieuw een sterke tendens tot moralisering waardoor de deugdelijkheid en bekwaamheid van ouders in armoede in vraag wordt gesteld. *"Het is een nieuw beschavingsoffensief waarbij een selectieve groep van lagere sociale klassen wordt geviseerd en geportretteerd als onaangepaste burgers."*<sup>184</sup> Beroepskrachten die deelnamen aan het overleg bevestigden dat mensen in armoede bijvoorbeeld soms geen keuze wordt gelaten om al dan niet kinderen te willen. Zo gebeurt het nog steeds dat moeders in armoede onder druk worden gezet om hun kind te laten adopteren. Verenigingen waar armen het woord nemen kennen moeders die ook onder druk werden gezet tot abortus of werden gesteriliseerd zonder hun toestemming bij de geboorte van een kind. Nochtans wijzen verschillende internationale verdragen, die ook België geratificeerd heeft, op het mensenrecht om een gezin te stichten en op de verplichting van staten om passende maatregelen te nemen om gezinnen te beschermen en ouders te ondersteunen in hun opvoedingsopdracht<sup>185</sup>.

Naast de tendens tot moralisering worden ouders vandaag sterk geresponsabiliseerd. Tegen de achtergrond van de strijd tegen kinderarmoede, versterken een discours van sociale investering en preventie elkaar en maken van opvoeding een instrument. Ofwel worden kinderen beschouwd als - vooral economisch - kapitaal voor de toekomst waarin zoveel mogelijk geïnvesteerd moet worden. Ofwel moet hun algehele ontwikkeling zo optimaal mogelijk gestimuleerd worden om latere problemen - en kosten voor de maatschappij - te voorkomen<sup>186</sup>. Ouders worden op 'het resultaat' van deze eenzijdige invullingen van opvoeding afgerekend. Nochtans heeft deze beleidsfocus maar weinig gemeen met wat opvoeden betekent vanuit de leef- en ervaringswereld van mensen in armoede. Op die manier ontstaat er een groot

verschil tussen de verantwoordelijkheden die ouders in armoede willen, kunnen en moeten opnemen.

## 2.2. Ouder zijn in moeilijke omstandigheden

Voor mensen in armoede is het gezin niet alleen een belangrijke maar ook een pijnlijke kwestie. Situaties van armoede zetten het gezin immers onder druk. Het gebrek aan inkomen, werk en behoorlijke huisvesting, maar ook bepaalde beleidsmaatregelen en maatschappelijke definities over 'goed ouderschap', maken het moeilijk en soms onmogelijk een gezin te stichten, te onderhouden en bij elkaar te houden.

### 2.2.1. Keuzes voor het gezin

Tijdens het overleg klaagden vele deelnemers de onmogelijke situaties aan waarin mensen in armoede hun verantwoordelijkheid als ouders moeten opnemen. *"Die mama had verteld dat ze in een kraakpand woonde, wat haar opzadelde met de dreiging van plaatsing van haar kinderen. Het argument waarmee druk werd uitgeoefend is dat de pediater ook verantwoordelijk is voor het kind na thuiskomst. Maar tegelijk werd aan de ouders geen enkel voorstel gedaan voor een betere woonst."* Vaak gaat het om situaties – een gebrek aan degelijk en betaalbare huisvesting - waarvoor overheden verantwoordelijk zijn, willen ze aan hun internationale verplichtingen over de fundamentele rechten – in dit geval het recht op degelijke huisvesting – tegemoet komen. *"Wat betekent het als diensten van ouders eisen dat ze een correcte huisvesting vinden als voorwaarde om hun geplaatste kinderen terug te krijgen, terwijl de ouders al 10 jaar op een wachtlijst staan voor een sociale woning?"* Bovendien wordt de manier waarop mensen in die moeilijke leefomstandigheden proberen hun gezinsproject te realiseren, vaak niet gezien en erkend. *"Een persoon wilde werk vinden in het kader van artikel 60. Omdat de*

*gemeente waar ze woonde, die mogelijkheid niet bood, verhuisde ze. Haar woning in die andere gemeente was in heel slechte staat en na amper 24 uur kwam de SAJ (Service Aide à la Jeunesse – Jeugdhulp) tussenbeide. Niemand had oor naar haar keuze en bovendien keerde haar keuze zich tegen haar." Ouders in armoede delen de ervaring dat ze niet alleen als onbekwaam worden beschouwd om hun gezin te onderhouden maar ook om hun kinderen op te voeden, vaak met een plaatsing van de kinderen als gevolg.*

Tijdens het overleg kwam ook de enorm kwetsbare positie van ouders in onwettig verblijf ter sprake en de dubbele houding die de overheid tegenover hen aanneemt: ze worden verantwoordelijk geacht voor de opvoeding van hun kinderen, maar worden tegelijk niet als ouders erkend en ondersteund. *"Hoe ouders zijn als de Staat hen niet als ouders aanvaardt? Deze ouders zijn zo goed als verplicht om hun kinderen naar school te sturen maar hebben zelf geen recht er te zijn. Ze besteden veel energie aan de strijd om te overleven. Soms zijn deze mensen er al jaren, ze maken plannen, voor huisvesting, voeding ... Door zo te handelen in de samenleving, handelen ze als burger." Voor mensen die in moeilijke omstandigheden leven, is deze situatie onbegrijpelijk. "Waar is het respect voor het gezin? De overheid geeft gezinnen het bevel om terug te keren naar hun land en heeft er geen oor naar dat ze naar hier gekomen zijn omdat ze een betere toekomst willen voor hun kinderen. Ouders worden verantwoordelijk gesteld voor de 'slechte keuze' die ze zouden gemaakt hebben met hun overkomst naar België." Bovendien worden de inspanningen van ouders om ondanks alles het beste te doen voor hun kinderen en hun gezin niet als dusdanig gezien. "Ouders krijgen eigenlijk de boodschap: jullie strategie - er alles voor doen om hier zo lang mogelijk te kunnen blijven om jullie kind een betere toekomst te geven – werkt niet en we straffen jullie door jullie kind terug te sturen. Eigenlijk krijgen de ouders de schuld van het feit dat hun kind naar een land moet dat ze niet kennen, want zij kiezen er voor om hier onwettig en in armoede te leven. Het ouderschap wordt*

*aangevallen zonder rekening te houden met het feit dat ouders de – in hun ogen – minst slechte keuze maken." Tijdens het overleg waren vele deelnemers geraakt door de gelijkenissen in de ervaring van gezinnen met een precair verblijfsstatuut en gezinnen in armoede, ondanks de bestaande verschillen. "Wat de gezinnen, die bij Pigment samen komen, zeggen en beleven is een weerklink van wat gezinnen bij ATD zeggen. Zoals wij, worden zij beschouwd als minder bekwamen."*

Onderzoek naar strategieën van gezinnen met jonge kinderen in armoedesituaties en hoe deze zich verhouden tot hulpverlening en ondersteuningspraktijken<sup>187</sup> bevestigt dat de bekommernissen en streefdoelen van ouders vaak botsen met de prioriteiten en oplossingsvoorstellen van praktijkwerkers, die eerder gestuurd worden door een beleidsfocus op activering, preventie en controle. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het geval van een vrouw die samen met haar partner en drie kinderen in een huurhuis woont waar bijna het volledige gezinsbudget naartoe gaat. Een goedkopere en degelijke woning zou de leefsituatie van het gezin aanzienlijk verbeteren. Ze staan dan ook op de wachtlijst voor een sociale woning en hebben al twee keer een voorstel voor een woning gekregen. Het gezin weigerde echter en loopt het risico, bij een derde weigering, onderaan de wachtlijst terecht te komen. De sociale huisvestingsmaatschappij vindt dat het gezin te kieskeurig is. Voor de ouders is de kwestie echter complexer. Ze maken zich zorgen dat het samenleven op een nog kleinere oppervlakte met nog minder ruimte voor de kinderen zal wegen op de dagelijkse leefbaarheid voor het gezin. De auteurs stellen vast dat ondersteuning beter werkt door "... mensen die weerstand bieden of regels ombuigen niet eenzijdig te beschouwen als onverantwoordelijke individuen die 'foute' keuzes maken en bijgevolg gesanctioneerd en strenger gecontroleerd moeten worden. Rekening houdend met de moeilijke leefomstandigheden die vaak weinig keuze toelaten, kunnen hun acties ook gelezen worden als strategieën om het welzijn van hun gezin te

*verbeteren, wanneer sociale voorzieningen hier onvoldoende in slagen*"<sup>188</sup>.

### 2.2.2. Nood aan hulp en ondersteuning

*"...als je in de miserie zit, weet je goed dat je hulp nodig hebt, maar we hebben niemand nodig die ons in onze plaats komt zeggen wat we moeten doen ..."*<sup>189</sup>

"Wij willen de verantwoordelijkheid voor de opvoeding van onze kinderen zelf dragen, maar willen daarbij goede begeleiding op vrijwillige basis."<sup>190</sup> Dit voorstel, in 2004 geformuleerd door de Beweging voor Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen na een dialoogproces, geeft nog steeds de knelpunten weer waarop mensen in armoede botsen wanneer ze een beroep doen op hulp en ondersteuning: ze worden vaak niet in staat geacht om hun ouderlijke verantwoordelijkheid op te nemen; hulp of begeleiding is niet steeds vrijwillig en sluit niet noodzakelijk aan bij hun vragen, behoeften en eigen inspanningen.

Tijdens het overleg kwam naar voren dat een (materiële) hulpvraag, bijvoorbeeld aan het OCMW omwille van problemen om rekeningen te betalen of om voedselhulp te vragen, ook kan leiden tot andere hulp, zoals ondersteuning bij de opvoeding. Dit versterkt de analyse van verenigingen waar armen het woord nemen dat ouders in armoede als onbekwaam worden beschouwd. *"Je weet niet wat je moet doen om goed te doen. Je vraagt hulp en krijgt een dossier hier en een dossier daar. Men zegt: deze ouder is niet bekwaam omdat hij hulp inroept."* *"Men stelt ons - wellicht met de beste bedoelingen - extra dingen voor, maar de achterliggende idee is dat we het zelf niet aankunnen."*

Op die manier gebeurt het dat ouders in armoede verplicht worden om 'hulp' te aanvaarden waar ze niet om gevraagd hebben. *"Een jonge vader vraagt hulp aan een begeleidingsorganisatie voor zijn paperassen. Maar op dat moment komt de dienst overal tussen. Men verplicht hem naar een,*

*welbepaalde, kapper te gaan. Nadien heeft hij geen geld meer om zijn dochtertje dat geplaatst is te bezoeken. De dienst wil alles regelen, ook wat hij voordien alleen deed, met de dreiging dat hij zijn dochtertje niet meer mag zien als hij niet doet wat de dienst beslist."*<sup>191</sup>

Ook wanneer ouders hulp vragen voor de kinderen, is de voorgestelde interventie niet steeds gepast en in verhouding tot de vraag. Zo kwam tijdens het overleg het geval ter sprake van ouders die de hulp van een logopedist inriepen omdat hun kind problemen had. Ze werden aangespoord om hun kind op internaat te zetten. Uit vrees dat hun kind geplaatst zou worden hebben de ouders met dit voorstel ingestemd, maar eigenlijk gaat het om een opgelegde keuze. Beroepskrachten bevestigden dat ouders tijdens een hulpverlenings-proces soms onder druk worden gezet om bepaalde zaken te aanvaarden waar ze het misschien niet mee eens zijn.

Deze realiteit maakt dat ouders in armoede zich heel kwetsbaar voelen in contact met diensten en schrik hebben om er een beroep op te doen. In plaats van zich geholpen te weten, voelen ze zich dikwijls miskend, bedrogen, veroordeeld en gestraft. Deze gevoelens zitten heel diep en vragen om een respect- en begripvolle aanpak.

Uit het bovenvermelde onderzoek blijkt dat wat door mensen in armoede als ondersteunend wordt ervaren een begeleiding is die hun eigen keuzes en strategieën ondersteunt, die verankerd is in hun leefwereld en die ruimte creëert om autonoom te handelen in moeilijke omstandigheden. Een voorbeeld uit het overleg maakt dit duidelijk. *"Het OCMW wilde budgetbegeleiding verplichten aan een moeder. Ze weigerde dit en ging te rade bij een opvoedster in wie ze vertrouwen had. Ze vroeg haar om hulp bij het vinden van kerstcadeautjes voor haar kinderen, want dat was voor haar erg belangrijk. Ze werkten samen een plan uit om de doelstelling te realiseren die de moeder zich had gesteld. Het ging hier om zelf gekozen hulp voor een zelf gekozen doel met een zelf gekozen persoon."*

Om de positie van ouders in armoede te versterken in hun contacten met administraties en dienst- en hulpverlening, is het fundamenteel om in de opleiding, nascholing en permanente vorming van beroepskrachten het perspectief van armoede binnen te brengen en uit te gaan van de volgende basisaannames:

- ouders in armoede willen het beste voor hun kinderen en doen er alles voor om de situatie van hun gezin te verbeteren;
- de bekommernissen, behoeften en meningen van ouders over hun kinderen moeten ernstig worden genomen;
- alle ouders en de beslissingen die ze (moeten) nemen, verdienen het ermee rekening te houden;
- het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om de nodige middelen en ondersteuning te voorzien opdat deze basisaannames zich ook vertalen in concrete houdingen en gedrag.

### 2.3. Verantwoordelijkheid van de overheid om ouders te ondersteunen bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden

Het recht op de bescherming van het gezinsleven is vastgelegd in internationale verdragen. Het verplicht overheden tot het nemen van gepaste maatregelen in functie van een volledige ontplooiing van het gezin en zijn leden. Sinds zijn eerste tweejaarlijkse Verslag evalueert het Steunpunt<sup>192</sup> in welke mate de instrumenten waarmee de overheid het recht op de bescherming van het gezinsleven beoogt te realiseren, ouders werkelijk ondersteunt. We staan kort stil bij enkele recente beleidsevoluties en – initiatieven en hun impact op de manier waarop mensen in armoede hun ouderlijke verantwoordelijkheden kunnen uitvoeren: de versterking van het statuut van pleegzorgers, de hervorming van de kinderbijslag, de evolutie in fiscale maatregelen, kinderopvang, de school.

#### 2.3.1. Statuut pleegzorgers

Conform met internationale verdragen is het behoud van het kind in zijn familiale omgeving het leidende principe van de decreten betreffende de bijzondere jeugdzorg in de drie Gemeenschappen. Wanneer een plaatsing onvermijdelijk is, is het

belangrijk te investeren in de relatie tussen het geplaatste kind en zijn ouders om een terugkeer naar huis mogelijk te maken. De recente invoering van een statuut voor pleegzorgers dreigt echter ten koste te gaan van deze relatie.

Wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat kinderen in armoede een groter risico lopen op plaatsing dan zij die in betere socio-economische omstandigheden leven<sup>193</sup>. Ofschoon het beleid<sup>194</sup> erkent dat plaatsing omwille van armoede niet gerechtvaardigd is, blijkt uit de realiteit van mensen in armoede hoe moeilijk het is een uithuisplaatsing te voorkomen – ondanks een hulpaanpak die gezinsgericht, vraaggericht, integraal en geïntegreerd wil zijn - wanneer bijvoorbeeld het fundamentele recht op huisvesting niet effectief is. In het vierde hoofdstuk van dit tweejaarlijkse Verslag komt aan bod dat de overheid in gebreke blijft om het recht op betaalbare en kwaliteitsvolle huisvesting voor iedereen te garanderen, met grote gevolgen voor gezinnen in armoede. Ouders in armoede maken de analyse dat hun onvermogen om hun gezin te onderhouden verward wordt met onbekwaamheid om hun kinderen op te voeden. Ze stellen vast dat ze niet ondersteund worden om hun kind zelf op te kunnen opvoeden, maar dat hun kind uit het gezin wordt geplaatst.

Op basis van wetenschappelijk onderzoek en vanuit kinderrechtensperspectief wordt pleegzorg

de laatste decennia zowel internationaal als nationaal naar voren geschoven wanneer een uithuisplaatsing zich opdringt<sup>195</sup>. Los van het feit of pleegzorg effectief beter is dan residentiële zorg<sup>196</sup>, is het voor vele mensen in armoede een vorm van plaatsing die nog moeilijker te dragen is dan plaatsing in een instelling. *"Je kind mag opgroeien bij een andere mama en papa. En jij, wie kan jij en mag jij nog zijn voor je eigen kind? Telkens opnieuw moet je je kind afstaan aan die 'andere' ouders. Het vraagt van de ouders echt veel kracht om dit telkens op te brengen."*<sup>197</sup> Meer nog dan bij residentiële plaatsing ondervinden ze dat het 'ouder-zijn' en de relatie met hun kind hen wordt afgepakt. Tijdens het overleg werden meerdere situaties aangehaald waarin ouders in armoede bij pleegplaatsing niet gevraagd worden naar de schoolkeuze voor hun kinderen, niet geïnformeerd worden over hun gezondheid en medisch dossier, niet betrokken worden bij belangrijke beslissingen ... *"Een kind werd op jonge leeftijd geplaatst in een pleeggezin. De ouders ondertekenden een document over de religie: 'Het kind maakt de keuze op volwassen leeftijd'. Maar het pleeggezin besliste om het kind te laten dopen en koos zelf een meter en peter, zonder de ouders te betrekken."*<sup>198</sup>

Een recente wet<sup>199</sup> – tot invoering van een statuut voor pleegzorgers – maakt in bepaalde gevallen de overdracht van ouderlijke bevoegdheden van ouders naar pleegzorgers mogelijk. Deze wet geeft pleegzorgers het beslissingsrecht over hun pleegkinderen voor de dagdagelijkse beslissingen. Daarnaast kunnen pleegzorgers zich ook tot de rechter wenden om hun beslissingsrecht uit te breiden naar meer fundamentele beslissingen wanneer de ouders geen beslissing (kunnen) nemen. Na een jaar pleegplaatsing kunnen ze bovendien bijna de volledige ouderlijke macht vragen over hun pleegkinderen, wanneer het onmogelijk is om met de ouders tot een akkoord te komen. Hoewel het noodzakelijk is pleegzorgers in

hun taak te ondersteunen, roept deze wet vele vragen op. Gezien een plaatsing, ook in een pleeggezin, steeds tijdelijk is – het mag geen voorportaal worden voor adoptie zoals de Kinderrechtencommissaris en de *Délégué Général aux Droits de l'Enfant* stellen in hun advies op de wet<sup>200</sup> – en het behoud van de band tussen ouders en hun geplaatste kind essentieel is om een terugkeer naar huis mogelijk te maken, lijkt de mogelijkheid om het ouderlijk gezag van pleegzorgers uit te breiden ten koste te gaan van de erkenning en ondersteuning van de ouders en de relatie met hun kind<sup>201</sup>. Deze nieuwe wet houdt te weinig rekening met de situatie van ouders in armoede, de redenen waarom ze bepaalde keuzes maken, de inspanningen die ze doen voor hun kinderen, het feit dat ze te weinig betrokken worden bij een plaatsing, de moeilijkheden die ze ondervinden om de band met hun kind te behouden ... Meerdere armoede- en kinderrechtenorganisaties pleiten daarom voor een duurzaam partnerschap tussen pleeggezinnen, ouders en kinderen, waarin alle drie de partijen rechten hebben die, zowel door de wetgever als door de hulpverlening, moeten erkend worden<sup>202</sup>. Ook de *Fédération des Services de Placement familial* (federatie van diensten voor pleegzorg) in de Federatie Wallonië-Brussel heeft haar bezorgdheid geuit over het risico op een confrontatie tussen pleegzorgers en ouders, omdat pleegzorgers de mogelijkheid hebben om een juridische actie te ondernemen tegen de ouders om meer voorrechten gelinkt aan de ouderlijke macht te verkrijgen<sup>203</sup>. Tijdens het overleg werd opgemerkt dat wanneer de kinderen in het pleeggezin verblijven, er van een gelijkwaardig partnerschap tussen ouders en pleegzorgers geen sprake kan zijn. Dit is één van de redenen waarom verschillende organisaties die strijden tegen armoede gezamenlijk een beroep tot nietigverklaring van de wet hebben ingediend<sup>204</sup>. Er werd reeds een beroep aangetekend door een gezin en een kinderrechtenorganisatie<sup>205</sup>.

Om de positie van ouders wiens kind geplaatst is in een pleeggezin te versterken, beveelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede aan om de artikels van de federale wet van 19 maart 2017 tot invoering van een statuut voor pleegzorgers die de positie van ouders verzwakken, in te trekken. In afwachting van het arrest van het Grondwettelijk Hof dringt zich een evaluatie op van de impact van de wet – die in werking is getreden op 1 september 2017 - op de relatie tussen het kind en zijn ouders. Het is belangrijk alle actoren, waaronder de ouders en kinderen, gelijkwaardig bij deze evaluatie te betrekken opdat, indien nodig, de praktijken veranderd kunnen worden.

In het algemeen dringen de deelnemers aan het overleg erop aan gezinnen zó te ondersteunen dat ze een problematische situatie de baas kunnen zonder dat een plaatsing zich opdringt. De rechtspraak van het Europees Hof is hierover standvastig: artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens legt de Staat positieve verplichtingen op, eigen aan het effectief respect voor het gezinsleven. Indien een plaatsing onvermijdelijk is, is het essentieel de band tussen het kind en zijn gezin te versterken met het oog op een terugkeer naar huis. Ook hierover is de rechtspraak van het Hof standvastig.<sup>206</sup>

### 2.3.2. Kinderbijslag

De kinderbijslag is een belangrijk instrument van de overheid om gezinnen financieel te ondersteunen. Voor gezinnen in armoede vormt het een belangrijk, vast en voorspelbaar deel van hun inkomen. Sinds het AVA maken ze slechts van enkele situaties gewag waarin de kinderbijslag problematisch is, namelijk bij verlies van werk of statuut, bij onregelmatig schoolbezoek en bij plaatsing. Het kinderbijslagsysteem heeft zich sinds zijn ontstaan inderdaad voortdurend aangepast aan maatschappelijke en familiale evoluties om ook voor mensen in armoede de toegang tot het recht op kinderbijslag te bevorderen<sup>207</sup>. Als gevolg van de bevoegdheidstransfer zullen vanaf 2019 de verschillende gefedereerde entiteiten elk hun eigen kinderbijslagsysteem toepassen<sup>208</sup>. Hoewel deze hervorming van de kinderbijslag en de impact ervan op armoede een grondigere analyse verdient - om minimaal te garanderen dat de sociale bescherming van gezinnen niet vermindert - beperken we ons hier tot de drie vernoemde bezorgdheden.

Vooreerst wordt de kinderbijslag in de verschillende entiteiten een recht van het kind - in de betekenis van een recht verbonden aan het bestaan van het kind - en dus losgekoppeld van het economisch statuut van een rechthebbende. Dit economisch statuut en de veranderingen hierin

zouden dus geen effect meer mogen hebben op de toekenning van de kinderbijslag.

Wat de voorwaarde voor regelmatig schoolbezoek betreft, is de kinderbijslag sinds 1996 onvoorwaardelijk tot 18 jaar. We zien echter dat in de nieuwe Vlaamse kinderbijslag - het groeipakket<sup>209</sup> - opnieuw een zekere vorm van voorwaardelijkheid binnen sluipt met de kleutertoeslag. Deze toeslag komt bovenop het universeel basisbedrag en bedraagt 150 euro extra per jaar. Hij wordt alleen toegekend aan kleuters van drie jaar die zijn ingeschreven in het onderwijs en kinderen van vier jaar die ingeschreven blijven en voldoende aanwezig waren op school. In de armoedetoets<sup>210</sup> die op de conceptnota over het groeipakket is gebeurd, waarschuwen het Netwerk tegen Armoede en de betrokken actoren voor twee zaken. Vooreerst mag deze voorwaardelijkheid niet doorgetrokken worden naar het basisbedrag. Daarnaast volstaan financiële prikkels allerminst om de kleuterparticipatie te verhogen van die kinderen die nu niet regelmatig naar school gaan. Wanneer niet wordt ingezet op kwaliteitsvol kleuteronderwijs en toeleiding, zullen (opnieuw) de meest kwetsbare gezinnen deze toeslag mislopen.

Tot slot roept de kinderbijslag voor geplaatste kinderen de meeste vragen op in de nieuwe kinderbijslagsystemen, met vooral voor mensen in armoede grote gevolgen. We stellen vast dat het

Vlaamse groeipakket onduidelijk blijft over de kinderbijslag in geval van plaatsing in een instelling: de kinderbijslag zal verdeeld worden tussen de instelling en de begunstigden volgens een verdeelsleutel die zal worden bepaald in het betreffende uitvoeringsbesluit. In het geval van plaatsing in een pleeggezin is er echter sprake van een achteruitgang. Tot in 1983<sup>211</sup> werd twee derde van de kinderbijslag aan de pleegzorger betaald en één derde aan het gezin, naar analogie met een residentiële plaatsing. Nadien ontving de persoon die de kinderbijslag kreeg vóór de plaatsing in een pleeggezin na de plaatsing niets meer. Sinds 2003 krijgt hij een forfaitair bedrag met als doel de band tussen het kind en zijn gezin te behouden en te versterken<sup>212</sup>. Deze steun aan het gezin is nodig omdat de situatie van ouders in armoede het behoud van het contact met hun geplaatste kind erg kan bemoeilijken en omdat ze er vaak onvoldoende in aangemoedigd worden<sup>213</sup>. De forfaitaire kinderbijslag maakt deel uit van die ondersteuning door het voor ouders mee mogelijk te maken hun kind te bezoeken, thuis te ontvangen, een cadeautje te kopen ... Bovendien is het ook een erkenning van hun rol als ouder. Vanaf 2019 schaft het groeipakket deze forfaitaire toeslag opnieuw af in het geval van langdurige of perspectiefbiedende pleegzorg omdat er "*geen zicht is op re-integratie in het gezin van oorsprong*" en omdat uit recent onderzoek blijkt dat "*vele pleegkinderen geen contact (meer) hebben met (een van hun) biologische ouder(s)*"<sup>214</sup>. Nochtans moeten ook in de perspectiefbiedende pleegzorg de nodige inspanningen geleverd worden om het contact met het gezin te behouden<sup>215</sup> en leveren vele ouders die inspanningen ook effectief<sup>216</sup>.

In de Duitstalige Gemeenschap ligt een voorstel op tafel dat nog verder gaat. Voor kinderen die door de jeugdzorg in een instelling of pleeggezin zijn geplaatst zal het Departement Jeugdzorg vanaf 2019 een forfaitair bedrag betalen op een geblokkeerde rekening van het kind. Deze steun zal niet langer deel uitmaken van de kinderbijslag. Het forfaitair bedrag voor de ouders van kinderen in een pleeggezin en het derde betaald aan ouders

wier kind geplaatst is in een instelling worden afgeschafd zonder compensatie. Bij specifieke behoeften kunnen de ouders zich individueel tot het Departement Jeugdzorg richten. De afschaffing van het forfaitair bedrag of het derde voor de ouders riskeert hen de boodschap te geven dat hun betrokkenheid bij en de band met hun kinderen niet belangrijk is en verhindert hen hieraan te blijven werken.

In het Waals Gewest wordt het huidige systeem voor kinderen geplaatst in een instelling, behouden. Het forfaitair bedrag dat gestort wordt aan ouders van kinderen geplaatst in een pleeggezin – bovenop de volledige kinderbijslag voor de pleegzorgers – wordt eveneens behouden, behalve wanneer de *Aide à la jeunesse* (Jeugdzorg) vast stelt dat de ouders geen contact meer hebben met hun kinderen. Dan zal het forfaitair bedrag gestort worden aan een familielid of een kennis, die wel contacten onderhoudt met het kind. Wanneer zo iemand niet kan aangewezen worden, zal het forfaitair bedrag op een spaarrekening op naam van het kind gezet worden, overeenkomstig met wat er gebeurt voor kinderen in een instelling. Het *Réseau wallon de lutte contre la pauvreté* (RWLP – Waals Netwerk armoedebestrijding) heeft, zonder succes, gepleit voor een afschaffing van de voorwaardelijkheid gelinkt aan het behoud van contact<sup>217</sup>.

Ter gelegenheid van de bevoegdheidstransfer wil Wallonië de strijd aangaan tegen de non-take-up van het recht op kinderbijslag via twee maatregelen. Vooreerst krijgt het openbaar kinderbijslagfonds de bijkomende missie om kinderen op te sporen wier rechten niet geactiveerd zijn. Een confrontatie van gegevens van verschillende bronnen zal een oplijsting maken van kinderen waarvan de rechten zullen onderzocht en, indien nodig, geactiveerd worden door de beheerders van het openbaar fonds. Ten tweede voorziet Wallonië, bovenop het onvoorwaardelijk recht van 18 tot 21 jaar, een automatisch recht, behalve in geval van bijvoorbeeld werkloosheid, werk ...: wanneer het

fonds geen teken krijgt dat erop wijst dat het kind actief is op de arbeidsmarkt of werkloosheidsuitkeringen ontvangt, betaalt het zonder verder na te gaan of het kind ingeschreven is op school, de lesuren volgt ... Deze maatregel vereenvoudigt de administratieve stappen die vaak te ingewikkeld worden gevonden, automatiseert het recht en vermijdt dat kinderen beroofd worden van het

profijt van de kinderbijslag terwijl ze er recht op hebben.

In Wallonië, Vlaanderen en de Duitstalige Gemeenschap zullen bepaalde bepalingen in het Handvest van de sociaal verzekerde worden opgenomen in het decreet op de kinderbijslag. Het is belangrijk dat ook te doen in Brussel.

De transfer van de bevoegdheden vormde de gelegenheid om opnieuw de vraag te stellen naar de rol van de kinderbijslag in de strijd tegen armoede. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om deze vraag in een bredere context te behandelen door ze te onderzoeken in relatie tot het fiscale beleid als instrument voor inkomensherverdeling. Om deze reflectie te voeden, plant het Steunpunt tot bestrijding van armoede hierover een werkgroep in 2018. Een mandaat van de Interministeriële Conferentie Integratie in de samenleving zou dit initiatief versterken.

Voor Vlaanderen, Wallonië en de Duitstalige Gemeenschap beveelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede aan om de impact te evalueren van de aanpassingen aan de betaling van een forfaitair bedrag bij een plaatsing in een pleeggezin op de relatie tussen het kind en zijn ouders, met gelijkwaardige betrokkenheid van alle partijen, om deze maatregelen, indien nodig, recht te zetten.

### 2.3.3. Fiscale maatregelen

Van de fiscale instrumenten die in de strijd tegen armoede bij gezinnen met kinderen kunnen ingezet worden, is het terugbetaalbaar belastingkrediet - opgenomen in de fiscale belastinghervorming van 2001 - ontegensprekelijk de meest opvallende maatregel.

Vóór 2001 konden de meest kwetsbare personen zeer vaak niet genieten van het systeem van fiscale aftrekbaarheid omdat hun inkomsten lager waren dan het belastingvrije gedeelte. De ingevoerde hervorming heeft meer rekening gehouden met kinderen ten laste. Veel grote gezinnen konden immers niet helemaal genieten van de belastingvrijstelling voor kinderen ten laste. De progressieve vrijstelling zorgde er bij lage inkomens namelijk voor dat de belastingvrije som het belastbare inkomen overtrof. Om dit te verhelpen werd het niet-gebruikte deel van de belastingvrije som voor kinderen ten laste, omgezet in een terugbetaalbaar belastingkrediet,

met een maximum van 440 euro per kind ten laste (bedragen in 2017).

Ondanks een lichte herwaardering van het bedrag (voor de inkomens 2016: 7.420 euro wanneer het belastbaar inkomen van de belastingplichtige 26.510 euro niet overschrijdt in plaats van 7.130 euro in alle andere gevallen), komt de belastingvrije som voor de bescheiden inkomens ook vandaag nog overeen met een minimum aan bestaansmiddelen dat echter onder de verschillende bedragen ligt waarnaar verwezen wordt om het menswaardig minimum te bepalen. Bovendien werd het belastingkrediet, buiten enkele kleine wijzigingen, sinds 2001 niet aangepast. Het is ongewijzigd gebleven voor het systeem van belastingaftrek voor kinderen ten laste.

De afschaffing van dit belastingkrediet voor asielzoekers zonder beroepsinkomsten<sup>218</sup> heeft bij een aantal verenigingen actief in de strijd tegen armoede bezorgdheid opgewekt. Deze maatregel treft immers de meest kwetsbare ouders. Bovendien weegt de kinderlast zwaarder door voor



gezinnen met een laag inkomen, zelfs al is de kost per kind proportioneel tot het inkomensniveau. De zeven verenigingen die een beroep tot nietigverklaring van deze wet indienden, zijn bang dat dergelijke maatregelen uitgebreid worden. *"Vandaag worden deze gezinnen getroffen, morgen zullen het andere families zijn, op basis van verdenking van misbruik van een sociale bescherming waaraan ze zelf niet bijgedragen hebben."*<sup>219</sup>

We willen ten slotte een maatregel vermelden die wordt toegepast in het tewerkstellingsbeleid en gevolgen heeft voor bepaalde gezinnen met lage inkomens uit werk. Bij de fiscale hervorming van 2001 werd het belastingkrediet voor de lage activiteitsinkomsten - dat bestaat sinds 1993 - terugbetaalbaar, zowel voor de zelfstandigen als voor de werknemers. Deze maatregel paste in het kader van de sociale activeringsstaat, waarbij de wetgever het verschil tussen inkomens uit arbeid en vervangingsinkomens wou versterken. De

terugbetaalde belastingen werden een vorm van aanvulling voor de laagste lonen. De term 'lage activiteitsinkomsten' heeft zijn belang want het gaat om netto beroepsinkomsten met uitzondering van onder andere pensioenen, werkloosheidsuitkeringen, en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Afhankelijk van het type inkomens en werknemers, gaat het belastingkrediet voor de lage activiteitsinkomsten sinds 2000 samen met een systeem van vermindering van sociale bijdragen voor de werknemer. Deze 'werkbonus' - die zo genoemd wordt sinds 2005 - heeft geleid tot een verhoging van het nettoloon van werknemers met een laag loon, zonder verhoging van hun brutoloon. Meerdere verenigingen waar armen het woord nemen hebben echter aangedrongen op een verhoging van het brutoloon, omdat het brutoloon wordt gebruikt als basis voor de berekening van bepaalde uitkeringen. Bovendien willen ook mensen met een laag loon bijdragen aan de sociale zekerheid.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om de fiscaliteit beter in te zetten als hefboom voor een billijke herverdeling van financiële middelen door:

- het belastingkrediet uit te breiden naar alle lage inkomensschijven opdat ook de mensen met de laagste inkomens (die geen belastingen betalen) ervan kunnen genieten;
- een reflectie te organiseren over de impact van BTW-maatregelen voor mensen in armoede;
- de afschaffing van het belastingkrediet voor asielzoekers zonder beroepsinkomsten ongedaan te maken.<sup>220</sup>

### 2.3.4. Kinderopvang

Overheden dienen er niet alleen voor te zorgen dat gezinnen over een voldoende hoog inkomen beschikken om in hun basisbehoeften te voorzien. Via regelgeving en financiering staan ze ook in voor kwaliteitsvolle en toegankelijke diensten. Internationaal wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat kwaliteitsvolle kinderopvang belangrijk is voor de algehele ontwikkeling van kinderen en vooral voor kinderen in armoede het verschil kan maken. De Europese aandacht voor kinderarmoede en voor investeringen in de vroege

kinderjaren draagt ertoe bij dat de drie Gemeenschappen investeren in kinderopvang en - naast de economische functie - de pedagogische en sociale functie van kinderopvang beklemtonen. Op die manier wil men kinderopvang ook inzetten om gezinnen en ouders te ondersteunen bij de opvoeding van kinderen en niet alleen bij het combineren van werk en gezin. Toch blijft de toegang tot kwaliteitsvolle kinderopvang ongelijk. In het tweejaarlijkse Verslag 2014-2015 over armoede en publieke diensten<sup>221</sup> bespraken we uitvoerig welke inspanningen het beleid levert om van kinderopvang een basisvoorziening te maken

waar ook gezinnen in armoede voor willen en kunnen kiezen evenals de obstakels die gezinnen in armoede nog steeds ervaren.

Zo zijn er ouders die vinden dat kinderopvang niets voor hen is, omdat ze het onvoldoende kennen, omdat ze angst hebben voor controle of omdat ze zelf voor hun kinderen willen zorgen ... Vanuit een zeker wantrouwen tegenover diensten, vrezen sommige ouders in armoede ook als ouders buiten spel gezet te worden.

Daarenboven vinden vele gezinnen geen opvang wegens een gebrek aan aanbod in hun buurt, omdat de opvang niet betaalbaar is, omdat de opvang moeilijk of niet bereikbaar is of omdat er geen plaats meer is. Ook de gehanteerde voorangsregels en inschrijvingsprocedures kunnen een drempel vormen. Nochtans kunnen gezinnen in armoede pas ontdekken welke betekenis en meerwaarde kinderopvang voor hen kan hebben,

wanneer ze effectief een kwaliteitsvolle opvangplaats hebben gevonden.

Vele gezinnen hebben bovendien de ervaring dat het hebben van kinderopvang een verplichting is, een voorwaarde om te kunnen deelnemen aan een inburgerings-, opleidings- of tewerkstellings-traject. Nochtans willen ouders zelf kunnen kiezen waarom en wanneer ze een beroep doen op kinderopvang: in functie van hun socio-professionele integratie, voor de sociale ontwikkeling van hun kinderen, om ervaringen te delen met andere ouders of om zelf even op adem te komen.

Daarnaast worden gezinnen in armoede vaak en plots met meerdere problemen tegelijk geconfronteerd (verhuis, oproep door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) ...) waardoor ze onverwachts, op korte termijn en voor korte perioden nood hebben aan een plek waar ze hun kinderen in vertrouwen kunnen achterlaten.

Om voor elk gezin met een opvangvraag een plaats te garanderen in een kwaliteitsvolle kinderopvang is er nood aan voldoende, betaalbare en diverse kinderopvangmogelijkheden die zich soepel kunnen aanpassen aan de behoeften en verwachtingen van gezinnen, en samen met ouders en kinderen een vertrouwensrelatie opbouwen en een weg afleggen. Om deze voorwaarden te realiseren, beveelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede aan om:

- het aantal kinderopvangplaatsen uit te breiden op basis van een lange termijnplanning met een gedetailleerde geografische spreiding, zodat vooral in buurten waar er plaatsgebrek is, kinderopvang bijkomt;
- prioritair te investeren in kinderopvanginitiatieven die inkomensgerelateerde tarieven hanteren opdat elk gezin met een behoefte aan opvang, kan kiezen voor een plaats waarvoor ze volgens haar inkomen betaalt;
- beroepskrachten uit verschillende sectoren te informeren en te sensibiliseren over de potentiële betekenis van kinderopvang en te investeren in de professionalisering van de sector. Naast de economische functie moeten immers ook de pedagogische en sociale functie gegarandeerd worden en moeten ouders erkend en gerespecteerd worden als eerste opvoedingsverantwoordelijken;
- gezinnen met een kinderopvangvraag te informeren over het bestaande opvangaanbod en over de gehanteerde procedures opdat ze een keuze kunnen maken;
- bestaande en toekomstige regelgeving te evalueren, zowel ex ante als ex post, samen met de betrokken actoren, waaronder de gezinnen.

### 2.3.5. School

Hoewel we tijdens het overleg onvoldoende tijd hadden om in te gaan op de fundamentele rol van het onderwijs voor ieders burgerschap, vermelden we hier kort de school omdat het een basisvoorziening zou moeten zijn voor alle kinderen, toegankelijk en betaalbaar voor alle gezinnen. We stellen echter vast dat er grote onderwijsongelijkheden bestaan tussen verschillende sociale groepen, en dit vanaf de kleuterschool<sup>222</sup>. Een aantal verklarende factoren vinden we terug buiten de school, andere hebben te maken met de school zelf: een schoolcultuur

met weinig voeling met kansarme milieus, moeilijke contacten tussen ouders en de school, stigmatisering, de kostprijs van het onderwijs, leerkrachten die onvoldoende zijn opgeleid om om te gaan met ouders en kinderen die in armoede leven. De school is niet bij machte om alle oorzaken van de onderwijsongelijkheden ongedaan te maken. Zoals verschillende initiatieven, projecten en acties aantonen, staat ze echter wel vooraan om de strijd aan te binden tegen de uitsluiting van de meest kwetsbare kinderen op school, die deze achterstand hun hele verdere leven meedragen.

Opdat de school een kwaliteitsvolle, toegankelijke en betaalbare basisvoorziening zou zijn om het recht op onderwijs voor alle kinderen te realiseren, stelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede de volgende aanbevelingen voor:

- investeren in de scholen op een manier dat elk kind kan lezen, schrijven, rekenen en informatica gebruiken. Kunnen samenleven (belang van het collectief, respect voor het individu, autonomie, verantwoordelijkheid, participatie, solidariteit ...) is ook een basisvaardigheid die op school wordt verworven;
- kosteloos maken van de school. In afwachting van de effectieve kosteloosheid, streven naar kostenbeheersing en nadenken over de aanpak van betalingsmoeilijkheden (onder andere over het rechtstreeks met de ouders regelen van problemen rond onbetaalde schoolfacturen zonder dat de kinderen worden verontrust);
- versterken van de band ouders-school om sociale uitsluiting te vermijden. Een vorming over de impact van armoede op kinderen en gezinnen organiseren voor al het personeel dat in contact staat met ouders en organiseren van intervisiemomenten.

## 2.4. Erkenning van ouders als eerste opvoedingsverantwoordelijken

### 2.4.1. Gezinsondersteuning en armoedebestrijding

Tegen de achtergrond van de toegenomen aandacht voor kinderarmoede, stellen we vast dat vandaag sterk wordt ingezet op integrale gezins- en opvoedingsondersteuning, zowel binnen het gezinsbeleid als via de maatschappelijke dienstverlening van OCMW's. Zo spoort de federale oproep 'Kinderen eerst: lokale overlegplatformen voor de preventie en opsporing van

kinderarmoede<sup>223</sup> aan om, vooral op lokaal niveau, samen te werken met verschillende diensten om een integrale benadering te garanderen. Op regionaal niveau worden gelijkaardige initiatieven genomen, bijvoorbeeld de Vlaamse oproepen in het kader van armoedebestrijding<sup>224</sup>. Hoewel vele van de projecten die in het kader van zo'n oproep interessante praktijken en (lokale) samenwerkingen opleveren, roepen ze ook vragen op. Vooreerst stelt zich de vraag in welke mate een projectmatig beleid structureel kan bijdragen aan armoedebestrijding<sup>225</sup>. Tijdens het overleg werd ook gewezen op de verwarring die ontstaat bij mensen in armoede wanneer instanties die hen controleren en sanctioneren samenwerken met

diensten die hen ondersteunen. *"Men zegt ons dat we 'oprecht moeten zijn' en 'vertrouwen moeten hebben in maatschappelijk werkers, maar wanneer we vertellen in welke moeilijkheden we ons bevinden en hoe we proberen er het hoofd aan te bieden, worden we gestraft en riskeren we dat onze kinderen worden geplaatst."*<sup>226</sup> In de visie van Kind en Gezin lezen we hierover: *"Ons vertrouwen in ouders en in hun capaciteiten, staat voorop. Het bestaan van de schijnbare paradox tussen versterken en controleren, moeten we niet alleen voor onszelf durven toegeven, maar ook duidelijk communiceren naar de ouders om misvattingen en verkeerde verwachtingen te vermijden. We benaderen ouders steevast op een positieve manier, tonen hen dat we in hen geloven en nemen hen au sérieux"*. De gedeelde analyse van ouders in armoede wijst op de wenselijkheid om de functies van controle en steun zoveel mogelijk van elkaar te scheiden en op de noodzaak om continu te blijven werken aan de interpretatie en toepassing van ambitieuze visies en intenties in werkelijke relaties.

Bovenop bestaande instrumenten voor het gezinsbeleid werd in Vlaanderen in 2013 het decreet op de preventieve gezinsondersteuning<sup>227</sup> goedgekeurd, de wettelijke basis voor de Huizen van het Kind<sup>228</sup>. Kind en Gezin is de bevoorrechte partner van het beleid om de uitbouw en ontwikkeling van de Huizen van het Kind te ondersteunen. Dit zijn lokale samenwerkingsverbanden die gezinnen met kinderen en jongeren én kinderen en jongeren zelf een samenhangende ondersteuning willen bieden bij het opvoeden en opgroeien. De verscheidenheid van samenwerkende organisaties is erg groot: buurtwerking, centra algemeen welzijnswerk, OCMW, centra voor leerlingenbegeleiding, consultatiebureaus, gezinsbond, huisartsen, huistaakbegeleiding, initiatieven van burgers en gezinnen, kinderopvang, ontmoetingsplaatsen, prenatale steunpunten, speel-o-theken ... Het gaat om een universele dienstverlening met specifieke aandacht voor de versterking van kwetsbare (aanstaande) ouders en gezinnen met kinderen en jongeren in het kader van de bestrijding van kinderarmoede.

We zagen reeds dat voor ouders in armoede de link die gelegd wordt tussen hun sociaal-economische problemen en hun nood aan ondersteuning bij de opvoeding van hun kinderen niet steeds evident, duidelijk en wenselijk is. Ook beroepskrachten die deelnamen aan het overleg toonden zich kritisch. *"Middenklassegezinnen gaan met hun kind naar de psycholoog, maar het is enkel bij mensen in armoede dat er over 'opvoedingsondersteuning' wordt gepraat."* Hoewel beleidsmatig de kaart wordt getrokken van een integrale benadering, vertaalt zich dat nog niet steeds in de praktijk. Zo geven praktijkwerkers er in hun contact met gezinnen, ouders en kinderen verschillend vorm aan. Een deelneemster aan het overleg werkzaam in een Huis van het Kind lichtte toe dat ze ouders proberen aan te spreken als ouder, los van hun kwetsbare situatie. *"Dat opent perspectieven en biedt mogelijkheden om hen aan te spreken op dingen waar ze heel sterk in zijn, bijvoorbeeld de zorg voor de kinderen. Los van de materiële behoeften en problemen op vlak van wonen, inkomen ... is het zinvol om mensen aan te spreken als ouder, om een plek te creëren waar ze terecht kunnen met hun vragen rond opvoeding, vragen die alle ouders hebben."* Iemand anders reageerde: *"Ik denk dat we juist te vaak decontextualiseren en het over opvoeding hebben zonder de context mee te nemen"*.

Beroepskrachten uit de bredere sociale sector vinden het zinvol dat in een gezin, door de betrokkenheid en tussenkomst van een sociaal werker, ook op andere domeinen dan de specifieke hulpvraag vooruitgang kan worden geboekt. Zo kan een OCMW-medewerker een bredere rol spelen dan alleen financiële steun toe te kennen. Door mensen te leren kennen, kan gekeken worden of bijkomende ondersteuning nodig is op bijvoorbeeld het vlak van huisvesting, gezondheid of opvoeding. Voor sociaal werkers is dit één van de manieren om het recht op ondersteuning voor iedereen waar te maken. Dit is echter niet vanzelfsprekend. Praktijkwerkers die deelnamen aan het overleg erkennen ook dat een te evidente link tussen materiële ondersteuning en

maatschappelijk werk op niveau van het gezin problematisch kan zijn. Het benadrukt immers de individuele verantwoordelijkheid van mensen en dreigt de structurele probleemsituatie waarin ze zich moeten weten te beredderen uit het oog te verliezen. Een structureel maatschappelijk probleem wordt zo herleid tot een individueel

opvoedingsprobleem. Ook het Netwerk tegen Armoede waarschuwde in de armoedetoets op de uitvoeringsbesluiten bij het decreet over de preventieve gezinsondersteuning<sup>229</sup> dat de strijd tegen (kinder)armoede niet verengd mag worden tot een verhaal over opvoedingsondersteuning.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om het effectief realiseren van de fundamentele rechten centraal te stellen, zowel in het sociaal werk, in het beleid van diensten en organisaties, in de opleiding van sociaal werkers als in de dagelijkse omgang met cliënten en hulpvragers.

#### 2.4.2. Relatie tussen gezinnen en beroepskrachten

*"Het is heel moeilijk om iets op te bouwen wanneer men de relatie tussen de hulpvrager en de hulpverlener niet als een partnerschap beschouwt waarbij de hulpvrager een echte speler is. Het is geen relatie tussen gelijken, want beide hebben niet dezelfde macht. Dat neemt echter niet weg dat men de dialoog kan aangaan en dat de partners respect voor elkaar kunnen opbrengen."*

Mensen in armoede voelen vaak een gebrek aan begrip en respect bij vele hulp- en dienstverleners waarmee ze te maken krijgen. Deelnemers aan het overleg vertelden bijvoorbeeld dat wanneer ze niet op de juiste manier op vragen antwoorden, of wanneer ze hun gevoelens van schaamte en woede niet kunnen overwinnen of beheersen, hen een gebrek aan medewerking wordt verweten, met soms ernstige gevolgen, zoals het opheffen van het bezoekrecht in geval van plaatsing. *"De maatschappelijk werker is zich niet bewust van die angst die een gevolg is van wat mensen in het verleden hebben meegemaakt of ook nu nog meemaken. Ze zijn bang om hulp te vragen. De instanties zeggen dat de dingen zijn veranderd, maar dat klopt niet. Je merkt nog steeds dat mensen vrezen dat hun kinderen worden geplaatst omdat hun woning bijvoorbeeld niet voldoet."*

De relatie tussen ouders in armoede en beroepskrachten die hen begeleiden of een

uitkering toekennen, is geen verhouding tussen gelijken. Tijdens het overleg werd zelfs de term 'hulpwapen'<sup>230</sup> (*arme alimentaire*) gebruikt om de positie van extreme afhankelijkheid van de eenen tegenover de machtspositie van de anderen te onderstrepen. Deze ongelijke machtsverhouding heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van de relatie, wat essentieel is voor een passende ondersteuning.

Om hieraan tegemoet te komen ontwikkelde ONE (*Office de la Naissance et de l'Enfance*) samen met de *Direction Générale de l'Aide à la Jeunesse* (Administratie Jeugdhulp) en *le Délégué Général aux Droits de l'Enfant* (Kinderrechtencommissaris) in de Federatie Wallonië-Brussel een brochure voor de ondersteuning van ouderschap voor de beroepskrachten met een rechtstreeks of onrechtstreeks contact met de gezinnen<sup>231</sup>. Dit document verduidelijkt dat alle ouders over vaardigheden voor het ouderschap beschikken, wat ook hun sociale en economische situatie is en benadrukt het belang om foutieve aannames – bijvoorbeeld dat ouders in armoede weinig opvoedingsvaardigheden hebben – in vraag te stellen. Het hamert op de noodzaak om te vertrekken van de vaardigheden van ouders, om een partnerschap te ontwikkelen met de gezinnen, en om samen met hen oplossingen uit te werken en beslissingen te nemen voor de kinderen, rekening houdend met elke specifieke situatie. *"Voor de ONE is de belangrijkste doelstelling*

*begeleiden, met andere woorden naast de persoon staan, waar hij ook gaat, hem bijstaan in zijn keuzes. Sommige ouders willen een geschenk geven, andere een kamp aanbieden. Het komt erop aan hen bij deze keuze te begeleiden en niet in hun plaats te kiezen.*" De brochure reikt beroepskrachten een reeks principes en handvaten aan om een respectvolle houding aan te nemen ten aanzien van de gezinnen waarmee ze werken en nodigt hen uit om na te denken over hun praktijk en om deze te verbeteren. Tijdens het overleg vroegen mensen in armoede zich af waarom het zo lang duurt vooraleer zo'n voornemens realiteit worden in de praktijk. Beroepskrachten antwoordden dat *"het beleid maar kan evolueren dankzij de vaststellingen die in de loop van de tijd zijn gedaan en dat ONE en andere instellingen voortdurend nadenken over de manier waarop de beroepskrachten een dialoog kunnen installeren, evenals een partnerschap – zo vruchtbaar en respectvol mogelijk – met de gezinnen waarmee ze in contact staan"*. De Huizen van het Kind in Vlaanderen getuigen ervan dat de participatie van gezinnen, ouders, kinderen en jongeren een permanente opdracht en zoekproces is. Hoewel het voor alle Huizen van het Kind een doelstelling en voorwaarde is, heeft momenteel slechts één derde al stappen gezet in het betrekken van de gebruikers<sup>232</sup>.

Tijdens het overleg beklemtoonden zowel mensen in armoede als beroepskrachten het belang van een respectvolle, vertrouwelijke, menselijke en gelijkwaardige relatie tussen hulpvrager en hulpverlener, waarbij de keuzes en wensen van mensen in armoede centraal staan<sup>233</sup>. Tegelijk stellen ze vast dat dit vandaag niet vanzelfsprekend is. Zo moeten sociaal werkers vandaag functioneren in diensten en organisaties waarin een controlelogica vaak primeert op een rechten-

logica en zich verhouden tot een maatschappij waarin sociaal werk vooral als een controle-instrument ingezet wordt<sup>234</sup>. Er is nog maar weinig aandacht voor de handelingsruimte van praktijkwerkers. Een docent van een sociale hogeschool stelde het als volgt tijdens het overleg: *"Studenten verwijzen na hun stage bij een OCMW veel naar de verplichtingen waaraan een OCMW moet voldoen. Het zijn niet altijd meer de maatschappelijk werkers zelf die een dossier aan de Raad voorstellen, maar een tussenpersoon, die de betrokkene niet ontmoet heeft. Aan maatschappelijk werkers wordt ook bepaalde informatie onzegd en hun bewegingsruimte wordt steeds kleiner. De procedures nemen de overhand over relaties."* Deze vaststelling wordt ook bevestigd in onderzoek<sup>235</sup>. Toch zijn het de sociaal werkers die tegen de dominante stroom in durven te gaan en die de bestaande regels flexibel durven toe te passen, die ook het verschil kunnen maken voor mensen in armoede<sup>236</sup>. Dit lijkt te willen zeggen dat de rechten van mensen zouden afhangen van de kwaliteit van hun relatie met sociaal werkers. Wanneer de kwaliteit van hulpverleningsrelaties de garantie wordt voor de realisatie van rechten, dreigen we in willekeur en liefdadigheid te vervallen in plaats van aan structurele maatregelen te werken. Hulp dreigt een gunst te worden in plaats van een recht. Hoewel een kwaliteitsvolle, gelijkwaardige relatie een noodzakelijke voorwaarde is voor goede en effectieve dienst- en hulpverlening, is het geen voldoende voorwaarde. Overheden zijn verantwoordelijk om dienst- en hulpverleningsrelaties zodanig te omkaderen en te ondersteunen dat de kwaliteit ervan gegarandeerd is voor iedereen. *"Een beroep kunnen doen op kwaliteitsvolle hulp is een recht voor iedereen en mag niet afhankelijk zijn van de kwaliteiten van beroepskrachten."*

Dat is de reden waarom het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting aanbeveelt om in wettelijke kaders voor dienst- en hulpverlening ouders en kinderen expliciet te benoemen als gelijkwaardige partners van beroepskrachten en om middelen te voorzien om hen in de praktijk effectief als partner te kunnen betrekken.

Om de kwaliteit van diensten en de dienst- en hulpverlening die ze aanbieden te garanderen, beveelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede aan om:

- de nodige tijd te maken en middelen in te zetten voor het partnerschap tussen ouders, kinderen en beroepskrachten;
- collectieve plaatsen te ontwikkelen waar beroepskrachten samen kunnen reflecteren op hun praktijk. De nodige tijd en middelen vrijmaken om zo'n intervisie te organiseren.

### 2.4.3. Ouder als partner

Participatie, partnerschap en betrokkenheid is meer en meer een leidmotief in regelgeving over dienst- en hulpverlening voor gezinnen, ouders en kinderen (binnen kinderopvang, gezinsondersteuning, jeugdwerk ...) in de drie Gemeenschappen. Cliëntoverleg, kracht- of netwerkgericht werken, contextbegeleiding ... krijgen stilaan vorm in het werkveld. Het is een proces dat tijd, inspanningen en middelen vraagt. Uit het overleg blijkt dat de concrete uitwerking in de praktijk vaak nog te wensen over laat. Ouders in armoede voelen zich zelden partner in een dienst- en hulpverleningssituatie. We werken deze vaststelling uit aan de hand van de manier waarop dossiers over mensen worden opgesteld.

De meeste diensten – OCMW's, diensten voor Bijzondere Jeugdzorg, de overheidsdiensten voor tewerkstelling ... - stellen binnen het kader van hun wettelijke opdrachten verslagen op. De betrokken personen zelf weten echter over het algemeen niet wat die verslagen inhouden, wat er over hen gezegd wordt. Hun standpunt komt er niet in voor en de visie van de beroepskrachten overheerst. Toch hebben die verslagen dikwijls een beslissende invloed op het leven van de betrokken mensen en hun naaste omgeving. Zo is het document dus een instrument dat de macht van de beroepskrachten versterkt en de mensen zelf nog meer verzwakt. *"Ik was bij veel vergaderingen. Iedereen heeft bics, papier, maar uiteindelijk zie je niet wat ze opschrijven, wat ze bijhouden, wat ze onderzoeken. Ik hoop dat op een dag ... de gezinnen hun mening zullen kunnen geven, dat ze zullen kunnen komen met papieren en dat ze niet als achter traliwerk zitten die ze moeten afbreken ... Ik vind het*

*normaal dat bij een ontmoeting tussen twee verantwoordelijke volwassenen, de diensten in staat moeten zijn om de mening van de betrokkene die daar tegenover hen zit, op te nemen en die op te schrijven zoals de persoon het gezegd heeft, en nog eens te checken of het wel degelijk dat is wat hij of zij bedoelt ... Zouden ze hetzelfde noteren als ze verplicht waren om ons hun documenten te geven?"*<sup>237</sup> In Doornik hebben de medewerkers van de Jeugdhulp (SPJ, *Service de Protection Judiciaire* en de SAJ, *Service de l'Aide à la Jeunesse*) zich met hun team twee jaar ingezet opdat de gezinnen zich de documenten over hen opnieuw eigen konden maken. Het experiment toonde het belang aan van zo'n werkwijze: het geschrevene helpt om een relatie op te bouwen en erkent dat *"de mensen iets te zeggen hebben over wat ze meemaken"*<sup>238</sup>. Op die manier wegen de gezinnen meer op de beschrijving van hun situatie, op hoe die evolueert en daardoor ook op de beslissingen die genomen worden. *"Ik zou niet willen dat het op een andere manier gebeurt. Ik kan mij zelfs niet voorstellen dat ik de documenten niet zou hebben, want dan zou ik helemaal niet meer de mama zijn. Want als de kinderen in die diensten zijn, zelfs als ze niet geplaatst zijn, voel je je toch wel behoorlijk uit je rol van moeder gezet."*<sup>239</sup>

Zonder een gedetailleerde beschrijving te geven van dit actie-onderzoek<sup>240</sup> dat uitgevoerd werd in de Bijzondere Jeugdzorg, willen we vier voorwaarden belichten die dit initiatief mogelijk hebben gemaakt en die ook andere sectoren kunnen inspireren. Het opmaken van een deskundig verslag is een opdracht die competenties veronderstelt, die tijdens de basisopleiding werden aangeleerd en eventueel verder werden ontwikkeld tijdens permanente vorming. Om van een

verslag een instrument te maken dat de positie van ouders en kinderen versterkt en hen erkent als noodzakelijke partners voor een doeltreffende hulp, moet er echter voldaan worden aan meer structurele voorwaarden, die tot de bevoegdheid behoren van de wetgever en van de diensten die deze wetgeving moeten toepassen.

- Een eerste voorwaarde heeft betrekking op het wettelijke kader waarbinnen de dienst werkzaam is. Het Decreet van de Franse Gemeenschap met betrekking tot de Bijzondere Jeugdzorg<sup>241</sup> (net zoals het Vlaamse decreet betreffende de Integrale Jeugdhulp<sup>242</sup>) is in dat opzicht een uitstekend voorbeeld, omdat het ouders en kinderen als partners van de beroepskrachten aanziet. Zelfs al is het verschil tussen principe en realiteit nog groot, toch verleent deze basisaanname van de wetgever legitimiteit aan het initiatief in Doornik en de daaruit volgende reflecties en praktijkveranderingen.
- De steun vanwege de hiërarchie binnen de betrokken instelling vormt een tweede voorwaarde. Zo werden de directeur van de SPJ van Doornik en de medewerkster van het SAJ van datzelfde arrondissement gesteund door de administrateur-generaal en door de dienst Methodiek van de DGAJ (Algemene Directie Bijzondere Jeugdzorg Franse Gemeenschap). Ook de minister van Bijzondere Jeugdzorg steunde het project door een actie-onderzoek te financieren. Een dergelijke betrokkenheid van zowel de politieke als de administratieve verantwoordelijken is onontbeerlijk, niet alleen om de reflectie op gang te brengen, maar ook om te garanderen dat de resultaten aan alle betrokken beroepskrachten bekend gemaakt worden.
- Naast de steun vanwege de hiërarchie is het bestaan van een collectieve plaats voor reflectie een derde voorwaarde. De overgang van verslagen 'over' mensen aan een overheid met beslissingsmacht, naar het gezamenlijke schrijven 'met' de betrokkenen, is een werkwijze die vereist dat het verschil in belevingen, de ongelijkheid van posities, het belang van emoties, erkend en benoemd worden. De vraag naar transparantie en communicatie van verslagen betekent dus voor beroepskrachten dat ze hun manier van werken gaan bevragen evenals de functie van wat ze opschrijven, de betekenis ervan en de impact op de gezinnen. Een permanente reflectiegroep - de Agora groep - die voorgezeten werd door de administrateur-generaal en waaraan zowel beroepskrachten uit de Bijzondere Jeugdzorg, verenigingen van armoedebestrijding als het Steunpunt tot bestrijding van armoede deelnamen, bood permanent de gelegenheid voor zo'n gezamenlijke reflectie.
- Het geschrevene opnieuw beschouwen als een essentiële activiteit, als onderdeel van de opdrachten van de dienst, vormt een vierde voorwaarde. In dat opzicht speelt de tijd waarover de beroepskracht al dan niet beschikt een belangrijke rol. Een verslag opstellen, het bespreken met de betrokken personen, het eventueel wijzigen, vraagt tijd. *"Rapporteren is een van de opdrachten van de 'sociaal afgevaardigde' (maatschappelijk werker binnen de SAJ en SPJ). Maar we neigen ertoe om een verslag uit te stellen, om naar vergaderingen te gaan, te telefoneren ..."* Dit is een cruciaal punt, gezien vandaag de meeste beroepskrachten in sociale diensten overbelast zijn en dikwijls een dubbele rol van begeleiding en controle moeten opnemen, wat de gezamenlijke opmaak van een verslag nog meer bemoeilijkt.

Om aan de verslagen die beroepskrachten opstellen, het belang toe te kennen dat ze verdienen, beveelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede aan om in de wetteksten over diensten die verslagen opstellen over mensen die zich tot hen richten, uitdrukkelijk te voorzien dat ze toegang moeten verlenen tot deze geschriften om te werken in alle transparantie en in partnerschap met alle betrokkenen.



Dit veronderstelt:

- een mentaliteitswijziging op verschillende niveaus, op een manier dat beleid, administratie, werkveld en de hulpvrager de overtuiging delen dat een dossier ieders inbreng reflecteert;
- dat praktijkwerkers individueel en collectief reflecteren op hun manier van werken met dossiers en de impact ervan op hulpvragers;
- tijd opdat beroepskrachten en hulpvragers samen een verslag/dossier kunnen opstellen.

## 2.5. Bij wijze van besluit: is ouderschap ook burgerschap?

*"Wanneer gezinnen die in moeilijke omstandigheden leven hulp vragen, wordt hun burgerschap afgenomen. Burger zijn, is partner blijven van je leven en dat neemt men ons af. Wanneer hulp vragen gelijkstaat met dit partnerschap afnemen, dan kunnen we geen burger meer zijn."*

Ouders in armoede moeten hun ouderlijke verantwoordelijkheden opnemen in moeilijke socio-economische omstandigheden die de realisatie van hun gezins- en opvoedingsproject vaak in de weg staan. Hun inspanningen om er het beste van te maken worden vanuit andere perspectieven (het beleid, de dienst- en hulpverlening, de samenleving ...) niet steeds als dusdanig erkend. Vaak wordt hun onvermogen om uit de armoede te geraken door beleidsmakers en hulpverleners gezien als opvoedingsonbekwaamheid. Deze aanname strookt niet met de analyse dat armoede een structureel maatschappelijk probleem is en een schending van de fundamentele rechten. Het gaat ook niet samen met de verplichting, waartoe de Belgische Staat zich verbonden heeft, om het recht op bescherming van het gezinsleven te garanderen en dus ouders te ondersteunen in hun opvoedingsopdracht. De beleidsfocus op de strijd tegen kinderarmoede, die in de praktijk zou kunnen resulteren in een 'kind-eerst benadering', heeft een paradoxaal effect. Enerzijds worden ouders verantwoordelijk gesteld voor de situatie waarin

hun kinderen zich bevinden, anderzijds worden hun ouderlijke verantwoordelijkheden vaak nog meer tussen haakjes gezet<sup>243</sup>. Zowel op federaal als gemeenschapsniveau worden bijvoorbeeld beleidsmaatregelen genomen die de positie van ouders in armoede eerder verzwakken dan versterken (bijvoorbeeld statuut pleegzorgers). In andere gevallen, bijvoorbeeld in de jeugdhulp of de gezinsondersteuning, blijft het een uitdaging de regelgeving in de praktijk toe te passen volgens de geest van de wet. In realiteit gebeurt het dat dienst- en hulpverlening aan gezinnen in armoede niet zozeer gericht is op de realisatie van hun fundamentele rechten maar toegespitst is op hulpverleningsgestuurde doelen, waaronder het bijbrengen van opvoedingsvaardigheden. Zo dreigen ouders gereduceerd te worden tot gebruikers of klanten van een aanbod aan ondersteuning. Daarenboven hangt het vaak af van de kwaliteit van hun relatie met de praktijkwerker of ze bij de invulling of vormgeving van de ondersteuning gehoord en betrokken worden. Op die manier wordt het hen heel moeilijk gemaakt om een actieve rol te spelen in hun eigen hulpverleningsproces en om actief vorm te geven aan hun opvoedingsproject, laat staan aan de maatschappelijke betekenis die opvoeding en gezin vandaag kunnen hebben<sup>244</sup>.

*"De uitdaging voor de verenigingen ligt op het politieke terrein: ze moeten ervoor zorgen dat gezinnen en ouders in armoede als echte partners, betrokkenen, burgers en vooral als ouders worden erkend. Deze erkenning is echter nergens meer te bespeuren."*

# Hoofdstuk IV

## Focus: het recht op degelijke huisvesting

Een plek hebben om te wonen en zich thuis te voelen, is essentieel in ieders burgerschap. Van bij het begin van het overleg binnen het Steunpunt hebben deelnemers het belang van degelijke huisvesting onderstreept. Bij de bespreking van verschillende aspecten van burgerschap (gelijke rechten, vrij zijn, verantwoordelijkheden kunnen opnemen) werden regelmatig elementen van de woonproblematiek aangehaald. Dit materiaal vormde de basis voor dit thematisch hoofdstuk rond het recht op degelijke huisvesting.

Wonen gaat om meer dan stenen, muren, een dak, ...: het gaat om een plaats om met je gezin samen te zijn, om vrienden en familie te ontvangen, om je huiswerk te maken op een rustige manier, om te koken en je te verwarmen, om post te ontvangen, om naar je job te vertrekken ... Het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) sprak ook in die termen: *"Het recht van personen en gezinnen op een waardige huisvesting moet begrepen worden vanuit de ondeelbaarheid van de rechten van de mens. Eén recht - en de miskening van één recht - heeft invloed op alle andere rechten: gezondheid, het recht als gezin te leven, het recht van de kinderen om aanspraak te maken op een normaal schoolleven, het recht op waardigheid, erkend te worden als burgers zoals de anderen. Indien mensen die armoede ondervinden zich krachtig uitgesproken hebben over hun ervaring met wonen en hun verwachtingen ten opzichte van het overheidsbeleid, is dit omdat 'het huis het gezin is'. De afwezigheid van een thuis of de dreiging over*

*geen thuis meer te beschikken, ondermijnt het paar en geeft de ouders en kinderen - die bang zijn gescheiden te worden - een gevoel van onzekerheid. Bovendien staat een dergelijk probleem elk toekomstig project in de weg en zet het de verworvenheden van het gezin op de helling"*<sup>245</sup>.

Het lijkt evident om die plek ook zelf te kunnen kiezen in functie van de grootte van je huishouden, voorkeuren voor type woning en omgeving, nabijheid van familie en vrienden, toegankelijkheid van diensten ... Maar voor mensen in armoede zijn de gangbare woonkeuzes in de samenleving niet of nauwelijks toegankelijk: eigenaar worden, een kwalitatieve en betaalbare woning huren, met familie of vrienden samenwonen (als ze hun hulp of hun gezinsleven willen behouden), in een rustige wijk of op het platteland leven ... Ondanks het feit dat de Belgische Grondwet voorziet in een recht op een behoorlijke huisvesting – is de uitoefening van dit recht in situaties van armoede en bestaansonzekerheid problematisch.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op het enorm gebrek aan betaalbare en degelijke woningen in ons land. Naast deze problematiek van de betaalbaarheid en de kwaliteit van woningen, is er de leegstand van woningen, vooral bij het private maar ook bij het socialewoningbestand. Het gebrek aan woningen maakt dat mensen met een laag inkomen zich soms moeten wenden tot andere woonvormen, die echter geen oplossing kunnen zijn voor dit structurele woningtekort (1.). Door hun lage inkomen worden mensen in armoede

geconfronteerd met selectie en discriminatie in hun zoektocht naar een woning. Soms worden ze door de slechte kwaliteit van een woning slachtoffer van een uithuiszetting, zonder dat daar systematisch een herhuisvesting tegenover staat (2.). In de loop van de jaren zijn verschillende initiatieven ontstaan die mensen willen ondersteunen en begeleiden in hun zoektocht naar en behoud van een woning (3.). In het laatste punt (4.) bekijken we hoe we verder kunnen geraken op het vlak van een effectief recht op wonen, via de piste van een inroepbaar recht.

## 1. Het gebrek aan betaalbare en kwalitatieve woningen

### 1.1. Betaalbaarheid

Ons land kent – internationaal vergeleken – een bijzonder hoog eigenaarspercentage. In Vlaanderen bewoont 71 % van de huishoudens een eigen woning en in Wallonië 66 %. In het Brussels

Hoofdstedelijk Gewest ligt dit percentage veel lager, met name 39 %.<sup>246</sup>

De toegang tot eigendom voor mensen met een laag inkomen – en zonder reserves – is heel moeilijk. Gegevens in Vlaanderen (Grote Woononderzoek 2013) tonen grote verschillen naargelang inkomen: voor de twee laagste inkomensquintielen is het aandeel eigenaars aanzienlijk lager (55 % en 61 %) dan voor de twee hoogste quintielen (80 % en 84 %); bovendien is het voor de laagste quintielen ook significant gedaald tussen 2005 en 2013<sup>247</sup>.

Lagere inkomensgroepen zijn vooral aangewezen op een huurwoning, in de sociale huisvesting of op de private huurmarkt.

Maar het percentage van het aantal sociale woningen in verhouding tot de totale woningmarkt is in België heel laag, met name 5,6 % in Vlaanderen, 5,3 % in Wallonië en 7 % in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (cijfers eind 2015)<sup>248</sup>. In de drie gewesten is er een groot tekort aan sociale woningen en de wachtlijsten zijn er bijgevolg heel lang (zie tabel).

Tabel: aantal verhuurde sociale woningen en huishoudens op de wachtlijst, 3 gewesten, 2012-2016

	Vlaanderen		Wallonië		Brussels Hoofdstedelijk Gewest	
	verhuurd	wachtlijst	verhuurd	wachtlijst	verhuurd	wachtlijst
<b>2012</b>	137.561	107.090	98.294	37.983	35.883	37.050
<b>2013</b>	137.908	104.976	98.003	35.946	36.137	35.758
<b>2014</b>	139.071	120.504	98.082	39.083	36.377	39.939
<b>2015</b>	140.516	117.681	97.802	38.628	36.248	43.345
<b>2016</b>	142.981	137.177	-	39.464	-	39.153

#### Bronnen:

- Vlaanderen: Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (met een actualisering in de oneven jaren, met telkens een volume aan schrappingen van kandidaat-huurders; recentste actualisering in 2015)
- Wallonië: Centre d'Études en Habitat Durable op basis van gegevens van de Société Wallonne du Logement (het aantal woningen dat door de SLSP's (sociale huisvestingsmaatschappijen) wordt beheerd, verminderd met de onbewoonbare niet-verhuurde woningen en de bewoonbare niet-verhuurde woningen, zodat men het aantal verhuurde woningen bekommt)
- Brussels Hoofdstedelijk Gewest: Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad op basis van gegevens van de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (wachtlijst na schrapping)

De drie gewesten voorzien in verschillende beleidsplannen een uitbreiding van het woningenbestand, maar het aanbod blijft ontoereikend.

De moeilijke toegang tot eigendom en het grote gebrek aan sociale woningen maakt dat huishoudens met een laag inkomen sterk zijn aangewezen op de private huurmarkt, met een sterke druk op de onderste lagen van de private huurmarkt. Deze druk is niet nieuw, maar wordt steeds erger. In Vlaanderen bedroeg volgens het Grote Woononderzoek in 2013 de gemiddelde private huurprijs 562 euro. Deze enquêtegegevens tonen ook een prijsstijging tussen 2005 en 2013 (gecorrigeerd voor inflatie) die zich het meest situeert bij de laagste inkomensgroep: plus 18 % voor het eerste inkomenskwintiel en een stijging van 28 % voor de kleinere woonentiteiten (studio's en kamers)<sup>249</sup>. In Brussel bedroeg de gemiddelde private huurprijs volgens het Observatiecentrum van de Huurprijzen Brussel in 2016 710 euro; 50 % van de huurders betaalt er een huurprijs van 660 euro of meer<sup>250</sup>. In Wallonië bedroeg de gemiddelde private huurprijs in 2015 – op basis van de EU-SILC-gegevens - 542 euro<sup>251</sup>.

In het overleg werd onmiddellijk en veel verwezen naar de problematische verhouding tussen de huurprijs en bijvoorbeeld een leefloon, een werkloosheidsuitkering of een uitkering van het ziekenfonds. Voor mensen met een laag inkomen is de huurprijs vaak beduidend te hoog: *"Iemand woonde in een ongezond appartement. Men vond voor haar een schitterende woning. Omdat de huur echter 600 - 650 euro inclusief lasten bedroeg, bleef er niks meer over om van te leven. Men had daarover niet met haar overlegd. Bovendien wilde men haar verplichten om een poetsvrouw te nemen. Waarom zocht men geen woning die ze wel kon betalen? Zo zou ze zich immers nog meer problemen op de hals halen."*

De betrokken huishoudens besteden – omwille van deze stijgende huurprijzen, gecombineerd met een laag inkomen – vaak een hoog percentage van hun inkomen aan woonuitgaven. 35,4 % van de private huurders in België besteedt meer dan 40 % van zijn

inkomen aan de totale woonuitgaven<sup>252</sup>. De woononzekerheid is dan ook bijzonder groot voor de groepen met een laag inkomen. Daar waar de gemiddelde woonduur in de private huur in Vlaanderen 7 jaar bedraagt, is dat voor huurders in armoede 2 jaar<sup>253</sup>.

De overheidsbudgetten zijn in België traditioneel sterk gericht op de ondersteuning van eigenaarschap (zie bijvoorbeeld Vlaams onderzoek dat aangeeft dat 2 % van de woonsubsidies naar de private huurmarkt gaat, 14 % naar de sociale huurmarkt en 84 % naar eigenaars-bewoners<sup>254</sup>). Voor de deelnemers aan het overleg moet dit onevenwicht dringend hersteld worden, en moet er veel meer geïnvesteerd worden in de ondersteuning van huurders.

Om een private huurwoning betaalbaar te maken, onderscheiden we drie wegen, die gecombineerd kunnen worden. Een eerste weg betreft de omkadering van de huurprijzen. In de pilootprojecten van de paritaire huurcommissies<sup>255</sup> werden eerste oefeningen gemaakt om een kader vast te stellen voor een billijke huurprijs, rekening houdend met een aantal criteria waaronder de kwaliteit van de huurwoning. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft in uitvoering van de ordonnantie betreffende de regionalisering van de Brusselse woninghuur<sup>256</sup> (de vernieuwde huurwetgeving treedt op 1 januari 2018 in werking) een indicatief rooster van referentiehurprijzen opgesteld. Het rooster wordt gevormd op basis van interne en externe huisvestingscriteria zoals de ligging en de staat van het goed, de bewoonbare oppervlakte en het aantal bestaande ruimtes. Het rooster is dus enkel indicatief en niet verplicht om te gebruiken. In een reactie op het ontwerpbesluit vroeg de Brusselse Bond voor het Recht op Wonen (BBRoW) naar meer gewicht voor de kwaliteit van de woning, naar de oprichting van een paritaire huurcommissie die een dwingend rooster zou kunnen opmaken, en naar een meer verfijnde methodologie<sup>257</sup>. Het Waalse Gewest heeft eveneens een indicatieve huurprijs voorzien, waarbij via een rekenmodule (in een testfase) - op

basis van oppervlakte, aantal kamers, verwarmingssysteem, ... - een referentiehuurprijs wordt aangegeven<sup>258</sup>. Ook in Vlaanderen is er een digitale toepassing (de 'Huurschatter') opge maakt die aan de hand van het adres en een aantal kenmerken van een huurwoning een inschatting van de gangbare huurprijs geeft, enkel informatief en op geen enkele manier bindend<sup>259</sup>. De drie gewesten hebben dus gekozen voor enkel richtinggevend instrumenten. Volgens het Nationaal Eigenaars- en Mede-EigenaarsSyndicaat (NEMS) past een dwingend huurprijzenrooster niet in een vrije markt en kan een huurprijzenrooster enkel als richtinggevend gebruikt worden. Anderen wijzen er op dat een dwingende prijsomkadering met systematische kwaliteitscontrole kan gecombineerd worden met een huurgarantiefonds – waardoor de eigenaar verzekerd is van de huuropbrengst – en met huurpremies voor de zwakste huurders<sup>260</sup>.

Een tweede weg is een tussenkomst in de financiering van de huurprijs. In Vlaanderen bestaat reeds enkele jaren een huurpremie voor diegenen die minstens vier jaar op de wachtlijst van een sociale woning staan en voldoen aan de voorwaarden met betrekking tot het inkomen en de huurprijs. Eind juli 2016 kregen 7.666 huurders een huurpremie, met een gemiddeld bedrag van 160,30 euro<sup>261</sup>. In het overleg werd het belang van een dergelijke huurpremie onderstreept, en tegelijk gepleit voor een uitbreiding van de doelgroep en een betere take-up van deze maatregel (momenteel wordt 41 % van de potentieel rechthebbenden effectief rechthebbende<sup>262</sup>). In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is er een huurtoelage (tussen 102 en 153 euro) voor kandidaat-huurders van een sociale woning, wiens inkomen niet hoger is dan deze van het recht op maatschappelijke integratie en die een aantal prioriteitspunten cumuleren. Slechts een beperkt aantal huurders konden van deze maatregel gebruiken maken. Eind 2016 behandelde de Brusselse administratie 765 dossiers<sup>263</sup>. De Waalse regering heeft in zijn regeerakkoord van 25 juli 2017 de invoering voorzien van een

huurpremiesysteem voor gezinnen die op de wachtlijst voor een sociale woning staan<sup>264</sup>, specifiek voor de huurders van de AIS (de SVK's in Wallonië) en APL (*Associations de Promotion du Logement*).

Een derde weg is een geconventioneerde huur, waarbij de verhuurder een engagement aangaat over bijvoorbeeld de huurprijs, de woonkwaliteit en de duur van het contract, in ruil voor een voordeel. Het systeem van de Sociaal Verhuurkantoren (SVK; zie ook de tabel hieronder met het aantal woningen dat beheerd wordt door de SVK's in de drie gewesten) is hier een variant van, maar met het geconventioneerde huren wil men verhuurders ook nog op andere manieren kunnen aanspreken om hun huurwoning ter beschikking te stellen van huurders met een laag inkomen.

Tabel: aantal private huurwoningen in beheer van de SVK's, 3 gewesten, 2012-2016

	Vlaanderen	Wallonië	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
<b>2012</b>	6.401	3.993	3.200
<b>2013</b>	7.025	4.374	3.501
<b>2014</b>	7.772	4.753	3.763
<b>2015</b>	8.329	5.157	4.085
<b>2016</b>	9.143	5.600	4.509

Bronnen:

- Vlaanderen: *Jaarverslagen van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen*.
- Wallonië: *Jaarverslagen van het Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie*.
- Brussels Hoofdstedelijk Gewest: *Federatie van de SVK*.

Ondanks de toename van het aantal woningen, hebben de SVK's ook wachtlijsten. De Vlaamse SVK's bijvoorbeeld telden eind 2016 37.287 unieke kandidaat-huurders die op een woning wachtten. 25.793 unieke kandidaten stonden ook op de wachtlijsten voor de sociale huisvestingsmaat-

schappijen; er waren dus 11.494 unieke kandidaturen exclusief voor de SVK's<sup>265</sup>.

Hoewel de deelnemers aan het overleg het belang van de SVK's sterk benadrukken, wijzen ze er op dat de problematiek van te hoge huurprijzen ook bij de sociale verhuurkantoren speelt. Voor een groep huurders is de huur te hoog in vergelijking

met hun inkomen, zelfs met een eventuele tussenkomst van een huursubsidie. Bij de sociale huisvestingsmaatschappijen wordt de huur berekend volgens het inkomen. Maar de huurders met de laagste inkomens moeten vaak beroep doen – omwille van het gebrek aan sociale woningen – op de SVK's, waar de huurprijs dus niet wordt aangepast aan het inkomen.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om prioritair en versneld werk te maken van een groter aanbod van betaalbare en kwalitatieve woningen, zowel binnen sociale als de private huurmarkt. Hierbij worden best verschillende sporen gevolgd:

- in een versneld tempo investeren in de bouw en renovatie van sociale woningen, aangepast aan diverse gezinsvormen;
- voorzien in een huurpremie voor de huishoudens op de wachtlijst voor een sociale woning, met maximale aandacht van de take-up ervan;
- voorzien van geconventioneerde vormen van verhuur van private huurwoningen, met een ondersteuning en begeleiding van de verhuurders en afspraken in functie van huurprijs, woonkwaliteit, ... (met uitgebreide ondersteuning van de SVK's, fiscale stimuli voor eigenaars, ...);
- uitwerken van een huurprijsomkadering in de private huur, op basis van de kwaliteit van de woningen en de controle ervan, in combinatie met instrumenten op het vlak van huurgarantie.

## 1.2. Kwaliteit

Mensen met een laag inkomen komen vaak terecht in een woning van slechte kwaliteit<sup>266</sup>. Het spreekt voor zich dat een slechte kwaliteit van de woning grote gevolgen heeft, bijvoorbeeld voor de fysieke en mentale gezondheid van de bewoners. De deelnemers aan het overleg wijzen op heel wat situaties waar mensen met de voortdurende dreiging leven om hun kinderen te verliezen: *"als de woning te klein is, is het moeilijk om te leven met zijn gezin. De kinderen worden dan geplaatst omdat de woning niet is aangepast. Je neemt een grotere woning om de kinderen te kunnen terug krijgen, maar het is te duur en je hebt geen geld meer om de kinderen terug te krijgen en ze brengen hen niet terug"*. Die constante dreiging dat hun kinderen geplaatst zullen worden of dat ze uit hun woning zullen worden gezet, weegt op huurders waardoor ze in hun woning niet de nodige stabiliteit vinden om hun vertrouwen en waardigheid te herstellen<sup>267</sup>. *"Geen woning*

*hebben, dat breekt een gezin. Om te vermijden dat de kinderen op straat zouden zijn, laat men ze vertrekken en krijgt men ze nooit terug."*

In 1994 werd in het Algemeen Verslag over de Armoede geëist dat er algemene bewoonbaarheidsnormen zouden worden vastgelegd die van toepassing moesten zijn op alle huurwoningen. Dergelijke normen werden ondertussen uitgewerkt. Maar tegelijk wees het AVA de overheid destijds al op het risico van perverse effecten. En dit werd in het overleg bevestigd.

Het feit dat mensen met een laag inkomen vaak terecht komen in een woning van slechte kwaliteit, stelt hen – en met hen ook de beroepskrachten op het terrein – voor een dilemma. Omwille van het gebrek aan kwalitatieve en betaalbare woningen moet men zich als het ware tevreden stellen met de slechte woning die men zich wel kan veroorloven. Hoewel de woongelegenheid niet beantwoordt aan de kwaliteitsnormen, is het voor de betrokkenen – indien er zich geen

herhuisvestingsmogelijkheden aanbieden - beter dan op straat te moeten leven. *"De gewesten hadden ook in toegankelijke en duurzame huisvesting moeten investeren voor ze van start gingen met grootschalige projecten om de strijd tegen ongezonde woningen aan te binden. We voeren nu een strijd tegen verkrotting met een burger in armoede (wat heel vaak leidt tot beëindiging van de bewoning) zonder hem een degelijke, betaalbare en stabiele herhuisvesting te kunnen aanbieden. De eigenaar wordt aangesproken, de woning wordt (normaal gezien) in orde gebracht, maar de burger valt (vaak) elders terug op hetzelfde type krot... aangezien zijn inkomsten hem niet toelaten om beter te betalen. Het is een strijd met twee snelheden en waarvan de huurder niet de begunstigde is."*

Sommige deelnemers aan het overleg vragen om een flexibelere toepassing van deze kwaliteitsnormen. Andere deelnemers wijzen erop dat de normen bekomen zijn na een jarenlange strijd tegen uitwassen, en vragen aandacht voor de achterliggende doelstellingen. Met de kwaliteitsnormen wordt immers een minimale woonkwaliteit vooropgesteld. Maar tegelijk zou de toepassing van deze normen zich niet tegen de bewoners mogen keren, zoals bijvoorbeeld gebeurt bij uithuiszetting omwille van onbewoonbaarheid, zonder alternatief. Dit komt verder in de tekst – in het punt over de uithuiszettingen – aan bod.

In het overleg is een voorbeeld gegeven van een aanpassing van bepaalde kwaliteitsnormen, met name in het kader van het 'kleinschalig wonen' op campings en toeristische terreinen. Dankzij het lange termijnwerk van RISO Vlaams-Brabant<sup>268</sup>, gecombineerd met een actief beleid vanwege de provincie Vlaams-Brabant, wordt aan mensen in armoede een reëel alternatief aangeboden. De provincie voorzag hiervoor een wettelijk kader via het Provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan (PRUP) 'Weekendverblijven, campings en residentiële woonwagenterreinen'. Er werd in eerste instantie een inventaris opgemaakt van alle mensen die op een camping, een weekendverblijf of een woonwagenterrein verblijven. Het gaat om

terreinen waar je eigenlijk niet mag wonen omdat het om recreatieve, landbouw- of natuurgebieden gaat. Daarna is nagegaan of deze mensen niet op het terrein kunnen blijven wonen omdat het bijvoorbeeld dicht bij een woonkern ligt. Naast deze ruimtelijke toets is ook een maatschappelijke toets gebeurd. Als er op een terrein echt veel mensen woonden waarvoor in de regio geen alternatief kon worden gevonden, werd om maatschappelijke redenen beslist om dat terrein om te vormen tot woongebied voor kleinschalig wonen. De woning mag niet groter zijn dan 50 m<sup>2</sup> op een camping of 80 m<sup>2</sup> op een weekendverblijf. 3.000 gezinnen in Vlaams-Brabant vonden ondertussen zo een oplossing door het PRUP: ofwel werd hun woonplek geregulariseerd tot 'zone voor kleinschalig wonen en verblijven', ofwel kregen ze – indien hun woonplek niet werd geregulariseerd – perspectief op herhuisvesting. Met het PRUP werd ongeveer 1/3 van de voormalige recreatieve sites omgevormd tot 'zones voor kleinschalig wonen'<sup>269</sup>. Dit voorbeeld toont aan dat normen aangepast kunnen worden, om betaalbaar én kwaliteitsvol wonen voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen mogelijk te maken.

Over het gebruik van een huurattest of conformiteitsattest waren de meningen binnen het overleg verdeeld. Een dergelijk attest is verplicht in het Waalse Gewest bij de verhuur van 'kleine woningen' (minder dan 28 m<sup>2</sup>) en gemeubelde woningen, en bij de verhuur van collectieve woningen. Tot een paar jaar geleden bestond in Brussel ook de verplichting van een conformiteitsverklaring voor gemeubelde woningen; deze verplichting is in 2013 bij de herziening van de Huisvestingscode afgeschaft. In het Vlaamse Gewest kunnen gemeenten het gebruik ervan opleggen of kan een verhuurder er zelf voor kiezen dit aan te vragen. Voor sommige deelnemers aan het overleg houdt de algemene verplichting van een dergelijk attest het risico in dat het woningaanbod zal verkleinen, dat de prijzen nog meer zullen stijgen, en dat de administratieve controle moeilijk realiseerbaar is. In het voorontwerp van het Vlaams Huurdecreet is

voorzien dat een eigenaar een conformiteitsattest kan aanvragen, hetwelk – indien afgeleverd binnen drie maanden voor aanvang van de huurovereenkomst – zal gelden als vermoeden dat de verplichting rond minimale kwaliteitsvereisten nageleefd wordt.

Daarnaast bestaat in de gewesten ook een huursubsidie, een financiële ondersteuning die wordt toegekend bij verhuis uit een ongeschikte woning. In de praktijk ervaren de betrokkenen echter verschillende problemen. Zo ontvangen ze de premie pas na verhuis, lopen ze het risico om de premie terug te moeten betalen wanneer de nieuwe woning niet voldoet aan de normen, en

riskeren ze ook de nieuwe woning te verliezen bij een controle. Deze elementen maken dat mensen de subsidie zelfs helemaal niet aanvragen (zie bijvoorbeeld de getuigenis in de video van het Steunpunt tot bestrijding van armoede en Cera, over non-take-up van rechten<sup>270</sup>). Bij een financiële hulp bij verhuis, vragen deelnemers aan het overleg *"dat de hulp wordt toegekend wanneer de kwaliteit van de woning duidelijk 'beter' is dan de onbewoonbare woning die men verlaat"*<sup>271</sup>.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om erover te waken dat de toepassing van de woonkwaliteitsnormen telkens ook gepaard gaat met een verbetering van de woonsituatie van de betrokken personen en huishoudens. Elementen hiervoor zijn:

- voorzien in voldoende middelen voor de wooninspecties, in combinatie van effectieve sancties voor verhuurders die kwaliteitsnormen niet respecteren;
- aanpassen van regelgeving aan sommige woonvormen, zoals voor 'kleinschalig buitenwonen', rekening houdend met de doelstellingen van de actuele normen;
- evalueren en verbeteren van de toepassing van de huursubsidie, opdat deze een financiële ondersteuning kan zijn in de zoektocht naar een kwaliteitsvolle woning.

### 1.3. Leegstand en huisbezetting

Eén van de meest aangekaarte problemen tijdens de loop van het overleg is de leegstand binnen de huisvesting. De deelnemers kunnen maar niet vatten hoe het mogelijk is dat zowel publieke als private gebouwen langdurig leeg blijven staan terwijl er mensen uit noodzaak buiten of in krotwoningen moeten leven. Binnen de publieke woonsector moet weliswaar rekening gehouden worden met de structurele leegstand van woningen die wachten op of in staat van verbouwing zijn en met de frictieleegstand van woningen die leegstaan tussen twee verhuizen. Dit neemt niet weg dat de renovatie van panden wegens gebrek aan middelen soms lang op zich laten wachten en deze panden jarenlang leeg blijven staan.

In het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest, waar de toestand het nijpendst is, schat men het fenomeen op een aantal tussen 15.000 en 30.000 leegstaande woningen. In het Waalse Gewest zijn er ook geen precieze cijfers voorhanden, aangezien leegstands-inventarissen gemeentelijk dienen te worden opgemaakt en die gegevens niet gecentraliseerd worden. Vlaanderen, waar de leegstand statistisch gedocumenteerd werd tot en met eind 2016<sup>272</sup>, telt 23.417 leegstaande woningen. Het valt dan ook te betreuren dat deze verplichte centrale rapportering aan Wonen-Vlaanderen met ingang van 23 december 2016 geschrapt is.

De gemeenten beschikken over een aantal juridische instrumenten om leegstand te bestrijden, bijvoorbeeld door eigenaars financieel te straffen met leegstandsheffingen en krotbelastingen. Eigenaars kunnen ook positief



worden aangezet tot het renoveren van een leegstaand pand, met renovatiepremies of via sociale verhuurkantoren. Daarnaast beschikken gemeenten ook over een gewestelijk voorkooprecht en een sociaal beheerrecht indien de leegstand langdurig blijft aanhouden. Doorgaans wordt er echter vastgesteld dat niet alle gemeenten even bereid zijn om deze – vaak electoraal niet populaire – maatregelen te nemen.

Volgens de deelnemers aan het overleg is het fenomeen van de 'kraakpanden' dan ook een zeer duidelijk signaal naar de overheid.

Sommige mensen in extreme armoede hebben geen andere oplossing voor een dak boven hun hoofd dan lege panden te bezetten. Soms voor een heel korte periode, maar soms om er zich langer te vestigen. In die zin is het duidelijk een oplossing van "*plantrekkerij*". Anderen kiezen er voor om een daad van burgerschap en gemeenschapszin te stellen door gebouwen die sinds lange tijd leegstaan, te bezetten en aan de overheid duidelijk te maken dat ze het goed in het belang van de samenleving willen renoveren. Die vorm van bezetting is een uiting van verontwaardiging. Voor de deelnemers aan het overleg "*moet je als burger ook verontwaardigd kunnen zijn*".

In een Belgische context die het recht op eigendom altijd zeer sterk beschermde, werd de bezetting van gebouwen altijd al erg negatief beoordeeld. Toch kon er in Brussel een eerder gunstige context ontstaan, met lokale autoriteiten die bereid zijn om projecten van huisbezetting door burgers toe te staan en om ze met een zekere bereidwilligheid te begeleiden. Daarbij moet opgemerkt worden dat de leegstand in Brussel een bijzonder verstikkende druk uitoefent op de huurmarkt. Het Brusselse verenigingsleven dat zeer actief op dit thema werkt, heeft een eerste grote juridische overwinning behaald met een uitspraak<sup>273</sup>, die een eigenaar van een leegstaand gebouw verplicht om het bewoonbaar te maken. Sindsdien wordt het betrokken gebouw opnieuw bewoond door 4 volwassenen en 3 kinderen<sup>274</sup>. Deze opmerkelijke beslissing was mogelijk dankzij de Brusselse

wetgeving<sup>275</sup> die verenigingen toelaat om in naam van het collectieve belang op te treden. Ook in het Waalse Gewest voorziet een nieuw decreet<sup>276</sup> sinds kort in de mogelijkheid om een gelijkaardige stakingsvordering in te stellen, zowel voor gemeentes als voor verenigingen. De gemeente Hoei is de eerste Waalse gemeente die van deze mogelijkheid gebruik wenst te maken. In Vlaanderen beschikken verenigingen niet over deze mogelijkheid.

De deelnemers aan het overleg zijn het er over eens dat het altijd beter is om te proberen met de eigenaar van het bezette pand overeen te komen en hem duidelijk te maken dat de bezetting ook voor hem gunstig kan zijn. Het pand wordt dan namelijk onderhouden, verwarmd, er kunnen huurinkomsten geïnd worden en door de bezetting wordt een leegstandbelasting vermeden. Ook voor de buurt kan de huisbezetting een gunstig effect hebben, omdat er meestal gemeenschapsactiviteiten opgezet worden. Sommige vzw's, zoals Bruxelles-Initiative dat deelnam aan het overleg, specialiseren zich naar eigenaars toe in bezettingen van het type 'sleutel-op-de-deur', waarbij ze voorbeelden van contracten voor tijdelijke huisbezetting voorstellen. Ze zien er ook op toe dat de meest kwetsbare personen aan boord blijven, zij het Belgen, mensen met een verblijfstitel of mensen zonder papieren. Deze verenigingen hebben ook als taak om aan de lokale overheden leegstaande gebouwen te signaleren, die conform de wet Onkelinx<sup>277</sup> opgeëist zouden kunnen worden. In dit verband merken de deelnemers aan het overleg op dat burgemeesters eerder geneigd zouden zijn om van hun recht op opeising gebruik te maken, als de verplichting tot herhuisvesting die hen na een uithuiszetting wordt opgelegd, een resultaatsverbintenis zou zijn, of wanneer het inroepbaar recht op wonen in België zou worden geïnstitutionaliseerd.

Deze welwillende houding op het lokale Brusselse niveau is niet overal in het land te vinden. In Vlaanderen leidde de bezetting van een bewoond pand in Gent in maart 2017 nog tot hevige emoties bij een deel van de publieke opinie. In dit geval

ging het volgens het persrelaas om een appartement waarvan de bewoners zich gedurende een zekere periode in het buitenland bevonden. Dit was de aanleiding voor meerdere federale parlementsleden om een oud wetsvoorstel<sup>278</sup>, dat alle vormen van huisbezetting strafbaar wil maken, opnieuw aan het Parlement voor te leggen. De deelnemers aan het overleg vinden een dergelijk voorstel contraproductief. Zoals de vertegenwoordiger van het Koninklijk Verbond van de Vrede- en Politie-rechters het ook heeft uitgelegd voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers<sup>279</sup>, maakt de geldende wetgeving het al volstrekt mogelijk om excessen bij bepaalde vormen van huisbezetting tegen te gaan. Daarvoor moet het principe van een huisbezetting, te goeder trouw verricht om te overleven of als daad van burgerzin, niet in vraag gesteld worden. De Raad van State heeft een zeer kritisch advies<sup>280</sup> over dit wetsvoorstel uitgebracht, waarin zij wijst op de weinig heldere en duidelijk te brede omschrijving van de praktijk van het 'kraken', die strafbaar zou gesteld worden. De Raad herinnert er de Belgische wetgever aan dat artikel 8 van het

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens eerst en vooral het recht op een privéleven beschermt en niet het recht op eigendom. In de context van de huisvestingscrisis zou het schandelijk zijn om mensen die hun recht op wonen op een alternatieve manier proberen waar te maken door zich te vestigen in panden die toch leegstaan, te criminaliseren. Op 5 oktober 2017 werd dit wetsvoorstel ondanks de tegenstand in het verenigingsleven gestemd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers<sup>281</sup>. In de huidige vorm kan deze wetgeving nare gevolgen hebben voor de maatschappelijk gerechtvaardigde vormen van huisbezetting zoals deze in Brussel en in andere steden, al valt wel nog af te wachten of de wetgeving de grondwettelijkheidstoets overleeft. Volgens de *standstill*-verplichting die gebonden is aan artikel 23 van de Grondwet mag een nieuwe rechtsnorm immers het bestaande beschermingsniveau op sociaal gebied niet aanzienlijk doen dalen zonder dat redenen van algemeen belang dit zouden verantwoorden en zonder dat de achteruitgang als proportioneel zou beschouwd worden.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om:

- een effectief beleid te voeren tegen de leegstand van woningen, eventueel op bovengemeentelijk niveau om lokale verschillen per gemeente te vermijden;
- de mogelijkheden te bekijken inzake de bewoning van woongelegenheden boven winkels, in functie van een eventuele aanpassing van de reglementering;
- in het Vlaamse Gewest aan verenigingen de mogelijkheid te geven een stakingsvordering in te stellen tegen de eigenaars van woningen die lange tijd leeg staan;
- de nieuwe wetgeving rond de strijd tegen leegstaande gebouwen te herevalueren, opdat de kraakinitiatieven, vanuit burgergroeperingen en vanuit overleving, van woningen die in de realiteit niet door hun eigenaars bewoond worden, niet worden gesanctioneerd.

#### 1.4. Toevlucht tot alternatieve vormen

"Kiezen betekent dat men over meerdere kwaliteitsvolle mogelijkheden beschikt, en dat men in volledige vrijheid beslist wat men verkiest."<sup>282</sup>

Geconfronteerd met het gebrekkige aanbod op de woonmarkt gaan mensen op zoek naar oplossingen (die we hieronder zullen bespreken), naar een woongelegenheden, naar een plek van waaruit ze hun verschillende rechten kunnen realiseren (recht op een gezinsleven, recht op bescherming van hun gezondheid, recht op energie en water, ...). De deelnemers aan het overleg vinden dat deze

oplossing niet voortkomt uit een echt zelf gemaakte keuze maar dat deze mensen eerder ertoe verplicht en gedwongen worden. Mensen in een situatie van armoede moeten zich beperken tot het kiezen van de "minst slechtste" oplossing, die de laatste reddingsboei vormt en vermijdt dat ze op straat terecht komen.

*"Wij kennen slechts weinig mensen in armoede die werkelijk de keuze hebben gemaakt om in dergelijke woonvormen te wonen; hun 'keuze' is om het ergste te vermijden door zich naar 'een beetje beter' te richten, of dat hopen ze toch; maar het is niet wat zij werkelijk zouden willen, het stemt niet overeen met hun idee van wat 'goede huisvesting' is. Het is bijvoorbeeld 'minder erg' dan om op straat te leven, dan om met niemand te kunnen praten, dan om te veel huur te betalen, dan om te veel regels of voorwaarden te moeten volgen, dan om de bemoeienissen van sommige diensten in zijn privéleven te moeten toestaan of dan om afscheid te moeten nemen van zijn huisdieren."*<sup>283</sup> Voor de deelnemers aan het overleg is het evident: "armen nemen wat beschikbaar is of waar ze welkom zijn. Armoede is nefast voor de keuzevrijheid".

Verschillende van deze oplossingen kennen enerzijds hun probleemkanten, maar kunnen anderzijds ook soms tegemoet komen aan bepaalde noden en verzuchtingen van de betrokkenen. Essentieel in deze situaties is om te luisteren naar mensen in armoede en de manier te bekijken waarop zij hun situatie evalueren. In de volgende paragrafen gaan we dieper in op verschillende woonvormen, en ook manieren waarbij mensen in armoede zelf initiatief nemen om de greep op hun leven te herwinnen.

In 2017 heeft het Vlaamse Gewest een projectoproep gelanceerd voor experimentele woonvormen<sup>284</sup>. Organisaties werden uitgenodigd om innovatieve projecten voor te stellen waarbij kon afgeweken worden van de woonnormen of van de toewijzing van sociale woningen, voor zover de veiligheid of de gezondheid van de bewoners niet in het gedrang komt.

### 1.4.1. Solidair samenwonen

Meer en meer burgers nemen het initiatief om een woning of een gebouw te delen, enerzijds vanuit economische motieven (alternatief voor de dure woningmarkt) en anderzijds uit sociale en ecologische beweegredenen (meer sociale interactie, delen van diensten en goederen, ...). Dergelijke initiatieven gaan meestal uit van huishoudens met een gemiddeld tot hoog inkomen. Maar indien een van de deelnemers van dergelijke projecten over een vervangingsinkomen beschikt, stelt zich onmiddellijk het probleem van het sociaal statuut, waarbij men een lagere uitkering krijgt als samenwonende dan als alleenstaande (zie ook punt ...). Volgens sommige deelnemers aan het overleg "kunnen we niet spreken van solidair samenwonen voor de allerarmsten; dat bestaat niet omdat het wordt gesanctioneerd." Enkele jaren geleden werd er een studie geactualiseerd met betrekking tot de mogelijkheid van de invoering van een 'label voor solidair wonen'. Met 'solidair wonen' worden situaties bedoeld waarbij meerdere mensen samen wonen en waarvan ten minste 1 persoon maatschappelijk kwetsbaar is. Met het label zouden mensen in dergelijke projecten verder kunnen gebruik maken van het statuut van alleenstaande<sup>285</sup>.

De toegang voor lage inkomensgroepen tot de nieuwe initiatieven inzake groepswonen is niet evident. Toch zijn er enkele initiatieven die bijvoorbeeld enkele woongelegenheden ter beschikking stellen via een huurformule, of is er een samenwerking met een SVK. De sociale huisvestingsmaatschappij De Ark in Turnhout bouwt momenteel een groepswonenproject uit, waarbij sociale huur en koop van 20 woongelegenheden zal voorzien worden. Ook met de juridische vorm van CLT of een coöperatieve wordt geëxperimenteerd.

Vaak zijn projecten rond solidair wonen het initiatief van een organisatie, met betrokkenheid van een overheidsinstantie. Maar er moet zeker voldoende aandacht gaan naar de

ontwikkelingskansen van spontane initiatieven vanuit mensen in armoede zelf en naar de ruimte die nieuwe regelgeving voor dergelijke initiatieven laat. Dit werd op scherpe wijze gesteld door de deelnemers aan het overleg: *"het label vormt geen probleem omdat het geïnstitutionaliseerd is. Wanneer de gemeenschappelijke woning het initiatief is van een gezin of van enkele personen, dan is er een probleem en is het verboden. Het is zoals bij de overbevolking; die is niet toegelaten in een woning maar wel in een opvangtehuis"*.

#### 1.4.2. Permanent wonen op campings

Veel personen of gezinnen in armoede zoeken hun toevlucht tot een precair verblijf in zones die normaal bestemd zijn voor camping of toerisme. Door haar geografie wordt Wallonië geconfronteerd met een groter aantal mensen dat op permanente basis op een camping- of recreatieterrein woont dan Vlaanderen. In de volledig stedelijke context van Brussel kan men het fenomeen als onbestaande beschouwen. Zoals al bleek uit het Verslag 2010-2011 van het Steunpunt, is de benadering van het fenomeen in de beide grootste regio's van het land sinds de uitgave van het AVA zeer verschillend.

In het Vlaamse Gewest werd eind jaren 1990 besloten om de permanente bewoning van campingterreinen via gemeentelijke begeleidingsplannen te laten uitdoven. Bij gebrek aan beter bleven deze mensen echter een oplossing zoeken in permanent wonen op dergelijke terreinen. Momenteel wordt het aantal personen in het Vlaams Gewest dat op permanente basis op campings verblijft, geschat op minder dan 2.000 mensen. Tot in 2008 voerde Toerisme Vlaanderen een systematische telling uit, maar dat is niet langer het geval. De situatie varieert wel sterk per provincie. In een vorig punt verwezen we reeds naar het beleid van de provincie Vlaams-Brabant – op basis van de werkzaamheden van RISO Vlaams-Brabant – waarbij aan mensen in armoede een reëel alternatief wordt aangeboden.

Het Waals Gewest van zijn kant poogt sinds de invoering van het Plan HP<sup>286</sup> in 2002 en de actualisatie daarvan in 2011 de permanente bewoners van campings en toeristische terreinen te begeleiden naar een duurzame herhuisvesting. Het plan werd niet aan het gehele Waalse grondgebied opgelegd, waardoor er slechts 28 gemeenten meedoen. Deze gemeenten tellen wel het grootste aantal permanente bewoners van campings en toeristische terreinen in Wallonië. Eind 2015 werden er door de *Direction interdépartementale de la cohésion sociale* (Interdepartementale dienst voor sociale cohesie) 8.815 permanente bewoners geregistreerd in deze 28 gemeenten (waarvan er 8.652 gedomicilieerd waren). De evaluatie van de flux van inwoners sinds het aannemen van het plan HP toont aan dat in het algemeen elke persoon die vertrekt, vervangen wordt door een nieuwe bewoner.

Hoewel er zich sinds de uitgave van het AVA in de gewesten een regionaal beleid ontwikkelde, betreuren de deelnemers aan het overleg dat de vaststelling van destijds nog steeds actueel is. Er is nog steeds onvoldoende betaalbaar en kwaliteitsvol woonaanbod, zodat mensen die in armoede leven, waaronder tal van gezinnen, zich moeten wenden tot voorlopige oplossingen zoals permanent wonen op een campingterrein. Volgens de deelnemers moet deze eerste doelstelling niet uit het oog verloren worden en moeten dus eerst en vooral de oorzaken aangepakt worden, die mensen in armoede een werkelijke keuzevrijheid ontnemen: *"een te laag inkomen, voorwaarden waaraan men moet voldoen om toegang tot bepaalde rechten te hebben, de uitsluiting van of het beeld van mensen die in armoede leven"*.

Voor wat de gemeentepolitiek betreft willen de deelnemers wijzen op enkele nefaste gevolgen van op het eerste zicht gunstige beleidsmaatregelen, waardoor de situatie voor de meest behoeftige personen nog moeilijker wordt. Zo melden de verenigingen waar armen het woord nemen dat in Hastière bijvoorbeeld, de gemeente met het hoogste aandeel permanente campingbewoners (meer dan 25%), *"er almaar minder heel arme"*

*mensen op dat domein wonen. De gemeente heeft werken uitgevoerd (de weg werd geasfalteerd enz.), waarna de huur werd verhoogd. De werken waren met andere woorden gunstig voor de eigenaars, niet voor de bewoners".* De verenigingen maken zich ongerust over de onderlinge concurrentie die tussen eigenaars en bewoners op verblijfsparken ontstaat over de beschikbare percelen.

Hoewel het niet om een ideale oplossing gaat, zijn de deelnemers aan het overleg het er over eens dat de meeste permanente bewoners van toeristische terreinen er graag zouden willen blijven, bij gebrek aan beter. Volgens de bewoners zijn er bepaalde voordelen aan die levenswijze: toegang tot het eigendom (huurkoop), een bepaalde levensstijl die dicht bij de natuur staat, ja zelfs een grotere solidariteit tussen de bewoners. Mensen die deze beslissing nemen – al dan niet vrij- mogen er door de overheid dus niet in gehinderd worden. Zolang het algemene probleem van het gebrek aan huisvesting niet is opgelost, moeten er door de overheid maatregelen genomen worden die deze keuze vergemakkelijken, met als uiteindelijke doel om de situatie van de bewoners te verbeteren, zodat ze *"er op vooruit gaan"*. Men moet dan wel goed opletten dat deze maatregelen die woningen niet duurder maken en dat mensen in armoede niet in nog meer preciaire omstandigheden belanden.

In de tweejaarlijkse Verslagen 2006-2007 en 2010-2011 hebben wij al gepleit voor een 'sociaal buiten wonen', dat verschillende vormen kan aannemen maar binnen het kader van de sociale huisvesting de positieve aspecten van het wonen op een camping behoudt: betaalbare en kwaliteitsvolle woningen, met een diversiteit aan woonvormen. Een sociaal beheer van deze woningen kan vermijden dat er een speculatieproces op gang komt. De keuze van Vlaams-Brabant om deze verblijven te beperken tot kleinschalige woningen is in die zin een interessante piste. Dit zou andere gemeenten kunnen inspireren om een geschikte sociale huisvesting te ontwikkelen.

### 1.4.3. Gemeubelde kamers

Dit is een andere vorm van precair wonen, die al in het AVA ter sprake kwam als een flagrant voorbeeld van een 'woonkeuze', waartoe mensen in armoede zich gedwongen zien. Deze alternatieve vorm van wonen betreft niet meer alleen alleenstaande personen, maar ook gezinnen, die helaas dikwijls moeten leven in menonwaardige omstandigheden.

Zoals hoger vermeld, is - in tegenstelling tot Vlaanderen en Brussel - in Wallonië voor de verhuur van kleine woningen (van minder dan 28 m<sup>2</sup>) een verhuurvergunning nodig. Deze maatregel blijkt geleid te hebben tot een vermindering van het aantal gemeubelde kamers en tegelijk tot een prijsverhoging. Er blijft dus het risico dat de meest behoeftige personen noodgedwongen op de zogeheten 'grijze' markt terecht komen. Deze mensen worden trouwens dikwijls tweemaal gestraft, omdat ze beschouwd worden als samenwonend met hun voorlopige huisgenoten. Over dit type woningen bestaan zeer weinig gegevens, maar het is een realiteit waarmee rekening gehouden moet worden en die om een reglementering vraagt.

De deelnemers aan het overleg vragen zich inderdaad af wie werkelijk en met volle kennis van zaken zou kiezen voor een leven in een gemeubelde kamer? *"Mensen komen van de straat en hebben alleen de keuze om daar in te gaan."* De bewoners hebben geen enkele vrijheid, moeten zich schikken naar een huishoudelijk reglement, of soms naar gemeentelijke voorschriften. *"Als het gereguleerd wordt moet men garanderen dat de mensen ook een soort van geluk vinden."* Het is dit gebrek aan vrijheid dat sommige mensen in armoede duwt in de richting van nog meer preciaire huisvesting, maar waar ze zich dan wel 'vrij' kunnen voelen.

### 1.4.4. Tentenkampen

In het kader van het overleg kwamen leden van de vzw *Solidarités Nouvelles* verslag uitbrengen over

hun steunactie ten voordele van de daklozen in Charleroi. Omwille van het geringe aantal beschikbare plaatsen in de nachtopvang in de omgeving en de toename van 'wild' kamperen, ging de vzw overleggen met groepen, die er voor 'kiezen' om in een tent te leven. Hun aantal wordt op ongeveer 150 personen geschat. Het gaat om gezinnen zonder kinderen, alleenstaanden en daklozen met hun hond, die er de voorkeur aan geven volledig autonoom te leven, eerder dan zich te moeten schikken naar de regels en verplichtingen in de georganiseerde daklozenopvang. Er zijn tientallen goede tenten aan deze

mensen geleverd: ze organiseren zich in alle vrijheid, vestigen zich waar ze willen en zorgen er tegelijk voor dat hun plek proper blijft.

De deelnemers aan het overleg zijn het er over eens dat deze situatie vanzelfsprekend onze samenleving onwaardig is; tegelijk vinden ze het belangrijk om aan mensen die laatste vrijheid te laten. *"Waarvoor we zelf kiezen, wordt ons verboden. Tegelijk zijn de alternatieven die men ons voorstelt en oplegt, slechter."* Het is een daad van verzet, tegen een wooncrisis en een maatschappij die daar geen oplossing voor vindt.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede stelt voor om:

- erover te waken dat mensen in armoede die zich bij gebrek aan een kwalitatieve woning richten tot niet-erkende woonvormen hiervoor niet bestraft worden
- er voor te zorgen, in dialoog met de betrokkene, dat hij 'er op vooruit gaat'.

## 1.5. Mobiele woningen

De 'woonwagenbewoners' vormen een zeer diverse bevolkingsgroep, die soms personen van buitenlandse herkomst omvat, maar over het algemeen mensen groepeerd die sinds meerdere generaties Belgisch of Europees zijn. Hun levenswijze en beroep verschillen sterk al naargelang de groep waartoe ze behoren. Voor sommigen is hun nomadische leven een levenswijze, die van veel vroeger dateert dan het ontstaan van België. Hun levenswijze is niet minderwaardig of niet superieur aan die van mensen met een vaste woonplaats. *"Voor woonwagenbewoners, foormensen, is hun caravan hun leven. Ze zijn niet allemaal arm. Sommigen hebben zelfs een heel mooie en grote caravan. Maar wie zich niet kan vestigen op een residentieel terrein, wordt overal weggejaagd."*<sup>287</sup> Het enige wat ze vragen, is om voluit hun burgerschap op te nemen en volledig deel uit te maken van de samenleving, maar tegelijk de vrijheid te genieten om rond te reizen zonder gestraft te worden voor die levenskeuze. In België gaat het al bij al om de

bevolking van een groot dorp, ongeveer 10.000 personen.

In 2012 werd België veroordeeld<sup>288</sup> door het Europees Comité voor Sociale Rechten voor meerdere schendingen van het Herzien Europees Sociaal Handvest. België werd verweten woonwagenbewoners te discrimineren. Meer bepaald gaat het om de volgende inbreuken: op het grondgebied onvoldoende woonwagenterreinen te voorzien voor de voorbijtrekkende woonwagenbewoners; bewoonbaarheidscriteria te blijven hanteren die niet aangepast zijn aan een mobiele woonst, met meer in het bijzonder een niet-erkenning van de caravan als woonvorm in Wallonië; woonwagenbewoners onvoldoende tegen uithuiszettingen te beschermen en in het algemeen een gebrek aan coherent beleid tegenover deze bevolkingsgroep. In zijn motivering preciseerde het Comité dat *"elke plaats waar een gezin verblijft, op legale wijze of niet, in een onroerend of in een roerend goed, zoals een woonwagen, moet beschouwd worden als een woonst in de zin van het Handvest. [...] Bovendien moeten de rechten en verplichtingen die*

*voortvloeiën uit de juridische erkenning van een woonst van toepassing zijn op alle woonvormen, met inbegrip van alternatieve woonvormen zoals een woonwagen. De reglementering rond bewoonbaarheid (met name in termen van geschiktheid en veiligheid) moet redelijkerwijze aangepast zijn aan deze alternatieve woonvormen opdat de mogelijkheid om in zo'n woonst te leven niet ten onrechte zou worden ingeperkt".*

Naast het feit dat deze groep ongetwijfeld het slachtoffer is van veel negatieve vooroordelen, ligt hun belangrijkste probleem in het veel te beperkte aanbod aan beschikbare staanplaatsen voor hun mobiele woonst. Dit gebrek aan vestigingsplaatsen benadeelt hen bijzonder in de wintermaanden, omdat de privécampings waartoe ze zich bij gebrek aan beter wenden, tijdens die periode meestal sluiten. Bij gebrek aan onthaal door de overheid komen zo veel gezinnen zonder terrein te staan.

In het Waalse Gewest, waar het gebrek aan terreinen het nijpendst is, heeft de minister die bij het begin van de legislatuur bevoegd voor sociale zaken een voorontwerp van decreet aangekondigd, dat de provincies een minimaal aantal plaatsen oplegt voor vier onthaalterreinen, "*tijdens de periodes van grote doortochten*", dat wil zeggen tijdens de zomermaanden. Tot nu toe hadden slechts 11 Waalse gemeenten een partnerschap met het Gewest onderschreven om het onthaal en het tijdelijk verblijf van woonwagenbewoners te organiseren. Wij konden nog geen kennis nemen van dit voorontwerp. De minister stelt nadrukkelijk dat het geen Waalse versie zal zijn van de Wet Besson II<sup>289</sup> - de Franse wet die elke gemeente van meer dan 5.000 inwoners verplicht om een onthaalterrein voor "*nomaden*" te voorzien – en dat het voordeel zal bieden om het onthaal op bovengemeentelijk niveau te regelen. Toch zal dit plan ook een onthaal moeten voorzien tijdens de wintermaanden, om effectief aan de noden van woonwagenbewoners tegemoet te komen.

In Vlaanderen is het onthaal van woonwagenbewoners georganiseerd op 30 residentiële

woonwagenterreinen en 4 doortrekkersterreinen. Het was de ambitie van de Vlaamse Regering om voor 2012-2015<sup>290</sup> het aantal terreinen voor onthaal en doortocht op haar grondgebied te verhogen, maar momenteel is in de provincies Antwerpen en Limburg geen enkel terrein voor doortocht gelokaliseerd en is het onthaal van woonwagenbewoners nog onvoldoende.

Naast het gebrek aan staanplaatsen hebben woonwagenbewoners nog andere problemen. Op stedenbouwkundig niveau zijn caravans, ondanks de beslissing van 2012, in Wallonië nog steeds niet als woning erkend. Caravans moeten aan dezelfde voorwaarden van bewoonbaarheid voldoen als een huis. De deelnemers aan het overleg betreuren de zeer onzekere situatie die zo voor de woonwagenbewoners ontstaat als gevolg van de gehanteerde normen. "*Een gezin met vier kinderen mag bijvoorbeeld niet in een woonwagen wonen omdat er te weinig plaats is. Ondanks het feit dat wonen in een woonwagen een erkende woonvorm is, botsen woonwagenbewoners op veel problemen.*" Daarom volstaat het ook niet om een caravan als woning te erkennen. Mensen die in een mobiele woonst willen wonen, moeten dat in waardigheid kunnen doen, een gezinsleven kunnen ontplooiën, zonder dat ze onnodig lastig gevallen worden door de administratieve overheid.

Woonwagenbewoners zijn inderdaad dikwijls afhankelijk van de goede wil van de overheden. Deelnemers aan het overleg vermelden dat gemeentelijke reglementen in Brugge bijvoorbeeld het voor mensen in een mobiele woonst moeilijk maken om een referentieadres te bekomen, met het onuitgesproken doel om hen op termijn te verwijderen.

De deelnemers aan het overleg vinden het onaanvaardbaar dat onze maatschappij het voor mensen in een mobiele woning niet toelaat om zich volledig te ontplooiën door de schuld van de materiële en administratieve drempels die in hun weg staan.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om het onthaal- en huisvestingsbeleid van mensen die in mobiele woningen leven te verbeteren:

- erkennen, in het Waalse Gewest, van de mobiele woning als conform zijnde aan de kwaliteitsnormen van de Waalse Wooncode;
- zorgen voor een effectieve opvang van mensen in mobiele woningen door te zorgen voor een voldoende aantal staanplaatsen op woon- en doorgangsterreinen per gemeente of per provincie, en dit zowel in de periodes van grote doortochten als tijdens de wintermaanden;
- sensibiliseren van de bevolking en van de overheden rond de toestand en de noden van de bevolkingen die in mobiele woningen leven.

## 2. Uitsluitingsmechanismen in de woonmarkt

### 2.1. Selectie en discriminatie

In het overleg kwamen vooral situaties met betrekking tot de private huurmarkt aan bod. Uiteraard treedt er in de publieke huurmarkt ook selectie op, maar de uitwerking van inschrijvingsvoorwaarden en van een toewijzingsbeleid maakt de toekenning van publieke woningen transparanter. Problematisch is wel het grote gebrek aan beschikbare publieke woningen, waardoor lange wachtlijsten zijn ontstaan. Enia wijst in zijn Diversiteits-barometer Huisvesting op de complexiteit van actoren en procedures in de publieke huisvesting, die tot een risico op ongelijke behandeling kan leiden<sup>291</sup>. Dit werd beaamd in het overleg en dergelijke problematieken komen aan bod in het eerste hoofdstuk, met betrekking tot de non-take-up van rechten.

*"Ik herinner mij het verhaal van iemand die na een wachttijd van acht jaar eindelijk een woning aangeboden kreeg. Hij is niet erg op de hoogte van procedures, en was op het eerste aanbod niet ingegaan, en had evenmin iets laten weten. Bij zijn volgende bezoek aan een potentiële woning, vernam hij dat hij terug onderaan de lijst was beland - opnieuw acht jaar wachten? Mijn collega is in beroep gegaan tegen deze beslissing - de hele procedureslag duurde een half jaar, maar uiteindelijk werden ze verplicht om op hun beslissing terug te komen. Zonder ondersteuning en*

*volharding maakte deze persoon geen schijn van kans om aan een sociale woning te geraken, nochtans zou zo iemand als eerste in aanmerking moeten komen".*

In dit punt focussen we dus op de private huurmarkt. Private verhuurders streven naar betaalbaarheid bij de verhuur van hun woning. Door het gebrek aan betaalbare woningen, dienen zich vaak veel kandidaat-huurders aan waartussen de verhuurder kan kiezen. Het criterium van betaalbaarheid neemt een belangrijke plaats in bij deze selectie door de verhuurder. Eigenaars hanteren verschillende werkwijzen om deze betaalbaarheid te evalueren.

#### 2.1.1. Discriminatie op basis van herkomst van het inkomen

Tijdens het overleg uitten mensen die in bestaansonzekerheid leven een heel sterk gevoel van discriminatie bij het zoeken naar een woning. Dat gevoel werd geobjectiveerd en bevestigd, meer bepaald in de Diversiteitsbarometer van Unia (2014) opmaakte. In de eerste fase van het huurproces, met name de advertentie, "veruit het meest geviseerd is het criterium vermogen". Bij 83,2% van de bestudeerde advertenties die minstens één direct discriminerend sleutelwoord bevatten, stond een rechtstreeks discriminerende formulering of voorwaarde in verband met het criterium van vermogen<sup>292</sup>.

De kredietwaardigheid van een kandidaat, dus zijn vermogen, wordt door eigenaars als het belangrijkste criterium beschouwd, wat begrijpelijk



is. Dikwijls wordt echter geselecteerd op basis van de oorsprong van het inkomen en weigeren sommige eigenaars rekening te houden met inkomens die niet uit arbeid voortvloeien, zoals een leefloon, een arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkering of een werkloosheidsuitkering. Bij het eerste contact – meestal telefonisch of via mail – blijkt dat *"de kandidaat-huurders met een leefloon of een arbeidsongeschiktheidsuitkering [...] het meest nadelig behandeld worden"*<sup>293</sup>.

In een uitspraak van 5 mei 2015 heeft de Rechtbank van eerste aanleg van Namen<sup>294</sup> voor de eerste keer deze vorm van voorafgaandelijke selectie veroordeeld. De door Unia aanhangig gemaakte rechtsvordering had als vertrekpunt meerdere meldingen over een eigenaar, die van zijn kandidaat-huurders het bewijs vroeg van een arbeidscontract van onbepaalde duur en een minimum inkomen van 2000 euro per maand<sup>295</sup>. Wat gesanctioneerd werd is het feit van een *"de facto uitsluiting"* door een eigenaar van *"al wie, zonder een arbeidsbetrekking van onbepaalde duur, niet minder in staat is om van een regelmatig inkomen te genieten, zoals de gepensioneerden, de rechthebbenden op een vervangingsinkomen, de huishoudens die hun middelen betrekken uit aandelen/obligaties of ook uit huur van onroerend goed, enz."*<sup>296</sup>. De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (of de Privacy-commissie) had al dezelfde gedragslijn aangenomen<sup>297</sup>.

### 2.1.2. Berekening van besteedbaar bedrag

Bij het verdere verloop van het selectieproces gaan een aantal eigenaars de profielen van de minst aantrekkelijke kandidaten opzijshuiven. De meest gangbare test is het toepassen van de 'regel van 30%', waarbij maximum een derde van het inkomen zou mogen besteed worden aan huur. In het licht van de prijzen op de private huurmarkt – en in het bijzonder in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van de lage uitkeringen reduceert deze

regel drastisch het woningaanbod voor deze huishoudens.

### 2.1.3. Introductie van een eenzijdige huurbelofte

Recent werd door de Vlaamse huurdersbonden ook gesignaleerd dat een aantal vastgoedmakelaars eisen dat de huurder een éézijdige huurbelofte aangaat, met betaling van een bedrag dat kan oplopen tot 500 euro. De makelaar stelt de kandidaat-huurder vervolgens voor aan de verhuurder, die dan kiest uit de verschillende kandidaat-huurders (die dit bedrag ook hebben betaald). De makelaar het bedrag betaalt wel het bedrag terug aan wie niet gekozen werd, maar dit kan weken aanslepen. Deze praktijk legt een serieuze hypotheek op je zoektocht: *"Als je dringend op zoek bent naar een huurwoning, zoals zovelen op de krappe huurmarkt, heb je natuurlijk niet steeds de tijd om te wachten op een beslissing van de verhuurder. Maar aangezien je het geld hebt moeten storten, is het ook weinig zinvol om je zoektocht verder te zetten. Want stel dat je toch iets anders zou vinden, maar de verhuurder kiest uiteindelijk toch voor jou, dan zie je het geld nooit meer terug. Verder zoeken of bij meerdere verhuurders een huurbelofte ondertekenen, is dus riskant"*<sup>298</sup>. Daarnaast wordt dit systeem gebruikt als een bijkomende selectiemechanisme: wie dit bedrag niet kan betalen, maakt onmiddellijk geen kans om te huren. Zowel de huurdersorganisaties als het Nationaal Eigenaars- en Mede-EigenaarsSyndicaat hebben in het overleg gevraagd om tegen dergelijke praktijken op te treden.

### 2.1.4. Samenstelling van de huurwaarborg

Met de huurwaarborg wil men een garantie bieden voor situaties van huurachterstal of voor eventuele schade bij het verlaten van de woning. Voor mensen met een laag inkomen kan deze huurwaarborg een grote drempel vormen in de toegang tot de huisvestingsmarkt: het bedrag van twee of drie maanden – samen met de huur van de

eerste maand en op het moment dat de waarborg van een eventuele voorgaande huur nog niet is vrijgegeven – vormt voor heel wat mensen een bijzonder grote uitgave.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft de voorbije jaren, samen met verschillende organisaties uit de drie gewesten, rond de huurwaarborg gewerkt. Toen de huurwaarborg-regeling in 2007 werd uitgewerkt, had deze de expliciete doelstelling om de toegang tot de huurmarkt te vergemakkelijken. Het aantal maanden huur voor de waarborg – in het geval van een geblokkeerde rekening – werd beperkt tot twee maanden. Er werd de mogelijkheid voorzien om de waarborg samen te stellen in schijven, ten bedrage van maximaal drie maanden huur, in een periode van maximaal drie jaar (bankwaarborg). Men voorzag ook een neutraal formulier, waardoor de oorsprong van de waarborg niet gekend is.

De voorbije jaren werden in de praktijk echter een aantal problemen vastgesteld<sup>299</sup>:

- de bankwaarborg (samenstelling in schijven) wordt nauwelijks toegepast; onder andere omdat vaak hoge dossierkosten worden aangerekend);
- het neutraal formulier wordt nauwelijks gebruikt;
- andere waarborgvormen worden door de verhuurder voorzien; in een aantal gevallen gaat het om waarborgen in cash, wat wettelijk verboden is;

- OCMW's hebben verschillende praktijken met betrekking tot de dekking van de waarborg en de eventuele terugbetaling ervan;
- de sociale huurders hebben – met betrekking tot de waarborg - niet dezelfde beschermings-modaliteiten als de andere huurders.

In het overleg werd door verenigingen waar armen het woord nemen benadrukt dat de huurwaarborg een eerste hindernis blijft om te kunnen huren: *"Er zijn systemen ingevoerd om te helpen bij het overbruggen van de eerste hindernis, namelijk de samenstelling van de huurwaarborg. De mogelijkheid om die in kleine maandelijkse schijven te betalen, kan interessant lijken, maar voor wie moeite heeft om zijn huur te betalen, is het niet evident om daar bovenop nog dit maandelijkse bedrag te betalen. Er bestaan systemen waardoor huurders de borg niet zelf hoeven te betalen, maar eigenaars willen daar vaak niet van weten. De wetgeving wordt vaak niet toegepast en eigenaars zeggen dat kandidaat-huurders die niet tevreden zijn, ook ergens anders kunnen aankloppen. Mensen moeten financieel soms erg ver gaan om een dak boven het hoofd te kunnen hebben"*.

Vanuit het overleg binnen het Steunpunt, en ook door andere actoren, werd de piste van een centraal huurwaarborgfonds naar voren geschoven, in functie van de betaalbaarheid van de huurwaarborg en het opheffen van het risico op stigmatisering<sup>300</sup>. Wegens de overheveling van de bevoegdheid over de huurwaarborg naar de gewesten, zijn de respectievelijke regeringen bezig een eigen regelgeving uit te werken.

Schema: De pistes in de drie gewesten rond het huurwaarborgsysteem:

In het **Waalse Gewest** heeft de vorige Waalse regering voorzien in de oprichting van "een regionaal huurwaarborgfonds dat zich garant zal stellen ten aanzien van de eigenaar met betrekking tot de storting van de volledige waarborg, zelfs als deze nog niet helemaal is samengesteld door huurder ten aanzien van het fonds, en in dit kader het mogelijk maakt de huurwaarborg door te geven"<sup>301</sup>. Een wetsontwerp voorziet dat - als een huurwaarborg moet verstrekt worden - deze verplicht via dit fonds moet verlopen. Dit wetsontwerp kreeg binnen de regering een eerste lezing. De nieuwe regering van het Waalse Gewest heeft in zijn regeerakkoord deze piste van een regionaal huurwaarborg-fonds echter niet opgenomen.

In het **Brusselse Hoofdstedelijke Gewest** wordt in de nieuwe ordonnantie betreffende de regionalisering van de Brusselse woninghuur<sup>302</sup> de bestaande huurwaarborgregeling overgenomen. Wel wordt de ondersteuning in de samenstelling van de huurwaarborg vernieuwd, met twee luiken<sup>303</sup>. Het bestaand systeem van renteloze leningen door het Woningfonds wordt aangepast, met een uitbreiding van de doelgroep en aangepaste voorwaarden (bijvoorbeeld de verhoging van de terugbetalingstermijn van 18 naar 24 maanden). Daarnaast wordt - voor mensen die teveel schulden hebben voor een lening (consumentenkrediet) of voor wie de maandelijkse terugbetaling te hoog is - het BRUHWA-fonds (BRUGAL-fonds in het Frans) opgericht dat de waarborg voorschiet, in ruil voor een maandelijkse bijdrage van de huurder (van 5 tot maximum 30 euro, afhankelijk van het inkomen), lager dan het maandgeld van een krediet. Die bijdrages worden aan het einde van de huurovereenkomst teruggestort, na aftrek van bedragen die de huurder eventueel verschuldigd is aan het fonds. In beide gevallen - lening of waarborg uit het fonds - krijgt de huurder de waarborg op een geblokkeerde rekening op zijn naam, zodat de verhuurder niet weet waar het geld vandaan komt.

In het **Vlaamse Gewest** wil de regering de waarborg terug optrekken naar drie maanden. Naar keuze van de huurder kan de waarborg drie vormen aannemen: ofwel een geïndividualiseerde rekening bij een financiële instelling op naam van de huurder, ofwel een zakelijke zekerheidstelling bij een financiële instelling op naam van de huurder, ofwel een bankwaarborg ten gevolge van een standaardcontract tussen een OCMW en een financiële instelling. Met het akkoord van de verhuurder kan de waarborg ook geleverd worden via een borgstelling door een natuurlijke persoon of rechtspersoon. De regering zal een formulier vastleggen waarmee de financiële instelling bevestigt dat de waarborg toegekend is, ongeacht de manier waarop die waarborg wordt gevormd. De regering wil ook voorzien in een renteloze huurwaarborglening<sup>304</sup>.

De verschillende pistes moeten geëvalueerd worden op hun impact op de betaalbaarheid van de huurwaarborg, op en het risico dat de kandidaat-huurder kan gestigmatiseerd en uitgesloten worden op basis van de vorm van de huurwaarborg. Het Netwerk tegen armoede waarschuwt alvast voor de impact van de voorziene verhoging in Vlaanderen van de huurwaarborg van twee naar drie maand: "dit betekent dat mensen voor een huurwoning van 500 euro per maand 2.000 euro (drie maand huurwaarborg + eerste maand huur) moeten ophoesten om nog maar een woning te kunnen beginnen huren. Dat is totaal onhaalbaar voor mensen met een laag inkomen"<sup>305</sup>. Het Netwerk vraagt om de concrete modaliteiten van de

renteloze waarborglening – die dit probleem moet ondervangen – samen met de huurdersbonden en armoedeorganisaties uit te werken. Met betrekking tot het Brusselse systeem is de Brusselse Bond voor het Recht op Wonen ook bezorgd over een aantal onzekerheden, zoals de termijn waarop het Woningfonds zal antwoorden op de aanvragen: "De uitdaging voor het Woningfonds zal erin bestaan dat ze de huidige termijn van twee à drie dagen voor de 200-tal leningen die ze nu afsluit ook zal kunnen behouden voor de voorziene 1000 aanvragen voor het BRUHWA-fonds"<sup>306</sup>. Ook de Brusselse Bond blijft de oprichting van een centraal of universeel huurwaarborgfonds naar voren schuiven.

Het Steunpunt beveelt aan om de toegang tot een betaalbare en kwalitatieve woning te verbeteren voor huishoudens met een laag inkomen, en hen te beschermen tegen selectie en discriminatie, door:

- voorzien in een centraal huurwaarborgfonds, in functie van de betaalbaarheid en niet-stigmatiserende toegang tot een huurwoning;
- verdere uitwerking van acties en instrumenten in de strijd tegen discriminatie (zie hiervoor ook de aanbevelingen van Unia op het vlak van de intensifiëring van sensibiliseringsacties, de ontwikkeling van deontologische codes met beroepsverenigingen en de invoering van praktijktests in de verschillende fasen van het verhuurtraject);
- toepassing van de huidige bepalingen, zoals deze met betrekking tot het afficheren van huurprijzen;
- juridisch evalueren van praktijken zoals deze van de eenzijdige huurbelofte, door de bevoegde instantie;
- aanbieden van een ondersteuning en begeleiding van eigenaars in het kader van de verhuur van betaalbare en kwalitatieve woningen aan personen met een laag inkomen.

## 2.2. Uithuiszettingen ten gevolge van onbewoonbaarheid

Bijna een derde van de mensen met armoederisico leeft in een woning van slechte kwaliteit<sup>307</sup>. Wanneer een burgemeester heeft beslist dat een woning onbewoonbaar is, wordt de uithuiszetting van de huurder onvermijdelijk. Cijfers over het aantal onbewoonbaarheidsverklaringen en uithuiszettingen ten gevolge van deze beslissingen zijn moeilijk te bekomen. Voor het Waalse Gewest heeft het IWEPS na een uitvoerig onderzoek de volgende schatting kunnen maken voor het jaar 2012: er zouden dat jaar 1.119 woningen onbewoonbaar of overbevolkt zijn verklaard door de 262 Waalse burgemeesters. Dit zou hebben geleid tot 73 uithuiszettingen en 388 herhuisvestingsaanbiedingen<sup>308</sup>. In Vlaanderen moet er een onderscheid gemaakt worden tussen 'ongeschiktheid' en 'onbewoonbaarheid'. Bij het eerste concept gaat het om woningen die na inspectie 15 strafpunten krijgen. Het tweede concept is vergelijkbaar met het onbewoonbaarheidsconcept in de twee andere gewesten en wijst op een gevaar voor de gezondheid en de veiligheid van de bewoners. Uit overwegingen qua leesbaarheid gebruiken we verder de term 'onbewoonbaarheid' (*inhabitabilité*).

Niet alleen is een uithuiszetting ten gevolge van onbewoonbaarheid - zoals elke uithuiszetting - traumatiserend, ze tast ook de rechten van de huurder aan. Eerst en vooral heeft de huurder slechts zelden een fout 'begaan': de onbewoonbaarheid is meestal te wijten aan de woning zelf of aan nalatigheid van de eigenaar. Bovendien beschikt de huurder niet over de mogelijkheid om zijn argumenten te laten gelden voor een vrederechter. Beslissingen van de burgemeester kunnen namelijk enkel voor een bestuurscollege worden aangevochten. De huurder kan dus geen beroep of verzet tegen de beslissing aantekenen voor een burgerlijke rechtbank; wel kan hij naar de burgerlijke rechtbank stappen in een parallelle procedure om te vragen om door de eigenaar te worden vergoed. Tot slot kan de huurder niet de bescherming inroepen van de maatregelen die zijn voorzien in geval van een door een vrederechter opgelegde uithuiszetting, zoals de automatische waarschuwing van het OCMW, de tussenkomst van een gerechtsdeurwaarder en de minimumtermijn van één maand tussen het vonnis en de uithuiszetting. Behalve in geval van nakend gevaar geven de onbewoonbaarheidsbesluiten de bewoners een termijn van 3 maanden om hun woning te verlaten, maar de betekening van deze beslissing gebeurt niet via een gerechtsdeurwaarder, waardoor het overbrengen van de

informatie soms effectiviteit mist. Er zou kunnen worden overwogen om het OCMW te verwittigen in het kader van procedures van onbewoonbaarheidverklaring. Zoals dit ook het geval is in burgerrechtelijke procedures zal er over gewaakt dienen te worden dat een dergelijke automatische verwittiging van het OCMW in een vroeg genoeg stadium gebeurt, zodat het OCMW de kans krijgt om een efficiënte oplossing te brengen en niet voor de voldongen feiten wordt gezet.<sup>309</sup>

Uiteraard zijn alle deelnemers aan het overleg het erover eens dat de minimumnormen inzake bewoonbaarheid van cruciaal belang zijn om de strijd aan te binden met de slechte woonomstandigheden van heel wat mensen in armoede. Maar in het licht van de voorgaande vaststellingen hebben de deelnemers aan het overleg zich de volgende vraag gesteld: is een te strenge toepassing van de normen inzake bewoonbaarheid problematisch voor mensen in armoede? Werken zij niet als een bijkomend uitsluitingsmechanisme voor kwetsbare mensen wanneer hun toepassing niet gepaard gaat met een voldoende aanbod aan betaalbare en kwalitatieve woningen?

### 2.2.1. De normen inzake bewoonbaarheid en hun administratieve toepassing

Om eigenaars te verplichten om voor hun woningen een minimaal niveau van bewoonbaarheid te handhaven, hebben de wetgevende instanties op de verschillende bevoegdheidsniveaus een wetgeving in dit domein uitgewerkt. Huisvesting is een gewestelijke bevoegdheid. Elk gewest heeft dus zijn eigen wooncode<sup>310</sup> aangenomen, op basis waarvan minimale kwaliteitsnormen<sup>311</sup> met betrekking tot de bewoonbaarheid van die woningen werden vastgelegd.

De toepassing van deze normen inzake bewoonbaarheid is onderworpen aan administratieve procedures die, algemeen beschouwd, relatief vergelijkbaar zijn in de drie

gewesten van het land. Elke betrokkene kan aan de inspectiediensten (gemeentelijk of gewestelijk, in functie van de gemeente) vragen dat de bewoonbaarheid van een woning wordt onderzocht. Na een dergelijk onderzoek maken de inspectiediensten een verslag over aan de burgemeester, samen met een advies over de bewoonbaarheid van het pand. De burgemeester is dan verplicht om de betrokken partijen, waaronder de huurder, de mogelijkheid te geven om gehoord te worden.

Daarna is het zijn taak om een beslissing te nemen, zonder dat hij daarbij verplicht is om het advies van de inspectiediensten te volgen. Als hij beslist dat de woning onhygiënisch, onbewoonbaar of overbevolkt is, moet hij onmiddellijk een einde stellen aan de bewoning van het betrokken goed. Het huurcontract wordt dan nietig verklaard, wat zal moeten worden gevorderd voor de vrederechter, en de woning wordt opgenomen in de inventaris van onbewoonbare en ongezonde woningen.

Er zijn in dit kader verschillende strafvorderingen tegen de eigenaar voorzien. Gemeenten kunnen speciale belastingen heffen om verkrotting te bestraffen. In Vlaanderen hebben de gemeenten bovendien een voorkooprecht in het geval waarin ze zelf de renovatiewerkzaamheden willen uitvoeren op kosten van de eigenaar. Op strafrechtelijk niveau kunnen de eigenaars eveneens worden vervolgd wegens het verhuren van een onbewoonbare woning. Als ze schuldig worden bevonden, kijken ze aan tegen gevangenisstraffen of zware boetes.

Krachtens artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet mogen burgemeesters ook op eigen initiatief een einde stellen aan de bewoning van een bepaald goed. Dit gebeurt dan gewoonlijk uit veiligheidsoverwegingen met het oog op brandgevaar naar aanleiding van controles die door de gemeentelijke brandweer worden uitgevoerd.

In de praktijk blijkt echter dat huurders niet altijd worden gehoord en dat bij de administratieve procedures maar zelden rekening wordt gehouden

met hun mening, behalve in de zaken waar de beslissing duidelijk niet in verhouding stond met de situatie. De deelnemers aan het overleg pleiten voor een verplichting om de mening van de huurders in aanmerking te nemen voordat er een beslissing wordt genomen over de bewoonbaarheid van hun woning. *"Een van de tekortkomingen van de reglementering is dat ze heel erg focust op de stenen: in de procedures staan de bewoners niet altijd centraal. Er moet meer aandacht naar de bewoners gaan en niet zozeer naar de plek waar ze wonen."*

In het kader van het overleg werd er een goede praktijk aangehaald. In Gent was er een probleem met de veiligheid van een woning met 50 kamers. De brandweer vroeg om de woning, en dus alle kamers, onbewoonbaar te verklaren wegens brandgevaar en het feit dat bij brand niet iedereen zou kunnen worden gered. Na de hoorplicht van de eigenaar en van de huurders en overleg met de brandweer, Dienst Toezicht en de Dienst Wonen besloot de burgemeester om de kamers die wel evacueerbaar zijn bij brand, enkel ongeschikt te verklaren. De personen uit de onbewoonbaarverklaring op basis van artikel 135 N.G. (niet te evacueren) werden onmiddellijk herhuisvest, de andere bewoners kregen meer tijd om een andere woonoplossing te vinden. Ze kregen hierbij ondersteuning van Dienst Wonen en van de Huurdersbond.

Parallel met de administratieve procedures kunnen huurders in het kader van een burgerlijke rechtsvordering tegen zijn verhuurder de naleving van de bewoonbaarheidsnormen inroepen bij de vrederechter.

### 2.2.2. De procedure voor de vrederechter


Wanneer de vrederechter geconfronteerd wordt met een huurovereenkomst die betrekking heeft op een onbewoonbaar goed, dan kan hij verordenen dat de huur wordt verlaagd, dat de nodige herstellingswerkzaamheden worden uitgevoerd of zelfs dat de huurovereenkomst


wordt beëindigd. Aangezien de reglementering die betrekking heeft op de regionale kwaliteitsnormen van openbare orde is, is de rechter verplicht om de huurovereenkomst van een woning die onbewoonbaar is verklaard, nietig te verklaren. Daarentegen mag hij niet ingaan op de vraag van een eigenaar die een huurder wil uitzetten op grond van een vermeende onbewoonbaarheid van de woning.

Hoewel een procedure voor een vrederechter in theorie een oplossing kan bieden voor mensen die een onbewoonbare woning huren, mogen we niet uit het oog verliezen dat de toegang tot justitie voor mensen in armoede veel moeilijker is geworden sinds de recente hervormingen die uitvoerig aan bod zijn gekomen in het tweejaarlijkse Verslag 2014-2015<sup>312</sup>, evenals in punt 1.3.5. van dit Verslag.


### 2.2.3. De verplichting tot herhuisvesting

Het AVA wees er al op: als de overheid een beleid invoert inzake de kwaliteit van huisvesting, dan moet ze ook de nodige mogelijkheden voor een effectieve herhuisvesting voorzien. Op papier hebben de gewestelijke wetgevers gehoor gegeven aan deze verzuchting.

 Er bestaat in de drie gewesten van het land een verplichting om huurders die om redenen van onbewoonbaarheid werden uitgezet, te herhuisvesten.


 In **Vlaanderen** is het de burgemeester die aan deze verplichting gehoor moet geven. Volgens de Wooncode<sup>313</sup> kan de burgemeester de kosten van de herhuisvesting van de uitgezette huurder verhalen op de eigenaar wanneer er een onbewoonbaarverklaring is uitgesproken. De gemeente kan eveneens met het Gewest overeenkomen dat dit laatste de kosten voor de herhuisvesting verhaalt op de eigenaar die in gebreke is gebleven.

Om de procedure voor de terugvordering van de herhuisvestingskosten efficiënter te maken, lanceerde het Agentschap Wonen Vlaanderen in juni 2009 in enkele gemeenten een pilootproject<sup>314</sup>. Dit project voorzorg in een prefinanciering van de herhuisvestingskosten via een speciaal 'Herstelfonds'. De eigenlijke terugvordering van de herhuisvestingskosten gebeurde via de Vlaamse inspectiediensten. Het project werd in 2015 stopgezet, nadat 26 invorderingsdossiers werden behandeld, allemaal volledig of bijna volledig afgesloten, met zeer positieve resultaten<sup>315</sup>. In het Vlaamse Gewest is er ook een huurgarantiefonds (Fonds ter bestrijding van de uithuiszetting) dat – mits de betaling van 75 euro door de verhuurder bij het aangaan van een nieuwe huurcontract – tussenkomen bij een eventuele wanbetaling van de huurders, met een aantal voorwaarden (huurachterstal van 3 maanden, een vonnis met een afbetalingsplan en de huurder leeft het afbetalingsplan niet na)<sup>316</sup>. Het fonds is bedoeld als preventie van uithuiszettingen, maar is tot nu toe geen succes (803 aansloten wooneenheden in 2016, en 119 betalingen ten bedrage van 38.273 euro)<sup>317</sup>. Het optimaliseren van het fonds is in het Vlaams 'globaal plan dak- en thuisloosheid 2017-2019' opgenomen als één van de acties in het kader van het verminderen van het aantal uithuiszettingen.

 **In Wallonië** ligt de verplichting tot herhuisvesting bij de burgemeester en de *Société wallonne du Logement (SWL)* wanneer huurders worden uitgezet omdat hun woning niet beantwoordt aan de regels inzake woonbaarheid of veiligheid<sup>318</sup>. De Code roept de burgemeester op om een herhuisvestingsoplossing te vinden binnen het aanbod aan bepaalde soorten woningen op het grondgebied van zijn of haar gemeente.

Er wordt in de Code evenwel geen enkele sanctie voorzien voor gevallen waarin de burgemeester deze verplichting niet naleeft. Als er in de gemeente geen enkele woning beschikbaar is, is het de taak van de SWL om de herhuisvesting te regelen. De enige verplichting die de SWL echter

heeft, is om te zoeken in een groter gebied en - indien nodig - op de private huurmarkt. Er is dus geen garantie op herhuisvesting.

 **In Brussel** voorziet de Huisvestingscode dat bij uithuiszettingen ten gevolge van onbewoonbaarheid, eerst de burgemeester en vervolgens de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (BGHM) moeten nagaan of er een woning beschikbaar is op de private huurmarkt<sup>319</sup>. Huurders die omwille van onbewoonbaarheid uit hun woning werden gezet, krijgen voorrang bij toekenning van een sociale woning.

Er bestaat eveneens een Fonds dat wordt gevoed door de administratieve boetes die worden opgelegd door eigenaars die in gebreke blijven. Dit Fonds is bedoeld als ondersteuning voor de nieuwe huur en om bij te dragen in de kosten voor de verhuis en de installatie in de nieuwe woning.

Geen enkele van deze drie gewestelijke verplichtingen tot herhuisvesting is bindend voor de overheden, omdat het gaat om middelenverbintenissen en niet om resultaatsverbintenissen. Bijgevolg staat een groot aantal mensen die het slachtoffer werden van uithuiszettingen omwille van onbewoonbaarheid, gewoon op straat.

Voor de deelnemers aan het overleg moet deze verplichting effectief en systematisch worden gemaakt, eens te meer een herhaling van een vraag die al in het tweejaarlijkse Verslag 2008-2009 over dakloosheid werd gesteld.

Om het gebrek aan woningen te omzeilen, nemen sommige burgemeesters systematisch geen beslissing over de onbewoonbaarheid van een woning tot ze zeker zijn dat de huurder die zal worden uitgezet, ook effectief kan worden geherhuisvest. Door zo te handelen nemen de burgemeesters volgens de actuele wetgeving jammer genoeg risico's op het gebied van hun aansprakelijkheid.

In het kader van het overleg hebben de vertegenwoordigers van het OCMW uitgelegd hoe zij mensen begeleiden om te voorkomen dat ze worden uitgezet zonder herhuisvesting: *"ze hanteren een aanpak om mensen te begeleiden bij het indienen van een klacht bij de DGHI (Directie Gewestelijke Huisvestingsinspectie)<sup>320</sup>. Bepaalde mensen wensen of durven geen klacht in te dienen: we begeleiden hen dan bij hun zoektocht naar een woning en eenmaal een oplossing gevonden is, tracht men via de dienst stedenbouw en de DGHI voor het vertrek van de huurder een huisbezoek te organiseren (of ten minste om de woning te seinen). Dit beperkt enigszins de moeilijke situaties die tussen een eigenaar en zijn huurder zouden kunnen ontstaan"*.

De deelnemers aan het overleg zijn het erover eens dat een dergelijke begeleiding zeker steek houdt, maar betreuren dat het eigenlijk gaat om 'trucs' die het onderliggende probleem, met name het globale gebrek aan betaalbare en kwalitatieve woningen, verbergen. Bovendien zijn deze uitzonderingen niet van toepassing in alle gemeenten, waardoor mensen die in armoede leven afhankelijk worden van de goodwill van de lokale overheden.

De deelnemers aan het overleg hebben ook de 'wilde' uithuiszettingen tegen het licht van heel deze problematiek gehouden. Ook daar bestaan er regels en wetten om de slachtoffers te beschermen, maar omdat die wetgeving niet wordt toegepast, moeten mensen in armoede "trucs

*uitvinden om te voorkomen dat ze worden vermorzeld"*. Het grote probleem in heel deze situatie is dat klachten die worden ingediend door slachtoffers van een 'wilde' uithuiszetting, nauwelijks worden opgevolgd. Wanneer ze al durven klacht indienen bij de politie, weigert die vaak om in te grijpen onder het voorwendsel dat het gaat om een burgerlijk geschil. Veel mensen weten het niet, maar het gaat hier wel degelijk om een strafbaar feit<sup>321</sup>. Het is daarom noodzakelijk dat niet alleen de mensen, maar ook de ambtenaren goed worden geïnformeerd. Maar in hoofdde pleiten de deelnemers aan het overleg ervoor dat er strengere sancties worden getroffen tegen eigenaars die zich schuldig maken aan 'wilde' uitwijzingen en dat de kosten voor de herhuisvesting van de huurder ten laste komen van de eigenaar.

In een recente beslissing heeft het Comité voor economische, sociale en culturele rechten van de Verenigde Naties Spanje veroordeeld en aanbevolen om *"de noodzakelijke maatregelen te nemen zodat uithuiszettingsbeslissingen die mensen betreffen die geen middelen hebben om zich te herhuisvesten enkel toegepast worden nadat deze mensen effectief werden geraadpleegd en alles in het werk is gezet zodat zij geherhuisvest worden, in het bijzonder indien dit gezinnen, oudere mensen, kinderen of andere kwetsbare mensen betreft"*<sup>322</sup>. Dit standpunt is evenzeer geldig voor België.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om uithuiszettingen wegens onbewoonbaarheid te vermijden en de negatieve gevolgen ervan te bestrijden:

- voorzien dat er bij een onbewoonbaarheidsverklaring geen uithuiszetting gebeurt (behalve bij imminente dreiging voor gezondheid) zonder dat er in een betere huisvesting is voorzien voor de betrokken huurder;
- het OCMW systematisch en voldoende op tijd waarschuwen in het geval van een onbewoonbaarheids- of ongeschiktheidsprocedure;
- de gemeenten verplichten om voldoende transitwoningen beschikbaar te stellen.
- effectief realiseren van het hoorrecht van de huurder, en rekening houden met zijn of haar mening.



Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om 'wilde uithuiszettingen' te bestrijden:

- informeren van de politiediensten over de noodzaak en verplichting om een PV op te stellen bij situaties van 'wilde uithuiszetting' en beter informeren van de huurders van hun rechten;
- financieel verantwoordelijk stellen van de eigenaars die 'wilde uithuiszettingen' uitvoeren door de herhuisvestingskosten van hun huurders op hen te verhalen.

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

De voorbije decennia zijn er verschillende initiatieven ontstaan die mensen willen ondersteunen in de zoektocht naar en het behoud van een betaalbare en kwalitatieve woning. Dergelijke initiatieven zijn vanuit de betrokken personen en groepen zelf ontstaan, werden opgericht door een bepaalde organisatie of werden door de overheid geïnitieerd. Een aantal van deze initiatieven wordt ondertussen door de overheid gefinancierd en omkaderd. Tijdens het overleg binnen het Steunpunt werd regelmatig naar initiatieven verwezen en erover uitgewisseld. Een schematisch overzicht van initiatieven op het einde van het hoofdstuk opgenomen.

#### 3.1. Begeleiding in de zoektocht naar een woning

Reeds lang bestaan 'woonwinkels' waar kandidaat-huurders een overzicht krijgen van het woningaanbod in hun buurt of gemeente. Vanuit terreinorganisaties ontstonden ook sociale verhuurkantoren (SVK) die privé-eigenaars willen overtuigen om hun huurwoning onder het beheer van het SVK te plaatsen, in ruil voor een gegarandeerde betaling van de huur en voor het beheer van de woning gedurende een afgesproken periode. Deze SVK's kregen in de drie gewesten een eigen omkadering.

In het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijke Gewest zijn sinds enkele jaren

*capteurs de logement* actief: deze beroepskrachten nemen contact met eigenaars en proberen het contact tussen de kandidaat-huurder en de eigenaar te ondersteunen. In Gent is er een Woonzoekteam opgestart met eenzelfde doelstelling; in dit project worden kandidaat-huurders ondersteund die al begeleid worden door een welzijnsorganisatie.

Vaak is er sprake van partnerschappen tussen organisaties om te werken aan een integrale begeleiding en afstemming. In het overleg werd het belang van samenwerking tussen verschillende diensten zeker onderstreept. Tegelijk werd gevraagd om de plaats van de kandidaat-huurder te bewaken en om voldoende oog te hebben voor de behoeften en aspiraties van de betrokken persoon of gezin.

In het overleg werd sterk benadrukt dat de enorme krapte op de huurmarkt maakt dat de huishoudens met een laag inkomen voortdurend in concurrentie komen te staan met elkaar, en zelfs met organisaties, met onderlinge verdringingseffecten. Dit structureel woningtekort voor mensen met een laag inkomen kan niet anders opgelost worden dan door een structurele verhoging van het sociale en private huuraanbod.

#### 3.2. Begeleiding bij het behoud van een woning

In het Waalse Gewest is sinds 2012 een financiering ingevoerd voor de uitbouw van een sociale dienst binnen de sociale huisvestingsmaatschappijen: de gefinancierde beroepskrachten hebben een specifieke benaming (*référents*

*sociaux*) en functie, en begeleiden vanuit de sociale huisvestingsmaatschappijen de bewoners van de sociale woningen. In het Vlaamse Gewest krijgen sociale huisvestingsmaatschappijen (die financieel minder sterk staan) in het kader van de Gewestelijke Sociale Correctie een bijpassing voor de financiering van basisbegeleidingstaken.

Een ander specifiek aanbod is het *Housing First* programma. Deze methode uit de VS is gericht op de maatschappelijke integratie van de meest kwetsbare daklozen en werd drie jaar lang in zeven steden in België uitgetest. Huisvesting is de eerste stap - terwijl andere trajecten vaak beginnen met een verblijf in een opvangcentrum – en het uitgangspunt om de integratie op andere vlakken te starten. Er werd in België een belangrijk budget voorzien voor dit programma, via projectsubsidies in combinatie met Europese middelen. Toch is de doelgroep klein en specifiek omdat men mikt op die personen die het minste kans maken om een woning te vinden (psychische problemen, verslaving). Er werden met de projecten ongeveer 430 daklozen bereikt vanaf september 2013. De deelnemers aan het overleg benadrukten het belang van de vrijwilligheid van het aanbod in de projecten: *"Dit experiment bewijst dat heel goede resultaten kunnen worden bereikt als men daklozen helpt door voor hen een woning te vinden eerder dan hen door te verwijzen naar een verblijfscentrum, zonder dat daar verplichte steun aan wordt gekoppeld. Er worden geen voorwaarden gesteld aan de mensen, alleen dat ze dakloos zijn. De mensen krijgen administratieve ondersteuning en een aanbod van intensieve begeleiding rond kwesties waarrond ze zelf willen werken. Er is dus respect voor de autonomie van de persoon. Eerste resultaten van de pilootprojecten tonen aan dat na anderhalf jaar tot 90% van de mensen nog steeds een woning heeft, dat hun gezondheid is verbeterd en dat er ook op het vlak van middelenverbruik een verbetering is. Er werden immers intensieve gesprekken gevoerd met de mensen om hen beter te leren kennen en om een vertrouwensrelatie op te bouwen. Zo kan er bij een crisis gepast gereageerd worden. Bij 'Housing First'*

*heeft de betrokkene echt de keuze om de begeleiding al dan niet te accepteren; hij kan ook zelf het type begeleiding kiezen. We stellen vast dat mensen gewoonlijk het type begeleiding kiezen dat het best aansluit bij hun eigen ritme. Het is de mogelijkheid om te kunnen kiezen, die deze vorm van steun doeltreffender maakt dan andere".*

In het algemeen signaleren de deelnemers aan het overleg dat begeleiding meer en meer wordt opgelegd als een voorwaarde voor de toegang tot een woning. Zo kan in het Vlaamse Gewest een toewijzing van een sociale woning om dringende redenen worden gekoppeld aan een verplichte begeleiding<sup>323</sup>. Dit wil zeggen dat mensen worden gedwongen om hulpverlening te aanvaarden als voorwaarde om hun recht te laten gelden op een basisbehoefte. De vraag werd in het overleg gesteld: *"wie beslist eigenlijk wie - en in welke intensiteit - begeleiding nodig heeft om zelfstandig te wonen? Sociale organisaties die mensen in problematische woonsituaties helpen weten zelfs niet dat ze tegen deze eisen van sociale huisvestingsmaatschappijen kunnen ingaan".*

Het overleg vraagt in het algemeen aandacht voor initiatieven die van onderuit groeien. Zo werd in Oostende een project op poten gezet, in samenwerking tussen ATD Vierde Wereld Oostende en de kerkfabriek, gericht op daklozen, om woningen tegen een zeer lage prijs (maximaal 350 euro per maand) en zonder betaling van een huurwaarborg ter beschikking te stellen. Een regel die gehanteerd wordt is dat de huurprijs maximaal 1/3 van het inkomen van de hulpzoekende mag bedragen. Daarnaast wordt er bijzonder veel belang gehecht aan begeleiding. Deze constante ondersteuning beoogt om weer moed te geven aan de hulpzoekende. Belangrijk om te vermelden is, dat dit project in de eerste plaats geïnitieerd werd door iemand met ervaring van dakloosheid zelf.

### 3.3. Bemiddeling bij huurconflicten

In een huursituatie kan het tot een conflict komen tussen huurder en verhuurder. Eén van beide partijen kan beslissen om naar de rechtbank te stappen. Verenigingen waar armen het woord nemen, maar ook heel wat andere actoren, benadrukken dat er voor mensen in armoede grote drempels bestaan om die stap te zetten. Drempels die door recente maatregelen (verhoging van de btw op de prestaties van de advocaten naar 21 %, verhoging van de griffiekosten, invoering van remgeld, ...) nog vergroot werden<sup>324</sup>.

Uiteraard zijn initiatieven om de stap naar de rechtbank te vermijden bijzonder interessant. Eerder was er in België een experiment met paritaire huurcommissies, in Gent, Brussel en Charleroi. Het Steunpunt stelde reeds voor om dergelijke paritaire huurcommissies op te richten, met de opdracht om huurbemiddeling te organiseren tussen een verhuurder en huurder. Opgericht op lokaal niveau en in gelijke mate samengesteld uit vertegenwoordigers van huurders en eigenaars kunnen deze een kader bieden voor een dialoog tussen partijen die zich in een conflict bevinden. Bovendien zou het niet nodig zijn om bijgestaan te worden door een advocaat. Hun toegang zou gratis moeten zijn om te voorkomen dat er een financiële barrière zou zijn om er beroep op te doen<sup>325</sup>.

### 3.4. Ondersteuning in de toegang tot eigendom

De voorbije jaren hebben verschillende organisaties alternatieve manieren van toegang tot eigendom uitgewerkt.

Zo zijn er in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Waalse Gewest een aantal solidaire spaargroepen actief, waarbij gezinnen met een laag inkomen samen sparen om tot een startkapitaal te komen om zo het voorschot bij de aankoop van een woning - door één van deze gezinnen - te kunnen financieren. Eens het gezin

de lening voor de aankoop heeft kunnen finaliseren, betaalt het gezin het bedrag terug aan de groep waarna de som voor een andere aankoop kan gebruikt worden. Uit een bevraging door *Ciré* van deelnemers van deze collectieve spaargroepen, bleek dat van de gezinnen die een woning konden kopen 35 % op dat moment cliënt bij het OCMW was<sup>326</sup>.

Enkele initiatieven werken op basis van een gesplitst eigendomsrecht, waarbij de eigendomsrechten van de grond en van de constructie gescheiden worden. In het Brusselse Gewest heeft het Woningfonds het 'Huurhulp +-project' opgezet waarbij een gezin een 'recht van opstal' krijgt voor een nieuwe woning. Het woningfonds blijft eigenaar van de grond, terwijl de gezinnen eigenaar worden van het gebouw voor een periode van maximum 50 jaar. Op het einde van het contract betaalt het Fonds de eigenaar een vergoeding overeenkomstig met de resterende waarde van de woning. Deze eigenaars zullen na verloop van tijd veel minder betaald hebben dan op de huurmarkt of via de klassieke eigendomsverwerving<sup>327</sup>.

*Community Land Trust* (CLT) is ook op het principe van gesplitst eigendomsrecht gebaseerd. De grond is een eigendom van de overheid, een instelling of een collectief. De persoon koopt enkel de woning. Als de persoon de woning verlaat, krijgt hij alles terug wat hij heeft betaald en daar bovenop een % van de meerwaarde. In het Brusselse en Vlaamse Gewest zijn dergelijke projecten opgestart, telkens ook met begeleiding van een vereniging<sup>328</sup>. De bewoners zijn zelf betrokken bij de opstart en het beheer van het geheel. De kandidaat-bewoners denken na over welk soort woning ze willen en bij het ontwerp en de bouw wordt getracht om zoveel mogelijk met hun keuzes rekening te houden. Dit impliceert dat voor deze betrokkenheid ook voldoende tijd en begeleiding moet worden uitgetrokken. In Brussel wordt de rol van de bank opgenomen door het Woningfonds, de aflossing van het hypothecair krediet mag niet meer bedragen dan 30 % van het inkomen. In Vlaanderen is aan het CLT-initiatief in Gent door de

Vlaams minister van Wonen gevraagd om een draaiboek uit te werken in functie van de ontwikkeling van CLT-initiatieven. In het regeerakkoord van de Waalse Regering is voorzien om CLT-initiatieven te ondersteunen.

Meer en meer worden dergelijke alternatieve manieren van eigendomsverwerving toegepast door andere actoren zoals de sociale bouwmaatschappijen en co-housingprojecten. Zo is er in Vlaams-Brabant nu een sociale huisvestingsmaatschappij die prefab woningen op perceeltjes van een toeristisch terrein plaatst. Er wordt hierbij geëxperimenteerd met de formule van huurkoop en met het CLT-idee.

Deelnemers aan het overleg benadrukken wel dat dergelijke formules geen oplossing bieden voor iedereen. Het is een oplossing voor gezinnen die willen en kunnen kopen, maar geen toegang hebben tot een eigendom omdat ze niet genoeg

inkomsten hebben om de huidige woningmarktprijzen te betalen.

Een aantal mensen gaan over tot de aankoop van een woning, met veel gebreken, zonder over de middelen te beschikken om deze kwalitatief in orde te kunnen brengen. Het OCMW Gent heeft – in samenwerking met verschillende actoren uit het middenveld - voorzien in project waarbij middelen ter beschikking worden gesteld voor de renovatie van 10 dergelijke woningen. Er is ook een intensieve sociale en technische begeleiding bij de verbouwingswerken. Bij de verkoop van hun woning moeten de zogenaamde 'noodkopers' de tussenkomst terugbetalen aan het OCMW en komen deze middelen opnieuw terecht in een soort rollend fonds en kunnen ze gebruikt worden voor andere woningen<sup>329</sup>. Dit rollend fonds krijgt navolging in het kader van het Vlaamse Energiearmoedeplan.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om verder te investeren in de begeleiding van mensen in armoede in de zoektocht naar en het behoud van een woning, door:

- aanbieden van een ondersteuning en begeleiding van (kandidaat-)huurders (in zowel de sociale als private huurmarkt), in alle vrijwilligheid en zonder dat dit een voorwaarde is in de toegang tot een woning;
- voldoende aandacht hebben voor de initiatieven die van onderuit groeien;
- verder uitwerken van initiatieven voor bemiddeling in huurconflicten, voorafgaand aan juridische stappen;
- uitwisselen van ervaringen, praktijken en systemen in functie van een verbeterende toegang van mensen met een laag inkomen tot eigendom.

## 4. Naar een inroepbaar recht op huisvesting

De structurele krapte in het woonaanbod, die een immense druk uitoefent op het recht op wonen van de meest kwetsbare mensen, zou de overheid moeten aansporen tot het nemen van moedige maar noodzakelijke maatregelen. Een rijk land zoals België moet de effectiviteit van het grondrecht op wonen kunnen garanderen. Elke

staat ter wereld dient genoeg overheidsmiddelen te besteden aan betaalbare huisvesting voor mensen in armoede. In de Belgische context kan dit gebeuren door een verschuiving van de fiscale ondersteuning aan eigenaars naar ondersteuning van huurders. Het instellen van een inroepbaar recht op wonen in België zal slechts succesvol zijn wanneer het gepaard gaat met een oplossing van het probleem van tekort aan woonaanbod. In ondergeschikte orde dient men erop toe te zien dat mensen in armoede niet afgestraft worden

voor de noodoplossingen die zij vinden om een eigen uitweg te zoeken voor een probleem waar zij geen schuld aan hebben.

Artikel 23, 3° van de Belgische Grondwet stelt dat iedereen recht heeft op behoorlijke huisvesting. Dit recht is een essentieel onderdeel van het recht op een menswaardig leven. In België gaat het evenwel niet om een subjectief recht dat door een individu voor een rechter kan worden ingeroepen om een administratieve dienst ertoe te dwingen hem of haar een woning te bieden.

In 2011 heeft het Steunpunt een seminarie georganiseerd over het inroepbaar recht op huisvesting<sup>330</sup>. Tijdens dit seminarie werden de Franse en Schotse situaties bestudeerd. In deze twee voorbeelden kan elke bewoner het effectieve recht op een woning afdwingen voor een rechtbank of administratieve dienst. Het mag dan wel gaan om voorbeelden uit landen die zich in verschillende situaties bevinden, toch zou het niet slecht zijn om de toepassing ervan in België te overwegen.

In Schotland heeft het Parlement in 2003 door middel van het *Scottish Homelessness Act* de lokale overheden verplicht om in duurzame huisvesting of, indien nodig tijdelijke opvang, te voorzien voor dak- en thuislozen. Hoewel in deze regio het beperkt woningaanbod ook een uitdaging blijft en er sinds 2003 een gigantische stijging is geweest van het aantal huishoudens in tijdelijke huisvesting, werd er een grote stap vooruit gezet tegen thuisloosheid. Het aannemen van deze wetgeving heeft een ware mentaliteitswijziging, gebaseerd op het recht van de persoon in armoede, teweeg gebracht<sup>331</sup>.

Wat Frankrijk betreft, kunnen we in het meest recente verslag over de DALO-wet<sup>332</sup>, die sinds 5 maart 2007 van kracht is, lezen dat er sindsdien, dankzij het inroepbaar recht op huisvesting, meer dan 122.000 gezinnen toegang hebben gekregen tot huisvesting en dat het aantal beschikbare woningen jaar na jaar toeneemt, tot 20.000 in 2016. Toch zou deze wetgeving nog doeltreffender kunnen worden als alle middelen die in de wet zijn

voorzien, zouden worden toegepast en als alle administratieve diensten de wet zouden naleven. Op de regio Parijs, gekenmerkt door een enorm woningtekort, en enkele andere regio's van Frankrijk na, wordt de effectiviteit van het inroepbaar recht op wonen gegarandeerd. Er blijven dus obstakels bestaan, maar de DALO-wet heeft het grote voordeel om de structurele pijnpunten van het Franse woonbeleid bloot te leggen<sup>333</sup>.

In zijn advies van 13 december 2013<sup>334</sup> heeft de Vlaamse Woonraad gepleit voor de invoering van een inroepbaar recht op huisvesting, geïnspireerd op de bovenstaande voorbeelden. Sommige experts<sup>335</sup> hebben al onderzocht onder welke voorwaarden een Belgisch inroepbaar recht zou kunnen worden ingevoerd. Volgens hen zal de effectiviteit van de invoering van een dergelijk recht vooral afhangen van de wil van de overheid om dwangmiddelen te durven gebruiken. Het Nationaal Eigenaars- en Mede-EigenaarsSyndicaat is voorstander van een dergelijke maatregel voor zover dit inroepbaar recht niet in het nadeel speelt van de private verhuurders en het voortkomt uit de collectieve verantwoordelijkheid van de publieke overheden. Het Netwerk tegen armoede vraagt om erover te waken dat het gebrek aan woningen er niet toe leidt dat de invoering van een dergelijke maatregel enkel de best geïnformeerde burgers zal dienen.

De deelnemers aan het overleg zijn van mening dat de invoering van een inroepbaar recht op (her)huisvesting in combinatie met een algemeen beleid dat gericht is op de bouw van sociale woningen een antwoord zou kunnen bieden op de huidige huisvestingsproblemen waarmee mensen in armoede worden geconfronteerd. De nadruk moet gelegd worden op de woonbehoeften van de burgers, meer dan op het beschikbaar aanbod. De Belgische Staat zou symbolisch een sterke daad kunnen stellen door eindelijk artikel 31 van het herzien Europees Sociaal Handvest<sup>336</sup> te ratificeren, wat de verplichting inhoudt voor alle staten-ondertekenaars om de effectiviteit van het recht op wonen voor al zijn burgers te verzekeren.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om het recht op wonen effectiever te maken:

- ratificeren van artikel 31 van het herzien Europees Sociaal Handvest;
- verder evalueren van bestaande systemen inzake een inroepbaar recht op wonen in andere landen, en reflecteren over de toepassing ervan binnen de drie gewesten.

## 5. Bij wijze van besluit: erop vooruitgaan

Tegen de achtergrond van een algemeen tekort aan betaalbare en kwaliteitsvolle huisvesting, toont de ervaring aan dat mensen in armoede oplossingen zoeken. Kiezen voor een woonvorm buiten de gebaande paden, ook al is dat dikwijls onder druk en onvrijwillig, geeft sommigen niettemin de kans om in een zekere zin terug greep te krijgen op hun leven. Zolang er geen globaal antwoord op het huisvestingsprobleem wordt gevonden, moeten de oplossingen voor mensen in armoede 'bij gebrek aan beter' getolereerd en begeleid worden. Enkele van deze alternatieve woonvormen zijn perfect aanvaardbaar en verdienen het om als volwaardige woningen erkend te worden. Maar de deelnemers aan het overleg zijn het erover eens dat de meer precaire oplossingen op lange termijn nooit mogen aanvaard worden als een alternatief voor een fatsoenlijke en betaalbare woning. Wanneer iemand in armoede echter kiest voor het ene dan wel voor het andere alternatief, net omdat het hem een gevoel van grotere vrijheid en van meer controle over zijn leven geeft, moet er vermeden

worden dat de overheid zijn beslissing gaat bestraffen. Het moet steeds de ambitie van de overheid zijn om mensen er op vooruit te laten gaan.

*“Men moet dus absoluut de ambitie behouden om te zorgen voor goede huisvesting voor iedereen, zonder uitzondering. Maar zolang er niet genoeg huisvesting is die correct, aangepast, betaalbaar en voor iedereen toegankelijk is, moeten wij huisvesting aanvaarden die iets beters voorstellen voor de bewoners en deze laatsten ondersteunen zodat ze uiteindelijk iets beters kunnen bekommen. Men mag geen onbewoonbare panden leegmaken, mensen verbieden om in een caravan te wonen of in een chalet op een toeristisch domein, mensen uit een kraakpand zetten, enz. vooraleer er (sociale) huisvesting voorhanden is waarin deze mensen herhuisvest kunnen worden, in een omgeving die voor hen geschikt is. Men moet stoppen om de situatie te verslechteren van mensen die geen keuze hebben, die niet over de mogelijkheid beschikken om te wonen in de woning die ze willen.”<sup>337</sup>*

## Overzicht van initiatieven op het vlak van huurwoningen

## A A N B O D V A N H U U R W O N I N G E N

	Gewest	Wetgevend kader	Doelgroep	Doelstellingen	Aantal en aard van het aanbod
Sociale huisvestingsmaatschappijen	<b>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</b> Openbare Vastgoedmaatschappij (OVM)	Brusselse Huisvestingscode (art. 54 tot en met 89)	Personen of huishoudens met een bescheiden inkomen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verschaffen van een woning aan de personen die beantwoorden aan de toegangsvoorwaarden tot de sociale huisvesting een woning, bestemd als hoofdverblijfplaats.</li> <li>Dagelijks beheer van het sociale huisvestingspatrimonium (aankoop, saneren, renovatie, onderhoud).</li> </ul>	19 OVM 39.763 sociale huurwoningen (31/12/16)
	<b>Vlaanderen</b> Sociale Huisvestingsmaatschappij (SHM)	Vlaamse Wooncode (art. 40 tot en met 49)	Woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zorgen voor een voldoende aanbod van sociale huurwoningen of sociale koopwoningen.</li> <li>Herwaarderen van het woningbestand, door renovatie, aanpassing en vervanging van ongeschikte woningen.</li> <li>Verwerven van gronden en panden voor sociale woonprojecten en sociale kavels.</li> </ul>	97 SHM 153.312 sociale huurwoningen (31/12/16)
	<b>Wallonië</b> Société de Logement de Service Public (SLSP)	Waalse Wooncode (art. 130 tot en met 174bis)	Personen of huishoudens in een preciaire situatie of met een gemiddeld of bescheiden inkomen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beheren en verhuren van woningen aan personen met een bescheiden inkomen.</li> <li>Bouwen van woningen voor verhuur of verkoop.</li> <li>Verwerven en renoveren van woningen in functie van verhuur.</li> <li>Ontvangen en informeren van kandidaat-huurders en huurders en hen een sociale begeleiding aanbieden.</li> </ul>	64 SLSP 101.589 publieke woningen (31/12/15)

## A A N B O D V A N H U U R W O N I N G E N

	Gewest	Wetgevend kader	Doelgroep	Doelstellingen	Aantal en aard van het aanbod
Sociale Verhuurkantoren	<b>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</b> Sociaal Verhuurkantoor (SVK)	Brusselse Huisvestingscode (art. 120 tot en met 128 bis)  (bestaan sinds 1980, wettelijk kader sinds 1996, gesubsidieerd sinds 1998)	Personen of huishoudens met een bescheiden inkomen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Socialiseren van een deel van het Brusselse private huurwoningenpark om de toegang van mensen met een bescheiden inkomen tot kwalitatieve woningen met een betaalbare huur mogelijk te maken.</li> <li>• Hulp bij renovatie.</li> <li>• Begeleiden van de huurders om het behoud van hun woning te bevorderen.</li> </ul>	23 SVK  4.509 private woningen in beheer  (31/12/16)
	<b>Vlaanderen</b> Sociaal Verhuurkantoor (SVK)	Vlaamse Wooncode (art. 56 tot en met 58)  (bestaan sinds de jaren 1970, wetgevend kader sinds 1997)	Woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Huren of in erfpacht nemen van woningen of kamers op de private huurmarkt om kwaliteitsvolle woningen of kamers te verhuren tegen een redelijke huur-prijs.</li> <li>• Begeleiden van huurders.</li> <li>• Begeleiden en ondersteunen van de (kandidaat)-verhuurders.</li> <li>• Samenwerken en overleggen met lokale besturen en woon- en welzijnsactoren.</li> </ul>	48 SVK  9.143 private woningen in beheer  (31/12/16)
	<b>Wallonië</b> Agence immobilière sociale (AIS)	Besluit van de Waalse Regering van 12 december 2013  (wetgevend kader sinds 1993)	Personen en huishoudens in een precaire situatie of met een bescheiden inkomen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Her)invloegen van kwalitatieve woningen in de huurmarkt.</li> <li>• Bevorderen van de terbeschikkingstelling van gebouwen van het private en publieke park.</li> <li>• Begeleiden van de huurders om het behoud van hun woning te bevorderen.</li> </ul>	30 AIS  5.600 private en publieke woningen in beheer  (31/12/16)



**O N D E R S T E U N I N G V A N D E T O E G A N G  
T O T E N B E H O U D V A N E E N H U U R W O N I N G**

	Gewest	Wetgevend kader	Doelgroep	Doelstellingen	Aantal en aard van het aanbod
<b>Woonzoekinitiatieven</b>	<b>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</b>  Capteurs de logement ('huisjesjagers')	Geen regelgevend kader	Personen met mentale problemen en/of in een precare situatie leven.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Begeleiden van de kandidaat-huurders in de zoektocht naar een woning.</li> <li>• Bevorderen van partnerschappen met de privé-eigenaars en de sociale verhuurkantoren.</li> </ul>	2 Capteurs; 4 woningen  300 geherhuisveste personen in 2015
	<b>Vlaanderen</b>  Woonzoekteam (Oost-Vlaanderen, Leuven, Hasselt, Kortrijk)	Geen regelgevend kader	Kandidaat-huurders in een kwetsbare positie.	Begeleiden en ondersteunen van kandidaat-huurders in hun zoektocht naar een woning.	4 werkingen (ook met vrijwilligers in 2017)
	<b>Wallonië</b>  Capteurs de logement ('huisjesjagers')  (Tournai, Mons, Charleroi, Namur, La Louvière, Liège, Verviers)	Geen regelgevend kader	Personen met mentale problemen en/of in een precare situatie leven.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Begeleiden van kandidaat-huurders in hun zoektocht naar een woning.</li> <li>• Zoeken naar woningen op de private huisvestingsmarkt.</li> <li>• Uitoefenen van een intermediaire rol en van bemiddelaar met de eigenaars.</li> </ul>	7 Capteurs  350 geherhuisveste personen in 2015
<b>Woonbegeleiding</b>	<b>Vlaanderen</b>  Woonbegeleiding en projecten ter preventie van uithuiszetting	Financiering binnen het wettelijk kader van het Centrum voor Algemeen Welzijnswerk (CAW) en het OCMW + extra middelen in het kader van het Vlaams actieplan dak- en thuisloosheid.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personen met een nood aan begeleiding om zelfstandig te kunnen wonen.</li> <li>• Personen die dreigen uit huis gezet te worden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Term die verschillende praktijken dekt: ambulante hulpverleningsvormen zoals kamertraining, preventieprojecten die uithuiszetting moeten voorkomen, en laagdrempelige ambulante en mobiele hulpverleningsteams.</li> <li>• Sinds 2013 werd over heel Vlaanderen preventieve woon-begeleiding geïmplementeerd: in een samenwerkingsverband tussen de CAW's en de SHM's worden CAW-medewerkers ingezet teneinde uithuiszetting uit sociale woningen te voorkomen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Woonbegeleidingsinitiatieven vanuit bepaalde OCMW's en vanuit de 11 CAW's in 2017.</li> <li>• Preventie uithuiszetting vanuit 10 CAW's.</li> </ul>

**O N D E R S T E U N I N G V A N D E T O E G A N G  
T O T E N B E H O U D V A N E E N H U U R W O N I N G**

	<b>Gewest</b>	<b>Wetgevend kader</b>	<b>Doelgroep</b>	<b>Doelstellingen</b>	<b>Aantal en aard van het aanbod</b>
<b>Housing First</b>	<b>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</b>  Housing First-projecten (Brussel (x2), Sint-Jans- Molenbeek)	Financiering voor de ontwikkeling van de piloot-projecten + twee andere teams.	Zwakste dakloze personen (lang levenstraject op straat en problematiek inzake fysieke/ mentale gezondheid en verslaving).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ter beschikking stellen van een woning zonder andere voorwaarden dan het huurcontract respecteren.</li> <li>• Begeleiding van de huurders in alle levensdomeinen om het behoud van zijn woning te bevorderen.</li> </ul>	430 personen hebben de straat verlaten en werden begeleid sinds het begin van het project (september 2013) tot december 2017.
	<b>Vlaanderen</b>  Housing First-projecten (Gent, Antwerpen, Hasselt, Oostende, Kortrijk-Zuid-West-Vlaanderen)	Housing First is als prioriteit opgenomen in het Vlaamse actieplan dak- en thuisloosheid, met structurele inbedding in de CAW's.	Zwakste dakloze personen (lang levenstraject op straat en problematiek inzake fysieke/ mentale gezondheid en verslaving).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ter beschikking stellen van een woning zonder andere voorwaarden dan het huurcontract respecteren.</li> <li>• Begeleiding van de huurders in alle levensdomeinen om het behoud van zijn woning te bevorderen.</li> </ul>	
	<b>Wallonië</b>  Housing First-projecten (Liège, Charleroi, Namur, Mons)	Financiering voor behoud van de pilootprojecten + Mons. Housing First wordt vermeld in de nieuwe beleidsverklaring, tussen andere praktijken inzake strijd tegen dakloosheid.	Zwakste dakloze personen (lang levenstraject op straat en problematiek inzake fysieke/ mentale gezondheid en verslaving).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ter beschikking stellen van een woning zonder andere voorwaarden dan het huurcontract respecteren.</li> <li>• Begeleiding van de huurders in alle levensdomeinen om het behoud van zijn woning te bevorderen.</li> </ul>	

**O N D E R S T E U N I N G V A N D E T O E G A N G  
T O T E N B E H O U D V A N E E N H U U R W O N I N G**

	Gewest	Wetgevend kader	Doelgroep	Doelstellingen	Aantal en aard van het aanbod
<b>Sociale diensten binnen sociale huisvesting</b>	<b>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</b>  Dienst voor maatschappelijke begeleiding van sociale huurders (DMBSH) en Projecten voor sociale cohesie (PSC)	Brusselse Huisvestingscode (art. 41,11°)	Kandidaat-huurders en huurders.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verzekeren van basisbegeleidingstaken wanneer nodig. Deze taken hebben betrekking op het onthalen en informeren van kandidaat-huurders en huurders ; de begeleiding, soms voor specifieke problemen, en ondersteuning van de huurders bij het nakomen van hun huurdersverplichtingen en het faciliteren en ondersteunen van bewonersparticipatie.</li> <li>• Bevorderen van sociale cohesie binnen de wijken.</li> </ul>	Ongeveer 45 maatschappelijk werkers actief in de DMBSH's en 32 Projecten voor sociale cohesie, gefinancierd door het gewest (2017).
	<b>Vlaanderen</b>  Versterking sociale dienst	In het kader van de Gewestelijke Sociale Correctie kunnen de SHM's een bijpassing aanvragen voor hun sociale dienst, goed voor een halftijds VTE per 500 sociale woningen.	Kandidaat-huurders en huurders.	Verzekeren van basisbegeleidingstaken. Deze taken hebben betrekking op het onthalen en informeren van kandidaat-huurders en huurders, de begeleiding en ondersteuning van de huurders bij het nakomen van hun huurdersverplichtingen en het faciliteren en ondersteunen van bewonersparticipatie.	16,5 VTE (2015)
	<b>Wallonië</b>  Référénts sociaux	Waalse Wooncode (art. 131bis) (sinds 2012)	Huurders en kandidaat-huurders van woningen die beheerd worden door de SLSP.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Begeleiden en oriënteren van de huurders en kandidaat-huurders om hen in hun stappen te helpen in functie van hun behoeften.</li> <li>• Centraliseren van de sociale begeleiding (wonen, bijstand aan personen, sociale actie).</li> </ul>	76,35 VTE (2017)

**O N D E R S T E U N I N G V A N D E T O E G A N G  
T O T E N B E H O U D V A N E E N H U U R W O N I N G**

Gewest	Wetgevend kader	Doelgroep	Doelstellingen	Aantal en aard van het aanbod
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creëren van een link tussen de sociale actoren van het terrein om de moeilijkheden die gezinnen ondervinden te beantwoorden, door hun autonomie te bevorderen.</li> <li>• Steunen op het netwerk en de ontwikkeling van het partnerschap om de lokale coördinatie te versterken.</li> <li>• Versterken van de burgerparticipatie.</li> </ul>	



## Besluit:

# “En nu, wat gaat er verder gebeuren?”

Bij de voorstelling van dit Verslag aan de Begeleidingscommissie van het Steunpunt tot bestrijding van armoede kwam één zin, die klonk als een bijzonder indringend besef, steeds terug als een leidmotief: *“we vergeten het dikwijls, maar mensen in armoede zijn volwaardige burgers”*. Dit is de essentie van ons verslag. Het is de rode draad die er doorheen loopt en die absoluut doorgetrokken moet worden, als antwoord op de vraag van alle verenigingen en actoren die strijden tegen armoede en die zich tijdens het hele overlegproces zo sterk hebben ingezet: *“En nu, wat gaat er verder gebeuren?”*

Blijft dit Verslag een tastbaar spoor van een mooie oefening in participatieve democratie, nog maar eens een rapport, ongetwijfeld nuttig, maar met weinig impact? Daar kunnen we ons niet bij neerleggen en de verenigingen waar armen het woord nemen - die met hun woorden, hun ervaringen, hun problemen en hun reflecties het middelpunt van dit overleg vormden - zouden dat trouwens niet begrijpen. De beroepskrachten uit verschillende sectoren - die bereid waren om mee te doen aan dit dialoogproces op basis van de ervaringen van wie armoede dagdagelijks meemaakt - overigens evenmin.

Bovenop de voortdurende socio-economische ongelijkheden, leeft er namelijk een sterk gevoel van onrechtvaardigheid. Dat is trouwens meer dan een gevoel, het is een realiteit. Wie in armoede leeft, lijdt onder een steeds terugkerend gebrek aan erkenning. Mensen in armoede verkondigen het luid en duidelijk: ze worden niet ernstig genomen. Tekenend is de opmerking van een deelnemer aan het overleg over de vele gevallen van mensen in armoede die onder bewindvoering worden geplaatst, *“omdat dit een manier is om de minachting te officialiseren: mensen in armoede worden beschouwd als onbekwaam”*. Een andere deelnemer wees er op dat *“een van de voordelen van het Steunpunt tot bestrijding van armoede net is, dat het functioneert als een plek waar mensen die als weinig intelligent beschouwd worden het tegendeel kunnen bewijzen”*. Deze mensen zijn echt niet enkel monden om te voeden, tegenover wie we ons tevreden kunnen stellen met de toekenning van enkele tweederangsrechten om de werkelijke uitdaging uit de weg te gaan, als een pleister op een wonde die we niet willen zien. We kunnen het niet hebben over materiële en sociale achterstelling zonder ernstig in te gaan op de kwestie van de ineffectiviteit van fundamentele rechten, of het nu gaat om economische, sociale, culturele, burgerlijke of politieke rechten. Alles is met alles verweven. Wat gezinnen willen, is een menswaardig inkomen en een degelijke woning om hun kinderen goed te kunnen opvoeden, niet enkel ondersteuning bij de opvoeding. Wat dak- en thuislozen willen, is een woning, niet enkel een referentieadres.

Omdat ze volwaardige burgers zijn, hebben mensen in armoede recht op ernstige antwoorden. Er liggen concrete voorstellen klaar die, op korte en op middellange termijn, uitgevoerd kunnen worden. Enkele van

deze voorstellen herhalen wat al belicht werd in voorgaande tweejaarlijkse Verslagen en hameren nog eens op hetzelfde.

De realiteit gebiedt ons echter om lucide te blijven. Structurele maatregelen op lange termijn vragen om een diepgaandere reflectie. Ook op dit punt zijn er pistes uitgetekend. De aanbevelingen in dit Verslag, vragen om uitgediept te worden. Het Steunpunt en de deelnemers aan het overleg willen de dialoog met de kabinetten en hun administraties verder zetten en samenwerken om vooruitgang mogelijk te maken. Het zal niet eenvoudig zijn, dat beseffen alle actoren heel goed. De kwestie van de rechten van mensen in armoede hangt samen met een veelvoud aan bevoegdheden en moet vanuit dit perspectief aangepakt worden. Eén van de principes vastgelegd in het Samenwerkingsakkoord van 1998 stipuleert trouwens terecht dat armoedebestrijding een transversaal, globaal en gecoördineerd beleid vereist, over alle bevoegdheidsdomeinen heen.

Tot slot weet iedereen dat de politiek haar eigen logica volgt. Misschien verschijnt dit Verslag niet op het gunstigste moment in de legislatuur. Dat maakt niet uit, de dynamiek is in gang gezet en wordt door alle deelnemers aan het overleg met evenveel energie gedragen. Aan al deze deelnemers zou een sterk signaal gegeven kunnen worden door in toekomstige regeerakkoorden rekening te houden met de aanbevelingen en de nieuwe denk pistes van dit Verslag. De komende Interministeriële Conferentie 'Integratie in de samenleving' zou eveneens een aangewezen moment kunnen zijn om dit Verslag de nodige stimulans te geven, zodat we de concretisering zien van maatregelen die voortkomen uit een stapsgewijs opgebouwde dialoog en een benadering die focust op de effectiviteit van rechten. Omdat mensen in armoede het verdienen om als burger erkend te worden en rechten nodig hebben om hun verantwoordelijkheden op te nemen. Het is de samenleving als geheel die erbij zou winnen.

# Eindnoten

- <sup>1</sup> Zie de lijst in bijlage.
- <sup>2</sup> Samenwerkingsakkoord van 5 mei 1998 tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid, *Belgisch Staatsblad*, 10 juli 1999.
- <sup>3</sup> ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting.
- <sup>4</sup> Definitie terug te vinden in het advies van de Franse Economische en Sociale Raad van 10 en 11 februari 1987, op grond van het verslag '*Grande pauvreté et précarité économique et sociale*' voorgesteld door Joseph Wresinski. Deze definitie is vermeld in het AVA en werd onder andere hernomen door de Verenigde Naties, meer bijzonder bij de werkzaamheden van de Commissie en van de Raad voor Mensenrechten en met betrekking tot Mensenrechten en extreme armoede.
- <sup>5</sup> De uitdrukking 'Rechten voor armen, zijn arme rechten' werd gebruikt door de Conférence du jeune barreau van Brussel tijdens een studiedag georganiseerd in 1984 waarvan het verslag werd gepubliceerd. Conférence du Jeune barreau (1984). *Droits des pauvres. Pauvres droits*, Editions du Jeune barreau, Cabay.
- <sup>6</sup> Belgische federatie van voedselbanken (2016). *Jaarlijks rapport 2016*, p. 3.
- <sup>7</sup> Associations partenaires du Rapport général sur la pauvreté (2010). *Conditionnalité des droits. Travail collectif*.
- <sup>8</sup> Nicaise, Ides (2017). "Gaten in de sociale bescherming, onderzoek over de niet-effectiviteit van sociaal-economische rechten", in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Armoede en ineffectiviteit van rechten: non-take-up van rechten*, Brugge, Die Keure, p. 53-65.
- <sup>9</sup> Koninklijk besluit van 23 juli 2012 tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering in het kader van de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen, *Belgisch Staatsblad*, 30 juli 2012.
- <sup>10</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2014). *De versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen: impact op armoede*.
- <sup>11</sup> Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant (2013). *Rapport annuel 2012-2013*, p. 8.
- <sup>12</sup> Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen en Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2014). *Armoede en gender. Open brief aan de toekomstige regering*.
- <sup>13</sup> Dumont, Daniel (2013). "Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill", *Journal des Tribunaux*, 30 november 2013, n°6541, p. 769-776.



- 14 Koninklijk besluit van 28 december 2011 tot wijziging van de artikelen 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 en 131septies van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *Belgisch Staatsblad*, 30 december 2011.
- 15 RVA (2016). *Federale cijfers*.
- 16 Zune, Marc, et al. (2017). *Les expériences de l'exclusion du chômage. Recherche qualitative*, UCL, IACCHOS, p. 21.
- 17 Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen en Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2014). *Armoede en gender. Open brief aan de toekomstige regering*.
- 18 Arbeidsrechtbank Luik -Afdeling Luik. *Beslissing van de vierde kamer van 21 juni 2016*.
- 19 Wet van 21 juli 2016 houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Belgisch Staatsblad*, 2 augustus 2016.
- 20 Memorie van toelichting. *Wetsontwerp houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie*. Kamer van volksvertegenwoordigers, 27 mei 2016, DOC54 1864/001.
- 21 GwH 14 januari 2004, nr. 5/2004.
- 22 Bernard, Nicolas (2006). "Le contrat d'intégration sociale comme matérialisation paradigmatique des 'obligations correspondantes' de l'article 23 de la Constitution?", in Hugues Dumont et al. (red.) *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Brussel, Bruylant.
- 23 Platform recht voor iedereen (2017). *Zwartboek. De hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand – een schaakspel*.
- 24 Voor meer informatie over het thema non-take-up, zie de webpagina hierover op de website van het Steunpunt en de bibliografie die het Steunpunt heeft opgesteld.
- 25 *La Charte de l'assuré social: un outil méconnu au service de l'effectivité des droits sociaux*. Bijdrage van Jean-François Neven aan de studiedag 'Naar een gelijke toegang tot het fundamenteel recht op sociale bescherming', georganiseerd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede op 29 april 2014.
- 26 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 33.
- 27 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004). *Een andere benadering van armoede-indicatoren. Onderzoek-actie-vorming*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.
- 28
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). *Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale Staat*.
  - Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2016). *Inzichten in non-take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest - Thematisch rapport 2016*, Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.
  - Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2016). *Gekruiste blikken 2016, Brussel*, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.
- 29
- Mazet, Pierre (2016). "La dématérialisation est un facteur d'exclusion", *La Gazette*, 4 juli 2016. Mazet is onderzoeker aan l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE).
  - Meer informatie over de digitale kloof zie : [http://www.armoedebestrijding.be/cijfers\\_digitale\\_kloof.htm](http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_digitale_kloof.htm)

- 30 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015). Publieke diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2014-2015, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, p. 10-39.
- 31 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). *Armoede en ineffectiviteit van rechten: non-take-up van rechten*, Brugge, Die Keure, p. 133.
- 32 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2005). Verslag van de consultatie met de verenigingen die strijden tegen armoede over het oprichten van een OCMW-ombudsdienst, op vraag van de Minister van Maatschappelijke Integratie, 17 oktober 2005.
- 33 Wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, *Belgisch Staatsblad*, 3 september 1991.
- 34 Koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, *Belgisch Staatsblad*, 15 augustus 1992.
- 35 Koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, *Belgisch Staatsblad*, 15 augustus 1992, artikel 16§2, al/1.
- 36 Wet van 9 november 2015 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken, *Belgisch Staatsblad*, 30 november 2015.
- 37 Raad van State. (XVe Kamer), 27 november 2014, Gemeente Tellin, nr. 229.392.
- 38 Wetsontwerp van 18 augustus 2015 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken, *Parl.St.*, Kamer, 2014-2015, n° 1298/001, p. 11.
- 39 Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. Omzendbrief van 22 december 2015, p. 2.
- 40 Wetsvoorstel van 27 januari 2016 tot instelling van een verbod tot inschrijving in de bevolkingsregisters ingeval de woning onbewoonbaar is verklaard, *Parl.St.*, Kamer, 2015-2016, n° 1612/001.
- 41
- Advies van de VVSG van 24 oktober 2017.
  - Advies van de UVCW van 22 november 2017.
  - Advies van Brulocalis van 30 november 2017.
- 42 Wetsontwerp van 18 augustus 2015 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken, *Parl.St.*, Kamer, 2014-2015, n° 1298/001, p. 11.
- 43 Wetsontwerp van 18 augustus 2015 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken, *Parl.St.*, Kamer, 2014-2015, n° 1298/001, p. 9-10.
- 44 Bernard, Nicolas (2015). "De l'inscription provisoire (dans les registres de la population) d'une personne habitant un parc résidentiel : une confirmation sur le principe et, à propos du recours, un revirement de jurisprudence", *Revue du Droit communal*, 2015/2, p. 32.
- 45 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015). Publieke diensten en armoede, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, p. 10-39.
- 46 Wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, *Belgisch Staatsblad*, 3 september 1991.
- 47 Koninklijk besluit van 21 februari 1997 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, *Belgisch Staatsblad*, 6 maart 1997.

- 48 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 218-219.
- 49 Wet van 24 januari 1997 houdende wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, strekkende tot verplichte inschrijving in de bevolkingsregisters van de personen die in België geen verblijfplaats hebben, *Belgisch Staatsblad*, 6 maart 1997.
- 50 U kunt ze hier terugvinden: Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnzorg, afdeling Sociale Dienstverlening (2015). *Referentieadres voor de daklozen. Enkele suggesties voor een optimale toepassing van het systeem*, Brussel, Betty Nicaise, p. 14-15.
- 51 Omzendbrief van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken van 4 oktober 2006 betreffende de daklozen, het bevoegde O.C.M.W., het referentieadres, de inschrijving en schrapping van een inschrijving, *Belgisch Staatsblad*, 6 november 2006.
- 52 U kunt ze hier terugvinden: Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnzorg, afdeling Sociale Dienstverlening (2015). *Referentieadres voor de daklozen. Enkele suggesties voor een optimale toepassing van het systeem*, Brussel, Betty Nicaise, p. 14-15.
- 53 MYRIA (2015). *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, Brussel, Federaal Migratiecentrum, p. 211.
- 54 Uitwisselingsmoment over het referentieadres, georganiseerd door het Belgisch Netwerk tegen Armoede en het Gemeenschappelijk Daklozenfront te Schaarbeek op 10 maart 2017.
- 55 Wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, *Belgisch Staatsblad*, 29 maart 2001.
- 56 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2009). *Verslag armoedebestrijding 2008-2009. Deel 2. Naar een coherente aanpak in de strijd tegen dakloosheid en armoede*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 47-50.
- 57 Netwerk tegen Armoede (2017). *Werknota: het (referentie)adres voor daklozen*, versie februari 2017, Brussel, Netwerk tegen Armoede, p. 19.
- 58 Wet van 14 december 2005 houdende administratieve vereenvoudiging II, *Belgisch Staatsblad*, 28 december 2005.
- 59 Artikel 1, §2, lid 3 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, *Belgisch Staatsblad*, 3 september 1991.
- 60 *Verslag van 10 november 2015 aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, DOC 51 1967/005, p. 4.
- 61 Netwerk tegen Armoede (2017). *Werknota: het (referentie)adres voor daklozen*, versie februari 2017, Brussel, Netwerk tegen Armoede, p. 19.
- 62 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). *Armoede en ineffectiviteit van rechten: non-take-up van rechten*, Brugge, Die Keure, p. 133.
- 63 Bernard, Nicolas (2017). "A la base du non-accès aux droits : le manque d'effectivité des lois", in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). *Armoede en ineffectiviteit van rechten: non-take-up van rechten*, Brugge, Die Keure, p. 67-83.
- 64 *Armoedebestrijding door het verbeteren van de opname van sociale maatregelen door huishoudens en bedrijven* (TAKE), onderzoek gerealiseerd door de UAntwerpen, ULg, het Planbureau en de FOD Sociale Zekerheid, in het kader van het BRAIN-be programma van het Federaal Wetenschapsbeleid.

- 65 ATD Vierde Wereld België, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijn Stichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 14.
- 66 • Cantillon, Bea (2009). *De paradox van de investeringsstaat: Waarom is de armoede niet gedaald?*, CSB-Berichten, Universiteit Antwerpen.
- Van Lancker, Wim (2015). "Cui bono?: Over het mattheuseffect, kinderarmoede en de (on)gewenste uitkomsten van het gezinsbeleid in de sociale investeringsstaat", *Tijdschrift voor jeugd en kinderrechten*, 16 n°2, p. 122-140, Gent, Larcier.
- 67 Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (2012). *Definitief ontwerp van de Richtlijnen inzake extreme armoede en rechten van de mens*, voorgelegd aan de Speciale rapporteur over extreme armoede en mensenrechten, mevrouw Magdalena Sepúlveda Carmona.
- 68 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 78.
- 69 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 323.
- 70 Jacobs, Michèle, et al. (2015). *ID van Samenlevingsopbouw*, Brussel, Samenlevingsopbouw Vlaanderen.
- 71 Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2017). *Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in de sociale onderbescherming in het Brussels Gewest*, Thematisch katern van het armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 2016, Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.
- 72 Zie ook: Netwerk tegen armoede (2016). *Sociale correcties*. Verslag van een denkoefening,
- 73 Gemiddeld vertegenwoordigen vrouwen 83% van de gezinshoofden van eenoudergezinnen (87% in Brussel, 81% in Vlaanderen, 83% in Wallonië). Defeyt, Philippe (2015). *Le point sur les familles monoparentales*, Institut pour un Développement Durable, p. 3.
- 74 • Kind en Gezin (2017). *Nota armoedetoets Groeipakket*, Brussel, Kind en Gezin,
- Zie ook het advies van de SERV en de SARWGG op de conceptnota 'Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat':
- [http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20160712\\_CN\\_Voor\\_elk\\_kind\\_en\\_elk\\_gezin\\_een\\_groeipakket\\_op\\_maat\\_ADV.pdf](http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20160712_CN_Voor_elk_kind_en_elk_gezin_een_groeipakket_op_maat_ADV.pdf)
  - <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/advies-conceptnota-voor-elk-kind-en-elk-gezin-een-groeipakket-op-maat>
- 75 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015). *Publieke diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2014-2015*, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.
- 76 De Vlaamse minister van Onderwijs, de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (2017). *Nota aan de Vlaamse Regering betreft: Voorontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid*.
- 77 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). *Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale Staat*.
- 78 Interfederaal Gelijkekansencentrum (2014). *Diversiteitsbarometer Huisvesting*, Brussel, Interfederaal Gelijkekansencentrum.

- 79 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 271.
- 80 Société Wallonne du Logement. *La location d'un logement public en Wallonie*, p. 17.
- 81 De Wilde, Marjolijn en Sarah Marchal (2016). "De voorwaardelijkheid van de sociale bijstand: de werkbereidheidseis", in Marjolijn De Wilde et al. (red.), *40 jaar OCMW en bijstand*, Leuven/Den Haag, Acco.
- 82 Voorbereiding ATD voor overlegbijeenkomst op 25 april 2017.
- 83 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 280.
- 84 Rapport (werkdocument) van de werkgroep sociale correcties van het Horizontaal Permanent Armoedeoverleg met betrekking tot de afbakening van de doelgroep voor sociale correcties (december 2017).
- 85 Steenssens, Katrien et.al. (2016). *Aanpassing van de leeflooncategoriegrenzen aan de hedendaagse samenlevings- en woonvormen. Een 'mixed method' verbeteronderzoek*, Leuven, KULeuven, HIVA.
- 86 Dit wordt bevestigd door onderzoek, zie : Centre d'Etudes Sociologiques (FUSL) (2013). *Recherche-Action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS Bruxellois, Annexes, Thème 2: De la catégorisation des publics à la gestion des flux: Comment organiser l'offre de services en CPAS?*, Etude commandité par la section CPAC de l'Association de la ville et des communes de la Région Bruxelles-Capitale.
- 87 Cantillon, Bea en Maria De Bie (2015). *Selectiviteit Belgische uitkeringen en diensten*, Achtergrondnota bij het Expertenseminarie georganiseerd door de Universitaire Stichting, 7 januari 2015.
- 88 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 50.
- 89 Roagna, Ivana (2012). *La protection du droit au respect de la vie privée et familiale par la Convention européenne des droits de l'homme*, Raad van Europa, p. 14.
- 90 Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, *Belgisch Staatsblad*, 18 maart 1993.
- 91 <https://www.privacycommission.be/nl/over-cbpl>
- 92 Bijdrage van LST op de overlegbijeenkomst van 27 oktober 2016. Zie ook: LST (2016). *On nous rend transparents, mais nous résistons tous les jours à la misère*.
- 93 LST (2016). *On nous rend transparents, mais nous résistons tous les jours à la misère*.
- 94 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 18.
- 95 Omzendbrief van 14 maart 2014 betreffende de minimumvoorwaarden voor het sociaal onderzoek in het kader van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en in het kader van de maatschappelijke dienstverlening door de OCMW's, *Belgisch Staatsblad*, 4 juli 2014.
- 96 LST (2003). *La Dignité... Parlons-en!*, Editions Luc Pire, p. 128-129.
- 97 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 189.

- 98 Federale Regering. Regeerakkoord van 9 oktober 2014, p. 53.
- 99 Actieplan 2015 strijd tegen sociale fraude en sociale dumping.
- 100 <https://www.meldpuntsocialefraude.belgie.be/nl/index.html>
- 101 Rekenhof (2017). Actieplan voor de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping, Verslag van het  
Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, 2017, p. 74-77.
- 102 Rekenhof (2017). Actieplan voor de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping, Verslag van het  
Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, 2017, p. 4.
- 103 Inspectie POD MI. Rapport d'inspection intégré du CPAS d'Uccle.
- 104 Informatie van de POD Maatschappelijke integratie die ook via de FAQ-rubriek van website zal worden  
verspreid.
- 105 Aanbeveling n° 01/2009 van 18 maart 2009 aan de verhuurders en vastgoedmakelaars betreffende de  
verwerking van gegevens van kandidaat-huurders, SE/08/128.
- 106 Zie: <http://www.biv.be/downloads/inlichtingenfiche-kandidaat-huurders>.
- 107 De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Beraadslaging FO nr 04/2013 van 7  
februari 2013, Sectoraal comité voor de Federale Overheid.
- 108 Wet van 13 mei 2016 tot wijziging van de programmawet (I) van 29 maart 2012 betreffende de controle  
op het misbruik van fictieve adressen door de gerechtigden van sociale prestaties, met het oog op de  
invoering van het systematisch doorzenden naar de KSZ van bepaalde verbruiksgegevens van  
nutsbedrijven en distributienetbeheerders tot verbetering van de datamining en de datamatching in de  
strijd tegen de sociale fraude, *Belgisch Staatsblad*, 27 mei 2016.
- 109 De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Advies nr 24/2015 van 17 juni  
2015 van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer.
- 110 Centre d'Appui Social Energie de la Fédération des Services Sociaux (2015). Contrôle des allocataires  
sociaux: les données énergétiques pour preuves d'une fraude sociale? Injuste, irréaliste et illégal, 4 mei  
2015.
- 111 Wet van 5 mei 2014 houdende verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de  
werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot  
vereenvoudiging en gelijkschakeling van elektronische en papieren formulieren, *Belgisch Staatsblad*,  
4 juni 2014.
- 112 <https://www.belgium.be/nl/justitie/privacy/beroepsgeheim>
- 113 • Degimbe, P. (juni 2017). "Le secret professionnel, empêché? Evolution et mise en danger du secret  
professionnel", *PAUVÉRITÉ*, le Forum - Bruxelles contre les inégalités, nr. 15, p. 27. ;
- Bosquet, C. (2014). Secret professionnel : les contours juridiques et déontologiques, Comité de  
vigilance en travail social.
- 114 Wet van 17 mei tot wijziging van het Wetboek van strafvordering om de strijd tegen het terrorisme te  
bevorderen, *Belgisch Staatsblad*, 3 juli 2017.
- 115 Wastchenko, Marie (2017). Le secret professionnel, une valeur fondamentale en danger !, Brussel, 3  
februari 2017.
- 116 <http://www.netwerktegenarmoede.be/standpunten/maatschappelijke-dienstverlening/protest-tegen-afwijking-op-het-beroepsgeheim>
- 117 Fédération Wallonie-Bruxelles - Aide à la jeunesse (2017). La transparence et la transmission des écrits.  
Etat des réflexions du groupe Agora (2), maart 2017.

- 118 • Wet van 17 maart 2013 tot hervorming van de regelingen inzake onbekwaamheid en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus die strookt met de menselijke waardigheid, *Belgisch Staatsblad*, 14 juni 2013.
- Delahaye, Thierry, 2017. "La protection judiciaire et extrajudiciaire des majeurs en difficulté", *Les Dossiers du Journal des tribunaux*, p. 61.
- 119 Delahaye, Thierry, 2017. "La protection judiciaire et extrajudiciaire des majeurs en difficulté", *Les Dossiers du Journal des tribunaux*, p. 66.
- 120 Wet van 17 maart 2013 tot hervorming van de regelingen inzake onbekwaamheid en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus die strookt met de menselijke waardigheid, *Belgisch Staatsblad*, 14 juni 2013..
- 121 <https://www.meldpuntbewindvoering.be>
- 122 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). *Sociale bescherming en armoede*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.
- 123 • Art. 59 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering, *Belgisch Staatsblad*, 25 januari 1992.
- Art. 14 § 1, 1 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Belgisch Staatsblad*, 31 juli 2002.
- 124 Zie [rechtspraak](#) over sociale bijstand en maatschappelijk integratie en over werkloosheid op de website van het Steunpunt.
- 125 Cass. 9 oktober 2017, S.16.0084.N/1.
- 126 Cols, Florence (2017). "[Colocation: quel impact sur les allocations sociales?](#)", *En Marche*, 5 oktober 2017.
- 127 Wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, *Belgisch Staatsblad*, 20 juni 2005.
- 128 Les experts du vécu (2012). *Pourquoi sanctionner le cohabitant?*, Brussel, POD Maatschappelijke Integratie.
- 129 Steenssens, Katrien et al. (2016). *Aanpassing van de leeflooncategorieën aan de hedendaagse samenlevings- en woonvormen. Een 'mixed methodverbeteronderzoek'*, Leuven, KULeuven, HIVA.
- 130 Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2010). *Thuisloos in Brussel, Brussels armoederapport 2010*, Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.
- 131 [Nettobedragen van kracht vanaf 1 september 2017](#), POD Maatschappelijke Integratie.
- 132 FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie: [EU-SILC 2016](#)
- 133 Schepers, Wouter en Ides Nicaise (2014). *Investeren in kinderen: De vicieuze cirkel van achterstand doorbreken. Een studie van nationale beleid. Country Report: België*, Brussel, Europese Commissie.
- 134 Zie ook: Jamouille, Pascale (2009). *Le débrouille des familles*, Brussel, De Boeck Supérieur.
- 135 "De ouders dienen naar evenredigheid van hun middelen te zorgen voor de huisvesting, het levensonderhoud, het toezicht, de opvoeding en de opleiding van hun kinderen. Indien de opleiding niet voltooid is, loopt de verplichting door na de meerderjarigheid van het kind." Artikel 203 § 1 van het Burgerlijk Wetboek.
- 136 [Nettobedragen van kracht vanaf 1 september 2017](#), POD Maatschappelijke Integratie.
- 137 [http://www.armoedebestrijding.be/cijfers\\_minimum\\_uitkeringen.htm](http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_minimum_uitkeringen.htm)
- 138 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2011). *Strijd tegen armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks verslag 2010-2011*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

- 139 Zie ook: Observatorium voor gezondheid en welzijn van Brussel-Hoofdstad (2013). Jongeren in transitie, volwassenen in wording, Brussels armoederapport 2012, Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.
- 140 Zie ook : Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2017). Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest, Thematisch katern van het Armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 2016, Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.
- 141 POD Maatschappelijke Integratie (2013). Studie met betrekking tot sociale fraude bij OCMW's, Price, Waterhouse & Coopers.
- 142 Stroobants, Veerle (2014). "De ene samenwonende is de andere niet", De gids op maatschappelijk gebied, nr. 4, p. 21-25.
- 143 Larmuseau, Hendrik (2009). "Kostprijs van de afgeleide rechten en omvang van de eigen niet-ontvangen rechten - periode 1997-2007", Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid, nr. 2, p. 270.
- 144 • Babilas, Liliane (2009). "De individualisering van rechten in de werkloosheidsverzekering", Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid, nr. 2, Brussel, p. 373-399.
- Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen en Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2014). Armoede en gender. Open brief aan de toekomstige regering.
- 145 Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (2013). De kracht van het engagement. De vermaatschappelijking van de zorg in de dagelijkse praktijk, Brussel, Vlaamse Overheid.
- 146 Vanderborgh, Muriel (2011). 'Chômage: le statut de cohabitant', Question de point de vue, december 2011, Equipes Populaires.
- 147 Zie ook:
- Palsterman, Paul (2008). "L'individualisation des droits: une définition aux multiples enjeux", Démocratie, n°10, p. 5-9.
- Nederlandstalige Vrouwenraad (2011). Individuele rechten in de sociale zekerheid.
- Cantillon, Bea et al. (2009). 'De individualisering van de sociale zekerheid, tussen utopie en dwaling'. CSB berichten, Universiteit Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid,
- 148 Steenssens, Katrien et al. (2016). Aanpassing van de leeflooncategorieën aan de hedendaagse samenlevings- en woonvormen. Een 'mixed method' verbeteronderzoek, Leuven, KULeuven, HIVA.
- 149 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). Sociale bescherming en armoede, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding,
- 150 Advies uitgebracht door de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake het Tweejaarlijks Verslag 2012-2013 over bestaansonzekerheid, armoede, sociale uitsluiting en ongelijke toegang tot de rechten, 19 juni 2014.
- 151 ATD Vierde Wereld België, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijn Stichting (1994). Algemeen Verslag over de Armoede, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 332.
- 152 Koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie, Belgisch Staatsblad, 31 juli 2002.
- 153 RVA (2017). Volledig werklozen die vrijwilligerswerk verrichten, p. 2.
- 154 Mouvement ATD Quart Monde - Institut de Recherche et de Formation aux relations humaines. Avec la contribution de Lutte-Solidarité-Travail (1998). Sortir de l'inactivité forcée. Rapport d'un groupe d'étude franco-belge sur le travail, le chômage et la sécurité sociale, Brussel.



- 155 RVA (2017). *Volledig werklozen die vrijwilligerswerk verrichten*, p. 2.
- 156 Koning Boudewijnstichting (2015). *Het vrijwilligerswerk in België. Kerncijfers*, p. 49.
- 157 Koning Boudewijnstichting (2015). *Het vrijwilligerswerk in België. Kerncijfers*, p. 49.
- 158 Koning Boudewijnstichting (2015). *Vrijwilligerswerk in België: cijfers en tendensen. Verslag van het colloquium van 20 oktober 2015*, p. 2.
- 159 Wet van 21 juli 2016 houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het RMI, *Belgisch Staatsblad*, 2 augustus 2016.
- 160 Decreet van de Franse Gemeenschap van 17 juli 2003 houdende de steun aan het verenigingsleven op het gebied van permanente vorming, *Belgisch Staatsblad*, 25 augustus 2003.
- 161 • Meer informatie: <http://www.educationpermanente.cfwb.be/index.php?id=559>
- Zie ook: Goffin, Michel (2008). “Permanente educatie in de Franse Gemeenschap: de uitdaging om volksmiddelen te betrekken bij maatschappelijke participatie en burgerparticipatie”, in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Armoede - waardigheid – mensenrechten. 10 jaar Samenwerkingsakkoord*, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, p. 173-182.
- 162 Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 21 maart 2003 betreffende de armoedebestrijding, *Belgisch Staatsblad*, 11 juni 2003.
- 163 Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 7 juli 2017 houdende de subsidiëring en erkenning van het sociaal-cultureel volwassenenwerk, *Belgisch Staatsblad*, 2 oktober 2017.
- 164 Decreet van de Vlaamse Gemeenschap 18 januari 2008 houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport, *Belgisch Staatsblad*, 4 april 2008.
- 165 ATD Vierde Wereld België, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijn Stichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 302.
- 166 ATD Vierde Wereld België, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijn Stichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 311-312.
- 167 SPW (2016). *La mobilisation et la participation citoyennes dans tous leurs états*, SPW Edition, p. 2.
- 168 <http://socialsante.wallonie.be/?q=action-sociale/action-sociale/agrements-subventions/plan-cohesion-sociale>
- 169 <http://www.pcs-condroz.be/cms/pcs>
- 170 Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019
- 171 Baudart, Liliane (2011). “Lutter contre la pauvreté : un enjeu éthique et politique pour l’aide à la jeunesse”, in AGORA, *La transparence et la transmission des écrits*, p. 3.
- 172 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 27.
- 173 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 27.
- 174 • Van Gils, Jan en Tine Willekens (2010). *Belevingsonderzoek bij kinderen en jongeren die in armoede leven. Deel 2: De beleving van kinderen die leven in armoede in Vlaanderen*, Meise, Onderzoekscentrum Kind en Samenleving vzw.

- UNICEF BELGIË (2010). *Dat denken we ervan. Jongeren geraakt door armoede spreken over hun leven*, Brussel, UNICEF België.
- 175 • European Commission (2013). *Commission recommendation of 20.2.2013, Investing in children: breaking the cycle of disadvantage*
- Nationaal kinderarmoedebestrijdingsplan, kinderarmoede bestrijden en het welzijn van kinderen bevorderen.
- 176 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2001). *In dialoog, zes jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede* (Verslag juni 2001), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.
- 177 Zie <https://www.mi-is.be/nl/kinderen-eerst>
- 178 Zie onder andere artikel 7, 9 en 18 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.
- 179 Kinderrechtencommissariaat (2017). *Standpunt 2016-2017: Een kinderrechtenkijk op kinderarmoede*, Brussel, Vlaams Parlement.
- 180 Kinderrechtencommissariaat (2017). *Kinderarmoede bestrijden door 1 euromaaltijden?*, Advies van 2 oktober 2017, Brussel, Vlaams Parlement.
- 181 Zie ook Kinderrechtencommissariaat (2015). *Straffe school: de grenzen van sanctioneren verkend*, Brussel, Vlaams Parlement.
- 182 Beleidsverklaring Armoedebestrijding en Grootstedenbeleid, Personen met een Beperking en Gelijke Kansen (13 april 2017), Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, doc 54 0020/069.
- 183 Vanhauwaert, Frederic (2017). "Kinderen in armoede dupe van falend beleid", *Sampol*, november 2017, n° 9, p. 4-8.
- 184 Reynaert, Didier en Siebren Nachtergaele (2015). *Sociaal werk is een mensenrechtenberoep. Hoeder van sociale grondrechten*, Analyse XL, Sociaal.Net.
- 185 Zie bijvoorbeeld artikel 16 van de Universele verklaring van de rechten van de mens (10 december 1948), artikel 10 van het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (16 december 1966), deel I-16 en deel II-16 van de het Europees Sociaal Handvest (18 oktober 1961) en herzien Europees Sociaal Handvest (3 mei 1996).
- 186 Schiettecat, Tineke et al. (2016). "Trajecten van gezinnen in armoede in relatie tot sociaal werkpraktijken: Samenvattend rapport", *VLAS-Studies 35*, Antwerpen, Vlaams Armoedesteunpunt.
- 187 Schiettecat, Tineke et al. (2015). "Routes uit armoede: wat ouders met jonge kinderen als ondersteunend ervaren", in Danielle Dierckx et al. (red.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2015*, Leuven, Acco, p. 198-213.
- 188 Schiettecat, Tineke et al. (2015). "Routes uit armoede: wat ouders met jonge kinderen als ondersteunend ervaren", in Danielle Dierckx et al. (red.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2015*, Leuven, Acco, p. 9.
- 189 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). *Armoede en ineffectiviteit van rechten: non-take-up van rechten*, Brugge, Die Keure, p. 106.
- 190 Beweging van mensen met een laag inkomen en kinderen vzw (2004). *Recht op een goed gezinsleven, een dialoog tussen armste gezinnen van Oostende en de diensten uit de welzijnssector*, Gent, Huis van de Mensenrechten, p. 78.
- 191 Voorbereiding ATD van de overlegbijeenkomst op 31 januari 2017.
- 192 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2001). *In dialoog, zes jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede* (Verslag juni 2001), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

- 193 Bouverne-De Bie et al. (2010). *Een link tussen leven in armoede en maatregelen bijzondere jeugdbijstand?*, Gent, Academia Press.
- 194 • Zo stelt de conceptnota *'Uitgangspunten en krachtlijnen bij uithuisplaatsing van jonge kinderen ifv Vlaamse beleidskeuzes'* opgesteld door het Vlaams Agentschap Jongerenwelzijn en Kind en Gezin in september 2016: "Financiële en materiële armoede, of omstandigheden die daaraan te wijten zijn, mogen nooit de enige motivering zijn om een kind bij zijn ouders weg te halen, het op te nemen in de alternatieve zorg, of zijn/haar terugplaatsing te verhinderen".
- Op de officiële website van *'l'Aide à la jeunesse* (Jeugdzorg) in de Federatie Wallonië-Brussel staat te lezen dat "de strijd tegen armoede, sociale uitsluiting en hun gevolgen belangrijke uitdagingen zijn die zich volledig inschrijven in de waarden die door de Administration générale de l'aide à la jeunesse (Administratie Jeugdzorg) in de verf worden gezet: sociale en culturele emancipatie en participatie van jongeren en gezinnen. De vaststellingen van beroepskrachten uit de jeugdzorg tonen dat veel gezinnen die hulp vragen, geconfronteerd worden met problemen van armoede en preciaire levensomstandigheden, meer bepaald met problemen rond huisvesting, een sleutelfactor van armoede ... Er wordt te vaak een beroep gedaan op de jeugdzorg voor risico's op verwaarlozing omwille van een achteruitgang van de materiële omstandigheden van kinderen en gezinnen waar een preventieve actie en werken met het netwerk de tussenkomst van gespecialiseerde hulp zou kunnen hebben vermeden".
- 195 Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 juni 2012 houdende de organisatie van pleegzorg, *Belgisch Staatsblad*, 16 augustus 2012.
- 196 Vanderfaillie, Johan et al. (2014). "Pleegzorg of residentiële zorg. Een evidente keuze?", *Alert*, 40 nr 1.
- 197 Marijke Decuypere (2011). "De pijn je kind te moeten afstaan", *Vierdewereldblad*, november-december 2011, p. 6.
- 198 Voorbereiding ATD van overlegbijeenkomst op 31 januari 2017.
- 199 • Wet van 19 maart 2017 tot wijziging van de wetgeving tot invoering van een statuut voor pleegzorgers, *Belgisch Staatsblad*, 5 april 2017.
- Zie ook : Fierens, Jacques (2017). "La loi du 19 mars 2017 modifiant la législation en vue de l'instauration d'un statut pour les accueillants familiaux", *Actualités du droit de la famille*, 2017/6, p. 138-148.
- 200 Kinderrechtencommissaris en Délégué Général aux Droits de l'Enfant (2016). *Adviesbrief statuut pleegouders 15 maart 2016 aan leden Commissie Justitie*.
- 201 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). *Reflecties over het wetsvoorstel ter wijziging van het Burgerlijk Wetboek in functie van de invoering van een statuut voor pleegzorgers*, 13 februari 2017.
- 202 Zie onder andere:
- Netwerk tegen armoede (2017). *Pleegzorg : Netwerk tegen Armoede pleit voor duurzaam partnerschap tussen pleeggezinnen, natuurlijke ouders en kinderen*.
- Mouvement Luttes Solidarités Travail (2016). *Et les enfants et les parents dans tout cela?*
- 203 Fédération des Services de Placement Familial (2016). *Une loi pour mieux réguler les droits et devoirs des familles d'accueil ? Attention aux conséquences pour les jeunes, les parents et les familles d'accueil*.
- 204 ATD Vierde Wereld België, het Netwerk Tegen Armoede, Le Forum Bruxelles contre les inégalités, le Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté, le Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté en le mouvement Luttes Solidarités Travail (2017). *Organisaties tekenen beroep aan tegen de wet van 19 maart 2017 betreffende het statuut van pleegouders*.

- 205 Verzoek tot nietigverklaring en opschorting van de wet van 19 maart 2017 tot wijziging van de  
 wetgeving tot invoering van een statuut voor pleegzorgers, ingediend door drie particulieren en door de  
 206 vzw *Défense des Enfants – International – Belgique – Franstalige tak* (D.E.I. Belgique).  
 HRM 16 februari 2016, n° 72850/14 *Soares de Melo contre Portugal*.
- 207 Zie ook Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013).  
*Sociale bescherming en armoede*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor  
 racismebestrijding.
- 208 We gaan in op de situatie in Vlaanderen, Wallonië en de Duitstalige Gemeenschap. Voor Brussel  
 beschikken we voorsnog over geen informatie.
- 209 Van kinderbijslag tot Groeipakket.  
 210 Kind en Gezin (2017). *Nota armoedetoets groeipakket*, Brussel, Kind en Gezin.
- 211 Koninklijk besluit nr. 122 van 30 december 1982 tot wijziging van de samengeordende wetten  
 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, *Belgisch Staatsblad*, 12 januari 1983.
- 212 Koninklijk besluit van 11 juni 2003 tot vaststelling van het bedrag en de toekenningsmodaliteiten van de  
 forfaitaire bijslag bedoeld in artikel 70ter KBW, *Belgisch Staatsblad*, 24 juni 2003.
- 213 Zie het eindrapport van het overleg binnen het Steunpunt over het behoud van de band in de Federatie  
Wallonië-Brussel.
- 214 Nota aan de Vlaamse Regering. Voorontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van  
 het gezinsbeleid, VR 2017 0206 DOC.0539/1, DOC.0539/2BIS, DOC.0539/3BIS, VR 2017 0206  
 DOC.0539/4, VR 2017 0206 DOC.0539/5, VR 2017 0206 DOC.0539/6BIS, p. 47.
- 215 <https://wvg.vlaanderen.be/jongerenwelzijn/jeugdhulp/pleegzorg/vier-vormen/>
- 216 Zie gemeenschappelijke brief Pleegzorg Vlaanderen, Netwerk tegen Armoede en Oudersparticipatie  
 Jeugdhulp Vlaanderen.
- 217 Mahy, Christine en Pierre Doyen (2017). *La réforme des allocations familiales: une occasion historique  
 ratée de réduire les inégalités par les politiques publiques! Est-il vraiment trop tard?*, Réseau wallon de  
 lutte contre la pauvreté.
- 218 Wet van 25 december 2016 tot wijziging van de artikelen 4 en 243/1 van het Wetboek van de  
 Inkomstenbelastingen 1992, *Belgisch Staatsblad*, 30 december 2016.
- 219 Persbericht van 27 juni 2017, La ligue des droits de l'homme, *Enfants des demandeurs d'asile: 7  
 associations attaquent une loi fiscale odieuse*.
- 220 Zie ook: Büchler, Alexandra en Mathieu Beys (2017). *Vreemdeling zijn in België in 2017*, Brussel, Myria.
- 221 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015). *Publieke  
 diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie, Tweejaarlijks verslag 2014-  
 2015*, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.
- 222 • OECD (2016). Pisa 2015. *Results in focus*.  
 • Comité voor de Rechten van het Kind van de Verenigde Naties (2010). *Slotbeschouwingen: België*, juni  
 2010, CRC/C/BEL/CO/3-4.
- 223 <https://www.mi-is.be/nl/projectoproep-kinderen-eerst>
- 224 <https://armoede.vlaanderen.be/?q=projecten>
- 225 Zie ook: Walterus, Bart et al. (2015). *Kinderen eerst. Studie naar de werking van lokale  
 overlegplatformen voor de preventie en opsporing van kinderarmoede*. Onderzoek uitgevoerd door  
 KPMG Advisory in opdracht van de Programmatorische Overheidsdienst voor Maatschappelijke  
 Integratie, Brussel, POD MI.
- 226 Voorbereiding ATD van de overlegbijeenkomst op 27 juni 2017.

- 227 Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 november 2013 houdende de organisatie van  
228 preventieve gezinsondersteuning, *Belgisch Staatsblad*, 29 januari 2014.
- 229 <http://www.huizenvanhetkind.be/hk/>
- 230 Netwerk tegen armoede (2013). *Bijdrage armoedetoets preventieve gezinsondersteuning*
- 231 LST (2017). *Pauvreté, précarité, misère... De quoi parle-t-on?*
- 232 ONE en partenariat avec la DGAJ et le DGDE (2012). *Pour un accompagnement réfléchi des familles. Un*  
*référentiel de soutien à la parentalité*, Brussel, ONE.
- 233 Nys, Kristien en Kathleen Emmery (2017). *De Huizen van het Kind in cijfers en ervaringen. Verwerking*  
*van de bevraging van Kind en Gezin* (Onderzoek in opdracht van Kind en Gezin), Brussel, Kenniscentrum  
Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen (Odisee).
- 234 Driessens, Kristel en Tine Van Regenmortel (2006). *Bind-kracht in armoede. Leefwereld en*  
*hulpverlening*, Leuven, LannooCampus.
- 235 Zie ook: Reynaert, Didier en Siebren Nachtergaele (2015). *Sociaal werk is een mensenrechtenberoep.*  
*Hoeder van sociale grondrechten*, Analyse XL, Sociaal.Net.
- 236 • Schiettecat, Tineke (2016). "Wie niet weg is, is gezien. Ondersteuningsstrategieën van  
praktijkwerkers", *Welwijs*, 27,1, p. 6-10.
- De Wilde, Marjolijn en Sarah Marchal (2016). "De voorwaardelijkheid van de sociale bijstand: de  
werkbereidheidseis", in Marjolijn De Wilde et al. (red.), *40 jaar OCMW en bijstand*, Leuven/Den Haag,  
Acco.
- 237 Buurtwerk 't Lampeke (2016). *Trajecten van hoopverlening. Magazine bij de documentaire 'trajecten*  
*van hoopverlening'*, Leuven, Buurtwerk 't Lampeke.
- 238 Groupe Agora (ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail (LST), Service de lutte contre la pauvreté, la  
précarité et l'exclusion sociale, Direction générale de l'aide à la jeunesse) (2013). *La transparence et la*  
*transmission des écrits*. Actes de la Journée de réflexion et de dialogue organisée le 29 novembre 2011  
par le groupe Agora, p. 42.
- 239 Groupe Agora (ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail (LST), Service de lutte contre la pauvreté, la  
précarité et l'exclusion sociale, Direction générale de l'aide à la jeunesse) (2013). *La transparence et la*  
*transmission des écrits*. Actes de la Journée de réflexion et de dialogue organisée le 29 novembre 2011  
par le groupe Agora, p. 118.
- 240 Groupe Agora (ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail (LST), Service de lutte contre la pauvreté, la  
précarité et l'exclusion sociale, Direction générale de l'aide à la jeunesse) (2013). *La transparence et la*  
*transmission des écrits*. Actes de la Journée de réflexion et de dialogue organisée le 29 novembre 2011  
par le groupe Agora, p. 38.
- 241 • Groupe Agora (ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail Fédération LST, Service de lutte contre la  
pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Administration générale de l'aide à la jeunesse [AGAJ])  
(2017). *La transparence et la transmission des écrits*, Etat des réflexions du groupe Agora (2), mars  
2017.
- In andere landen werd ook onderzoek naar deze thematiek gevoerd. Zie bijvoorbeeld: Robin,  
Monique en Diane Dubeau (2017). "La difficulté à élaborer des récits communs entre parents et  
professionnels", *La revue internationale de l'éducation familiale, Protection de l'enfance. Vers une*  
*nouvelle intégration des parents*, n° 39, p. 37-57.
- 241 Decreet van de Franse Gemeenschap van 4 maart 1991 inzake hulpverlening aan de jeugd, *Belgisch*  
*Staatsblad*, 12 juni 1991.

- 242 Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp, *Belgisch Staatsblad*, 13 september 2013.
- 243 De Beukeleer, Marcel (2016). *Opvoedingsondersteuning, 'Huis van het Kind' zet ouders in de vergeethoek.*
- 244 Van Crombrugge, Hans (2013). "Zijn 'ouders' (als burgers) welkom in het Huis van het Kind?" in Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen, *Gezinsbeleid in 2012. De rol van het gezin, de buurt en de burger in de Huizen van het Kind*, Antwerpen, Garant, p. 223-252.
- 245 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 211.
- 246 Gegevens van Statistics Belgium op basis van Census2011.
- 247 Heylen, K. (2015). *Grote woononderzoek 2013. Deel 2: Deelmarkten, woonkosten en betaalbaarheid*, Leuven, Steunpunt Wonen, p. 9.
- 248 Anfrie, M.-N. en Oliver Gobert. (2016). *Les chiffres-clés du logement public en Wallonie – 2016*, Rapport du Centre d'Études en Habitat Durable, Charleroi, p. 25.
- 249 Heylen, K. (2015). *Grote woononderzoek 2013. Deel 2: Deelmarkten, woonkosten en betaalbaarheid*, Leuven, Steunpunt Wonen, p. 15-18.
- 250 De Keersmaecker, M.-L. (2017). *Observatiecentrum van de Huurprijzen. Enquête 2016*, Brussel, Observatiecentrum voor de Huisvesting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, p. 8.
- 251 EU-SILC 2016, berekeningen door Iweps.
- 252 Eurostat, EU-SILC 2016.
- 253 Vlaamse Woonraad (2017). *Wooncrisis in de onderste lagen van de private huurmarkt. Advies 2017-06*, 27 april 2017.
- 254 Heylen, K. (2016). *Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2013*, Leuven, Steunpunt Wonen, p. 66.
- 255 Noël, Françoise et al. (2007). *Studie over het opstarten van pilootprojecten voor paritaire huurcommissies in Brussel, Charleroi en Gent. Eindverslag. (Studie gerealiseerd in opdracht van de Programmatorische Federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie)*, s.l., ULB/CRU-UA/OASES-FUSL.
- 256 Ordonnantie houdende de regionalisering van de woningovereenkomst van 27 juli 2017, *Belgisch Staatsblad*, 30 oktober 2017.
- 257 Brusselse Bond voor het Recht op Wonen (2017). *De woonbarometer*, p. 27-28.
- 258 [http://spw.wallonie.be/dgo4/site\\_grilleloyers/](http://spw.wallonie.be/dgo4/site_grilleloyers/)
- 259 <https://www.woninghuurprijzen.be/>
- 260 Vandromme, Tom (2015). "Woningkwaliteit verbeteren via de Vlaamse Wooninspectie", in De Decker, P. et al. (2015). *Woonnood in Vlaanderen. Feiten / Mythen / Voorstellen*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, p. 467.
- 261 Homans, L. (2017). *Beleidsbrief. Wonen 2016-2017*, 950 (2016-2017) – Nr. 1, ingediend op 24 oktober 2016, p. 20.
- 262 Van den Broeck, K. et al. (2017). *Naar een nieuw stelsel van huursubsidies*, Leuven, Steunpunt Wonen, p. 12.
- 263 Brusselse Bond voor het Recht op Wonen (2017). *De woonbarometer*, p. 30.
- 264 Gouvernement wallon (2017). *La Wallonie plus forte*, Namur, 25 juli 2017, p. 19.
- 265 Gegevens van de VMSW.

- 266 [http://www.armoedebestrijding.be/cijfers\\_kwaliteit\\_huisvesting.htm](http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_kwaliteit_huisvesting.htm)
- 267 Bernard, Nicolas en Geert De Pauw, (2004). *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, Brussel, Bruylant, IX-X.
- 268 RISO staat voor 'Regionaal Instituut voor Samenlevingsopbouw'. Het is een vzw die in de provincie Vlaams-Brabant opbouwwerk en buurtwerk organiseert. Reeds meerdere jaren werkt RISO Vlaams-Brabant aan een project rond permanent wonen op campings.
- 269 Provincie Vlaams-Brabant (2015). *Kleinschalig wonen als oplossing voor maatschappelijke uitdagingen*, Leuven, Provincie Vlaams-Brabant.
- 270 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2016). *Video 'Non take-up & rechten'*.
- 271 Voorbereiding van ATD Quart Monde voor de bijeenkomst van 3 oktober 2017.
- 272 Vlaams Parlement (2017). *Antwoord van Liesbeth Homans op vraag nr. 286 van 18 januari 2017 van Valérie Taeldeman*.
- 273 Brussel (KG) 11 december 2015, [http://www.armoedebestrijding.be/jur\\_rb\\_brux\\_20151211.htm](http://www.armoedebestrijding.be/jur_rb_brux_20151211.htm)
- 274 *Persbericht van 28 september 2016 van de Brusselse Bond voor het Recht op Wonen*.
- 275 Art. 22 van de Ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode, *Belgisch Staatsblad*, 9 september 2003.
- 276 Decreet van het Waalse Gewest van 1 juni 2017 houdende wijziging van het Waalse Wetboek van Huisvesting en Duurzaam Wonen, *Belgisch Staatsblad*, 18 juli 2017.
- 277 Wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving, *Belgisch Staatsblad*, 4 februari 1993.
- 278 Wetsvoorstel van 2 april 2015 tot wijziging van het Strafwetboek wat betreft het zonder toestemming van de eigenaar in gebruik nemen van een onroerend goed, *Parl.St.*, Kamer, 2014-15, nr. [54-1008/001](#) en 2016-17, nr. [54-1008/003](#).
- 279 *Wetsvoorstel van 25 juli 2017, Verslag van de eerste lezing, Parl.St.*, Kamer, DOC 54 1008/007, p. 44-45.
- 280 Raad van State, afdeling wetgeving, Advies 61.256/3 van 5 mei 2017, *Parl.St.*, Kamer, 2016-17, nr. 54-1008/004.
- 281 BBRoW (2017). *Kraken, een misdrijf?*
- 282 Voorbereiding van de bijeenkomst van 26 januari 2017 door ATD Quart Monde.
- 283 Voorbereiding van de bijeenkomst van 26 januari 2017 door ATD Quart Monde.
- 284 Vlaamse Regering (2017). *Oproep voor experimentele woonvormen*.
- 285 Samenhuizen – Facultés universitaires Saint-Louis – Habitat & Participation (2012). *Studie over de mogelijkheden voor de erkenning van het solidair wonen. Actualisatie van de studie van 2006 en nieuwe ontwikkelingen*, op initiatief van de POD Maatschappelijke Integratie - Grootstedenbeleid.
- 286 Meerjarenplan betreffende de permanente bewoning in toeristische voorzieningen in Wallonië.
- 287 Voorbereiding op de overlegbijeenkomst van 26 januari 2017 door ATD Vierde Wereld.
- 288 *Europees Comité voor de sociale rechten 21 maart 2012, nr. 62/2010*, Internationale federatie van mensenrechtenliga's / België.
- 289 Franse wet n° 2000-614 van 5 juli 2000 betreffende het onthaal en de huisvesting van woonwagenebewoners.
- 290 *Strategisch plan woonwagenebewoners 2012-2015*.
- 291 Interfederaal Gelijkekansencentrum (2014). *Diversiteitsbarometer Huisvesting*, Brussel, Interfederaal Gelijkekansencentrum, p. 70.

- 292 Interfederaal Gelijkekansencentrum (2014). *Diversiteitsbarometer Huisvesting*, Brussel, Interfederaal  
Gelijkekansencentrum, p. 187.
- 293 Interfederaal Gelijkekansencentrum (2014). *Diversiteitsbarometer Huisvesting*, Brussel, Interfederaal  
Gelijkekansencentrum, p. 195.
- 294 • Zie het [arrest](#) becommentarieerd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede.  
• Zie ook: [www.justice-en-ligne.be/IMG/pdf/nbe--2015\\_05\\_05\\_trib\\_namur.pdf](http://www.justice-en-ligne.be/IMG/pdf/nbe--2015_05_05_trib_namur.pdf)
- 295 Interfederaal Gelijkekansencentrum (11 mei 2015). *'Erkenning van discriminatie op basis van  
'vermogen' in de huisvestingssector: uitspraak vormt precedent in België'*.
- 296 Bernard, Nicolas. (1 juli 2015). "[Le propriétaire face au choix de son locataire : sélectionner, oui...  
discriminer, non !](#)", *Justice en ligne*.
- 297 Zie de [aanbeveling n° 01/2009](#) van 18 maart 2009 aan de verhuurders en vastgoedmakelaars  
betreffende de verwerking van gegevens van kandidaat-huurders, SE/08/128.  
<http://huurdersplatform.be/hb/actualiteit-hb/kandidaat-huurwoning-eenzijdige-huurbelofte/>
- 298 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2011).  
*Persconferentie 'Wet huurwaarborg werkt niet! Parlement moet actie ondernemen'*, 26 mei 2011.
- 299 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015). *Nota  
betreffende de piste van een centraal huurwaarborgfonds*.
- 300 Gouvernement wallon (2014). *Déclaration de Politique Régionale 2014-2019: Oser, innover, rassembler*  
Ordonnantie houdende de regionalisering van de woningovereenkomst van 27 juli 2017, *Belgisch  
Staatsblad*, 30 oktober 2017.
- 301 [http://huisvesting.brussels/huren/woninghuurovereenkomst/steun-bij-het-aanleggen-van-de-  
huurwaarborg](http://huisvesting.brussels/huren/woninghuurovereenkomst/steun-bij-het-aanleggen-van-de-<br/>huurwaarborg)
- 302 Vlaamse Regering (2017). *Voorontwerp van decreet houdende bepalingen betreffende de huur van voor  
bewoning bestemde goederen of delen ervan*, VR 2017 1407 DOC.0790/2BIS.
- 303 Netwerk tegen armoede (2017). *Hogere huurwaarborg zal vooral tot meer betalingsproblemen leiden*.
- 304 Brusselse Bond voor het Recht op Wonen (2017). *De huurwaarborg, een kleine revolutie?*  
[http://www.armoedebestrijding.be/cijfers\\_kwaliteit\\_huisvesting.htm](http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_kwaliteit_huisvesting.htm)
- 305 IWEPS (2015). *Les expulsions domiciliaires en Wallonie : premier état des lieux*, p. 32.
- 306 Netwerk tegen armoede (2011). *Dossier uithuiszetting van huurder*, p. 2.
- 307 • Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, *Belgisch  
Staatsblad*, 19 augustus 1997;
- 308 • Decreet van het Waalse Gewest van 29 oktober 1998 houdende het Waalse Wetboek van de  
Huisvesting en het Duurzame Wonen, *Belgisch Staatsblad*, 4 december 1998 ;
- 309 • Ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Wooncode, *Belgisch Staatsblad*, 18 juli 2013.
- 310 • Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 september 2003 tot bepaling van de  
elementaire verplichtingen inzake veiligheid, gezondheid en uitrusting van de woningen, *Belgisch  
Staatsblad*, 19 september 2003;
- 311 • Besluit van de Waalse Regering van 30 augustus 2007 tot vaststelling van de minimale  
gezondheidsnormen, de overbevolkingsnormen en houdende de in artikel 1, 19° tot 22°bis van de  
Waalse Huisvestingscode bedoelde begripsomschrijvingen, *Belgisch Staatsblad*, 30 oktober 2007 ;
- 312 • Besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor  
woningen, *Belgisch Staatsblad*, 1 augustus 2013.
- 312 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015). *Publieke  
diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks verslag 2014-*



- 2015, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, p. 10-39.
- 313 Art. 15 van het Decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, *Belgisch Staatsblad*, 19 augustus 1997.
- 314 Decreet van de Vlaamse gemeenschap van 29 april 2011 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, *Belgisch Staatsblad*, 4 mei 2011.
- 315 Vlaamse Wooninspectie (2016). *Jaarverslag 2015*, p. 78.
- 316 Besluit van de Vlaamse regering van 4 oktober 2013 houdende instelling van een tegemoetkoming van het Fonds ter bestrijding van de uithuiszetting. Meer informatie: [www.vlaamsgarantiefonds.be](http://www.vlaamsgarantiefonds.be)
- 317 Vlaams Parlement (2017). *Antwoord van de Vlaams minister van Wonen, Liesbeth Homans, op vraag nr. 270 van 13 januari 2017 van Lorin Parys.*
- 318 Art. 7 lid 3 van het Waalse Wetboek van de Huisvesting en het Duurzame Wonen, *Belgisch Staatsblad*, 4 december 1998.
- 319 Art. 8 tot 16 van de Brusselse Huisvestingscode, *Belgisch Staatsblad*, 18 juli 2013.
- 320 Directie Gewestelijke Huisvestingsinspectie (Brussels-Hoofdstedelijk Gewest)
- 321 Art. 439 Strafwetboek 8 juni 1867, *Belgisch Staatsblad*, 9 juni 1867.
- 322 Comité voor economische, sociale en culturele rechten van de Verenigde Naties (2017). Door het Comité goedgekeurde bevindingen krachtens het Aanvullend Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met betrekking tot verklaring nr. 5/2015, E/C.12/61/D/5/2015.
- 323 Agentschap Wonen-Vlaanderen (2017). Wegwijs in het sociaal huurstelsel, geactualiseerde versie 1.9, p. 79-80.
- 324 • Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2016). *Publieke diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2014-2015*, Brussel, p. 10-39 ;
- Platform Recht voor iedereen (2017). Zwartboek. De hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand. Een schaakspel.
- 325 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). Memorandum wonen, p. 8.
- 326 Ciré. Les Groupes d'Épargne Collective et Solidaire : bilan et perspectives, p. 33.
- 327 Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2017). *Jaarverslag 2016*, p. 120-135.
- 328 Ligue des familles (2015). Le Community Land Trust, un modèle innovant d'accès à la propriété, abordable pour les familles.
- 329 Proefproject Dampoort KnapT OP.
- 330 Bernard Nicolas en Bernard Hubeau (red.) (2013). *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?/Droit au logement : vers une obligation de résultat?*, Brussel, Die Keure.
- 331 Moons Nico en Bernard Nicolas (2017), "Het recht op wonen in theorie en praktijk", in Lahaye Willy en al. (eds.), *Armoede in België, Jaarboek 2017*, Gent, 103-105.
- 332 Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (2017). Bilan et statistiques du Dalo 2008-2009.
- 333 Carlotti Marie-Arlette (2016). L'effectivité du droit au logement opposable.
- 334 Vlaamse Woonraad (2013). Naar een versterkt recht op wonen? Aanbevelingen van de Vlaamse Woonraad, met een pleidooi voor een Vlaamse Woonrechtcommissaris.

- <sup>335</sup> Moons Nico en Bernard Nicolas. (2017). “Het recht op wonen in theorie en praktijk”, in Lahaye Willy et al. (eds.), *Armoede in België, Jaarboek 2017*, Gent, 110-115.
- <sup>336</sup> Conseil de l’Europe, Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996.
- <sup>337</sup> Voorbereiding op de overlegbijeenkomst van 26 januari 2017 door ATD Vierde Wereld.



# Bijlagen

## 1. Lijst van organisaties die betrokken zijn bij de totstandkoming van het Verslag 2016 – 2017

- Actiris
- Administration générale de l'Aide à la jeunesse — FWB
- Agentschap Integratie en Inburgering
- Agentschap Wonen — Vlaanderen
- A'kzie vzw
- Algemeen Belgisch Vakverbond – ABVV – Federale Studiedienst – Sociaal Departement / Fédération générale du travail de Belgique — FGTB / Service d'études fédéral — Département Social
- Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) / Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC)
- Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft – ADG
- ATD Vierde Wereld — Mensen van de Weg / ATD Quart Monde — Gens du voyage
- ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde
- Belgisch Netwerk Armoedebestrijding / Réseau belge de lutte contre la pauvreté / Belgian Anti-Poverty Network — BAPN
- Beweging van mensen met een laag inkomen en kinderen – BMLIK, Oostende
- Bij Ons vzw / Chez Nous asbl
- Bond Zonder Naam – Filet Divers vzw
- BRULOCALIS – Vereniging Stad & Gemeenten Brussel / Association ville & communes de Bruxelles
- Brusselse Bond voor het Recht op Wonen — BBRoW / Le Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat — RBDH
- Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij / Société du logement de la Région bruxelloise
- Bruxelles Initiative
- Caritas Vlaanderen vzw
- Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms en Wallonie — CMGVRW
- Centre de planning familial Plan F
- Centre d'Education en Milieu Ouvert — CEMO
- Centrum Kauwenberg vzw
- Collectif Solidarité Contre l'Exclusion asbl (CSCE) — Défense Allocataires Sociaux
- Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer / Commission de la vie privée
- Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale — COCOF
- Community Land Trust BXL
- De Buurtwinkel vzw
- De Sfeer
- De Vrolijke Kring vzw
- Délégué général aux droits de l'enfant
- Den Draai vzw
- Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin — Beleidsontwikkeling
- Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Interdepartementale Cel Wonen – Welzijn
- Erevrederechter van het kanton Ukkel/ Juge de Paix honoraire du canton d'Uccle
- Famifed
- Familiehulp
- FOD Binnenlandse Zaken / SPF Service public fédéral Intérieur
- Federatie van de Sociale Verhuurkantoren van het Brusselse gewest, FEDSVK / Fédération des Agences Immobilières Sociales de la région bruxelloise, FEDAIS
- Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers
- Fédération bruxelloise de l'union pour le logement — Fébul

- Fédération des Services sociaux — FdSS— FdSSB
- Fédération Wallonne des Assistants Sociaux de CPAS — FéWASC
- FOD Financiën — Beleidsexpertise en — ondersteuning — Reglementering / SPF Finances — Expertise et Support stratégiques — Règlementation
- Fonds du Logement des familles Nombreuses de Wallonie — FLW
- FWB — Conseil supérieur de l'éducation permanente
- Gemeenschappelijk Daklozenfront / Front Commun des SDF
- Gewestelijke Huisvestingsinspectie — Brussel / Inspection Régionale du Logement – Bruxelles
- Gewestelijke overheidsdienst Brussel, Brussel Huisvesting, WoonInformatie-Centrum WIC / Service public régional de Bruxelles – Bruxelles Logement – Centre d'Information pour le Logement CIL
- Hénallux — Département Social
- Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen — HIG — Kenniscentrum Odisee
- Housing First Belgium — LAB
- Huis van het Kind Heusden—Zolder
- HUURpunt vzw
- IRIS vzw — Sociaal verhuurkantoor / Iris asbl — Agence immobilière sociale
- Karel de Grote Hogeschool – Expertisecentrum Krachtgericht Sociaal Werk
- Kind en Gezin
- Kinderrechtencommissariaat
- La Ligue des Familles
- La Plateforme francophone du Volontariat
- La Rochelle asbl — Maison de Quartier
- La Ruelle asbl
- La Strada asbl
- Landelijke Thuiszorg
- Le Forum — Bruxelles contre les inégalités
- Le Pivot asbl
- L'Etape asbl
- Ligue des Droits de l'Homme
- l'Ilot asbl
- Lire et Ecrire
- Luttes Solidarités Travail — LST
- Medius — Association d'advocats
- Minderhedenforum
- Miroir Vagabond asbl
- MYRIA
- Nationaal Eigenaars en Mede-Eigenaars Syndicaat — NEMS / Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires — SNPC
- Nationaal Verbond van de Socialistische Mutualiteiten / Union Nationale des Mutualités Socialistes
- Nederlandstalige Vrouwenraad
- Netwerk tegen Armoede
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad / Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale
- OCMW Brussel — CPAS de Bruxelles
- Office de la Naissance et de l'Enfance — ONE
- Pigment vzw
- Pleegzorg Vlaanderen
- POD MI, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid / SPP IS, Lutte contre la pauvreté et Politique des Grandes Villes
- Progress Lawyers Network
- Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat asbl
- Relais Social de Charleroi
- Relais Social Urbain de Tournai
- Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté — RWLP
- Samenhuizen vzw
- Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw — Project energie en armoede
- Samenlevingsopbouw Brussel vzw — Verenigingen waar armen het woord nemen – VWAWN – ARA
- Samenlevingsopbouw Gent vzw
- Samenlevingsopbouw Vlaanderen vzw
- Service Public de Wallonie — Département du Logement Wallonie
- Service Public de Wallonie — Direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux et de l'Action sociale

- Société wallonne du Logement SWL — Direction de la Gestion Locative et de l'Action sociale
- Solidarités Nouvelles asbl
- Stad Gent — Dienst Wonen
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk vzw
- Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest / Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale
- 't Gents Voetvolk
- Uantwerpen — Academische Werkgroep Universitaire Stichting Armoedebestrijding
- UNIA
- Université de Liège — Département de droit — Droit fiscal
- Vereniging van Vlaamse Steden en gemeenten vzw — VVSG
- Vlaams Huurdersplatform — VHP
- Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding – VDAB
- Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen — VMSW
- Vlaamse Overheid, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Afdeling Jongerenwelzijn
- Vlaamse Woonraad
- Welzijnsoverleg Regio Gent vzw — Intersectoraal Woonzoekteam
- Welzijnsschakels vzw
- Welzijnszorg vzw
- Wijkcentrum De Kring

## 2. Lijst van personen die op één of andere wijze een bijdrage leverden aan het opstellen van het Verslag 2016 – 2017

Wij danken oprecht alle personen die op één of andere wijze een bijdrage leverden aan het opstellen van het Verslag 2016 – 2017

Amy, Brahim, Daphne, Kaouther, Sassy en Victoria (Pigment vzw), Leen ACKAERT (Kinderrechtencommissariaat), Elisabeth ADRIAENS (Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen — HIG — Kenniscentrum Odisee), Ahmed AHKIM (Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms en Wallonie — CMGVRW), Benoît ALBERT (Hénallux — Département Social), Safaa AOUSSAR (Office de la Naissance et de l'Enfance — ONE), Stéphane AUJEAN (Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale — COCOF), Lies BAARENDSE (HUURpunt vzw), Geneviève BAERT (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté — RWLP), Jeanne BATTELLO (La Ligue des Familles), Marc BEERNAERT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Christophe BILLY (Miroir Vagabond asbl), Johnross BUXIN (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Yves BOCKLANDT (Bond Zonder Naam – Filet Divers vzw), Bart BOCKSTAELE (Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers), Tom BOELAERT (FOD Financiën - Beleidsexpertise en -ondersteuning / SPF Finances - Expertise et Support stratégiques), Luc BOLSENS (Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront), Antoine BORIGHEM (Office de la Naissance et de l'Enfance — ONE), Sien BORN (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Guy BORREMANS (Réseau belge de lutte contre la pauvreté / Belgisch Netwerk Armoedebestrijding / Belgian Anti-Poverty Network - BAPN), Damien BOUCHAT (Hénallux — Département Social), Marcellin BOULARD (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Marc BOURGEOIS (Université de Liège — Département de droit — Droit fiscal), Anne-Françoise BOUVY (Office de la Naissance et de l'Enfance — ONE), Katrien BRUGGEMAN (Nederlandstalige Vrouwenraad), Alexandra BÜCHLER (MYRIA), Ioana BUSUIOC (Luttes Solidarités Travail — LST), Coralie BUXANT (coordinatrice du Housing First Belgium — LAB), Johnross BUXIN (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Machteld CAMBIER (A'kzie vzw), Annabel CARDOEN (Welzijnszorg vzw), Delphine CHABBERT (La Ligue des Familles), Marie-Claude CHAINAYE (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté — RWLP), Julie CHARDEZ (La Ruelle asbl), Naima CHARKAOUI (Kinderrechtencommissariaat), David CHARLES (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Laurent CIACCIA (Relais Social de Charleroi), Leatitia CLIN (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté — RWLP), Mieke CLYMANS (Samenlevingsopbouw), Manu CONDE (Chez Nous asbl / Bij Ons vzw), Wouter COOLEN (ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde), Chantal CORNET (Luttes Solidarités Travail — LST), Marc COUILLARD (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Monique COUILLARD-DE SMEDT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Dominique COURTOIS (De Vrolijke Kring vzw), Sophie CRAPEZ (Chez Nous asbl / Bij Ons vzw), Cécile DARON (La Ligue des Familles), Thomas DAWANCE (Community Land Trust BXL), Saïd DAZZAZ (Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront), Pascale DE BECKER (Den Draai vzw), Carine DE BOUBERS – VANDENELSHOUT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Annemarie DE CROOCK (Centrum Kauwenberg vzw), Georges DE KERCHOVE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Yoo Jung DE LOOF (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen — VMSW), Grégory DE MUYLDER (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Leslie Karla DE WOLF (Le Forum — Bruxelles contre les inégalités), Mireille DEBURE (Le Pivot asbl), Ivan DECHAMPS (Union Nationale des Mutualités Socialistes), Andrée DEFAUX (Luttes Solidarités Travail — LST), Willem DEFIEUW (Samenlevingsopbouw Brussel vzw — Verenigingen waar armen het woord nemen -VWAWN – ARA), Anne DEFOSSEZ (Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale / Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), Murielle DEGUERRY (Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad), Joris DELEENHEER (Vereniging van Vlaamse Steden en gemeenten vzw — VVSG),

Pierre DELEU (ATD Quart Monde — Gens du voyage / ATD Vierde Wereld — Mensen van de Weg), Eddy DEMEURISSE (Miroir Vagabond asbl), Annie DEPREZ (A'kzie vzw), Johann DEQUENE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Brigitte DEQUENE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Stijn DEREU (Agentschap Integratie en Inburgering), Denis DESBONNET (Collectif Solidarité Contre l'Exclusion asbl (CSCE) — Défense Allocataires Sociaux), Jacqueline DETRY (Administration générale de l'Aide à la jeunesse — FWB), Margaux DEVAHIVE (SPF Finances - Expertise et Support stratégiques - Règlementation / FOD Financien - Beleidsexpertise en -ondersteuning - Reglementering), Jonathan DEVILLERS (Réseau belge de lutte contre la pauvreté / Belgisch Netwerk Armoedebestrijding / Belgian Anti-Poverty Network — BAPN), Dominique DEWIT (Luttes Solidarités Travail — LST), Jo DHAENENS (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Bert D'HONDT (Welzijnszorg vzw), Sandrine DIERICX (POD MI, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid / SPP IS, Lutte contre la pauvreté et Politique des Grandes Villes) ; Laurence DI NUNZIO (Société wallon du Logement (SWL) – Coordination de l'Action sociale au sein de la Direction de la Gestion locative et de l'Action sociale), Marie Luce DIGEON (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Kristel DRIESSENS (Karel de Grote Hogeschool – Expertisecentrum Krachtgericht Sociaal Werk), Anne DONNE (Samenlevingsopbouw vzw), Isabelle DOYEN (Fédération générale du travail de Belgique – FGTB — Service d'études fédéral / Algemeen Belgisch Vakverbond – ABVV — Federale Studiedienst), Grégory DUCHENE (Commission de la vie privée / Privacycommissie), Damien DUCHENE (Solidarités Nouvelles asbl), Brigitte DUGAUQUIER (Service Public de Wallonie — Direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux et de l'Action sociale), Anne-Sophie DUPONT (Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat asbl), Damien DUPUIS (Medius — Association d'avocats), Tom DUTRY (Samenlevingsopbouw Gent vzw), Cherazad EL MASSOUDI (Relais Social Urbain de Tournai), Marion ENGLERT (Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad), Martine ERNOTTE (SPP IS, Lutte contre la pauvreté et Politique des Grandes Villes / POD MI, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid), Quentin ERVYN (L'Etape asbl), Harlinde EXELMANS (Familiehulp), Martin FORTEZ (UNIA), Olivier GATTI (Centre d'Education en Milieu Ouvert — CEMO), Anneline GEERTS (Vereniging van Vlaamse Steden en gemeenten vzw — VVSG), Hilde GENOE (Landelijke Thuiszorg), Michel GERARD (Luttes Solidarités Travail — LST), Yvette GERARD (Miroir Vagabond asbl), Alain GERARDY (Miroir Vagabond asbl), Fernand GODART (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Herman GOEMANS (Centrum Kauwenberg vzw), Margaux GUICHARD (Le Pivot asbl), Hector GUICHART (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), François HALLEUX (Bruxelles Initiative), Christian HARION (Miroir Vagabond asbl), Marion HAZEE (Luttes Solidarités Travail — LST), Amélie HOSDEY-RADOUX (La Ligue des Familles), Rim IDMILOUD (Chez Nous asbl / Bij Ons vzw), Geert INSLEGERS (Vlaams Huurdersplatform — VHP), Sandrine JACOBS (Service Public régional de Bruxelles – Bruxelles Logement – Centre d'Information pour le Logement CIL / Gewestelijke overheidsdienst Brussel, Brussel Huisvesting, WoonInformatieCentrum WIC), Kathy JACOBS (Kind en Gezin), Luc JANDRAIN (Service Public de Wallonie — Département du Logement Wallonie), Anne-Françoise JANSSEN (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté — RWLP), Kim JANSSENS (Minderhedenforum), Isabelle JENNES (Iris asbl — Agence immobilière sociale / IRIS vzw — Sociaal verhuurkantoor), Ria JOHNSON (Centrum Kauwenberg vzw), Vanessa JOOS-MALFAIT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Anatole KONTSYBOVSKIY (Réseau belge de lutte contre la pauvreté / Belgisch Netwerk Armoedebestrijding / Belgian Anti-Poverty Network - BAPN), Maria KRISLOVA (Fédération bruxelloise de l'union pour le logement — Fébul), Jean-Charles LAFON (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Chantal LAMARQUE (De Vrolijke Kring vzw), Dominique LANGLOIS (La Rochelle asbl — Maison de Quartier), Philippe LAURENT (Chez Nous asbl / Bij Ons vzw), Eric LECOMTE (SPP IS, Lutte contre la pauvreté et Politique des Grandes Villes / POD MI, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid), Luc LEFEBVRE (Luttes Solidarités Travail — LST), Pauline LEFEBVRE (Luttes Solidarités Travail — LST), Fabrizio LEIVA-OVALLE (SPP IS, Lutte contre la pauvreté et Politique des Grandes Villes / POD MI, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid), Christian LEJOUR (BRULOCALIS — Association ville & communes de Bruxelles / Vereniging Stad & Gemeenten Brussel), Angelique LEMAIRE (De Vrolijke Kring vzw), Danny LESCAUWAERT (Steunpunt



Algemeen Welzijnswerk vzw), Laurence LIBON (Fédération des Agences Immobilières Sociales de la région bruxelloise, FEDAIS / Federatie van de Sociale Verhuurkantoren van het Brusselse gewest, FEDSVK), Hilde LINSSEN (Netwerk tegen Armoede), Judith LOPEZ CARDOSO (Ligue des Droits de l'Homme), Jole LOUWAGIE (Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin — Beleidsontwikkeling), Heidi LOWIE (De Sfeer), Sarah LUYTEN (Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad), Vicky LYSENS-DANNEBOOM (Karel de Grote Hogeschool — Expertisecentrum Krachtgericht Sociaal Werk), Trui MAES (Samenlevingsopbouw Gent vzw), Jean-Jacques MALALEL (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Véronique MEIRSCHAERT (Gemeenschappelijk Daklozenfront / Front Commun des SDF), Angelino MEULEMAN (Bond Zonder Naam), Daniël MEULEMAN (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw — Project energie en armoede), Lies MICHIELEN (Progress Lawyers Network), Herlindis MOESTERMANS (Nederlandstalige Vrouwenraad), Laetitia MONTINO (Luttés Solidarités Travail — LST), Patricia MOREAU (Luttés Solidarités Travail — LST), Deborah MYAUX (Fédération des Services sociaux — FdSS — FdSSB), Emmanuel NGO'O AKAM (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Betty NICAISE / Fédération des Services sociaux — FdSS — FdSSB), Delphine NOEL (Luttés Solidarités Travail — LST), Laurence NOEL (Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad), Jean-Luc NSENGIYUMVA (Délégué général aux droits de l'enfant), Benjamin NTABUNDI (La Ruelle asbl), Joseph NTAMAHUNGIRO (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Marleen NUYTEMANS (Belgisch Netwerk Armoedebestrijding / Réseau belge de lutte contre la pauvreté / Belgian Anti-Poverty Network — BAPN), Bruno NYS (A'kzie vzw), Kristien NYS (Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen — HIG — Kenniscentrum Odisee), Saida OKBA (SPP IS, Lutte contre la pauvreté et Politique des Grandes Villes / POD MI, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid), Emmeline ORBAN (La Plateforme francophone du Volontariat), Marc OTJACQUES (Luttés Solidarités Travail — LST), Shirley OVAERE (Vereniging van Vlaamse Steden en gemeenten vzw — VVSG), Paul PALSTERMAN (Confédération des Syndicats Chrétiens / Algemeen Christelijk Vakverbond — CSC - ACV), Isabelle PANNECOUCKE (Vlaamse Woonraad), Anne PANNEELS (Fédération générale du travail de Belgique — FGTB — Service d'études fédéral / Algemeen Belgisch Vakverbond — ABVV — Federale Studiedienst), Nicoletta PANUNZI (Centre de planning familial Plan F), Marc PAULET (De Buurtwinkel vzw), Luigi PEDINELLI (Luttés Solidarités Travail — LST), Jean PEETERS (Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront), Annette PERDAENS (La Strada asbl), Jean-François PIETQUIN (Luttés Solidarités Travail — LST), Sylvie PINCHART (FWB — Conseil supérieur de l'éducation permanente et Lire et Ecrire), Stephan PLATTES (Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft — ADG), Dominique PLETINCKX (Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires — SNPC / Nationaal Eigenaars en Mede-Eigenaars Syndicaat — NEMS), Gilles POUPART (l'Ilot asbl), David PRAILE (Belgisch Netwerk Armoedebestrijding / Réseau belge de lutte contre la pauvreté / Belgian Anti-Poverty Network — BAPN), Arne PROESMANS (Netwerk tegen Armoede), Rik REUSEN (UNIA), Valérie PROUMEN (SPP IS, Lutte contre la pauvreté et Politique des Grandes Villes / POD MI, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid), Catherine RIJS (Juge de Paix honoraire du canton d'Uccle), Steven ROMMEL (Samenlevingsopbouw Vlaanderen vzw), Paul ROSIERS (Belgisch Netwerk Armoedebestrijding / Réseau belge de lutte contre la pauvreté / Belgian Anti-Poverty Network — BAPN), Gudrun ROSSEEL (Beweging van mensen met een laag inkomen en kinderen — BMLIK, Oostende), Florence ROTTHIER (SPP IS, Lutte contre la pauvreté et Politique des Grandes Villes / POD MI, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid), Virna SAENEN (Vlaamse Overheid, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Afdeling Jongerenwelzijn), Maaika SANTANA (Pigment vzw), Patrick SAROLEA (Luttés Solidarités Travail — LST), Pascal SERWIER (Fonds du Logement des familles Nombreuses de Wallonie — FLW), Audrey SIMON (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté — RWLP), Thys SMEYERS (Caritas Vlaanderen vzw — Coördinator Beleid & Politiek), David SOURDEAU (Belgian Anti-Poverty Network / Belgian Anti-Poverty Network), Marc SPRUYT (Den Draai vzw), Rudy STREMIK (Service social de la société Wallonne du logement), Bernard TAYMANS (Fédération Wallonne des Assistants Sociaux de CPAS — FéWASC), Henk TERMOTE (Actiris), Amandine TEUGELS (ATD Quart Monde /

ATD Vierde Wereld), Viviane THYSSEN (Miroir Vagabond asbl), Virginie TIMSONET (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté — RWLP), Sarah TRILLET (Office de la Naissance et de l'Enfance — ONE), Chris TRUYENS (Samenlevingsopbouw Vlaanderen vzw), Denis UVIER (Solidarités Nouvelles asbl), Véronique VALDEZ (Luttés Solidarités Travail — LST), Els VAN ACHTER (Pleegzorg Vlaanderen), Pol VAN DAMME (Vlaamse Woonraad), Peter VAN DEN BOSCH (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen — VMSW), Véronique VAN DER PLANCKE (Ligue des droits de l'homme), Ilsa VAN GENECHTEN (Den Draai vzw), Olivier VAN GOETHEM (SPP IS, Lutte contre la pauvreté et Politique des Grandes Villes / POD MI, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid), Rita VAN GOOL (Nederlandstalige Vrouwenraad), Alain VAN HEYMBEECK (De Vrolijke Kring vzw), Annemie VAN HOECKE (Stad Gent — Dienst Wonen), Patricia VAN LAMOEN (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Margot VAN LEUVENHAEGE (Uantwerpen — Academische Werkgroep Universitaire Stichting Armoedebestrijding), Werner VAN MIEGHEM (Le Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat — RBDH / Brusselse Bond voor het Recht op Wonen — BBRoW), Emma VAN MULLEM (Samenlevingsopbouw Gent vzw), Christiane VAN OPDENBOSCH (Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront), Ronald VAN PAASSEN (Agentschap Wonen — Vlaanderen), Jeannine VAN STIJVENDAEL ('t Gents Voetvolk), Roza VAN THIENEN (Centrum Kauwenberg vzw), David VAN VOOREN (Vlaamse Woonraad), Herman VAN WILDERODE (Famifed), Sonja VAN WITTENBERGHE (Privacycommissie / Commission de la vie privée), Melisa VANDENABEELE (Wijkcentrum De Kring), Grégory VANCAMPENHOUDT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Leen VANDENHAUTE (De Vrolijke Kring vzw), Kathleen VANDENPUT (Huis van het Kind Heusden-Zolder), Frank VANDEPITTE (Samenlevingsopbouw Gent vzw), Anne VANDERGUCHT (Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Interdepartementale Cel Wonen – Welzijn), Emmanuel VANDERICKEN (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Tom VANDROMME (Agentschap Wonen — Vlaanderen), Bea VANHAECKE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Johann VANHERWEGHEM (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté — RWLP), Catherine VANLANCKER (Office de la Naissance et de l'Enfance — ONE), Marie-Laure VANMEERHAEGE (Welzijnsoverleg Regio Gent vzw — Intersectoraal Woonzoekteam), Sophie VANNESTE (Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale / Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), Caroline VANNESTE (Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale / Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), Jean-Michel VANNESTE (Société wallon du Logement — SWL — Directeur de la Gestion locative et de l'Action sociale), Sabine VANSLEMBROUCK (Samenhuizen vzw), Jasmynne VANSLEMBROUCK (De Buurtwinkel vzw), Marc VANSTRIJDONCK (A'kzie vzw), Didier VERBEKE (Luttés Solidarités Travail — LST), Bram VERBIEST (Welzijnsschakels vzw), Thomas VERDEBOUT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Mariette VERHAEGEN (Den Draai vzw), Christophe VERSCHOORE (Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken / Service Public fédéral Intérieur), Stefan VERSCHUERE (Commission de la vie privée / Privacycommissie), Pol WALA (Inspection Régionale du Logement – Bruxelles / Gewestelijke Huisvestingsinspectie — Brussel), Ladislav WATZ (Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms en Wallonie — CMGVRW), Anne-Michelle WAUTHIER (Cabinet Ministre Action Sociale), Colette WERTZ (Luttés Solidarités Travail — LST), Liliane WILLAERTS (Centrum Kauwenberg vzw), Myriam WILLEMS (Luttés Solidarités Travail — LST), Jan WILLEMS (OCMW Brussel — CPAS de Bruxelles), Michelle WINTENS (De Buurtwinkel vzw), Pol ZIMMER (Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij / Société du logement de la Région bruxelloise), Hinda ZOUAQUI (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding – VDAB),

Wij danken de deelnemers van de dag georganiseerd te Eupen. Dank ook aan de leden van de Begeleidingscommissie van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

*Ondanks de zorg waarmee we deze lijst samenstelden is het mogelijk dat bepaalde personen of organisaties niet of onjuist zijn opgenomen in deze bijdrage. Wij willen ons hiervoor bij voorbaat verontschuldigen.*

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

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

art. 77 van de Grondwet;

Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, inzonderheid op artikel 92bis, § 1, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 en gewijzigd bij de wet van 16 juli 1993;

Gelet op de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, inzonderheid op artikelen 42 en 63;

Gelet op de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, inzonderheid op artikel 55bis, ingevoegd bij de wet van 18 juli 1990 en gewijzigd bij de wet van 5 mei 1993;

Gelet op de beslissing van het Overlegcomité Federale Regering - Gemeenschaps- en Gewestregeringen van 3 december 1997;

Overwegende dat bestaansonzekerheid, armoede en sociale, economische en culturele uitsluiting, zelfs voor één enkele persoon, op een ernstige manier afbreuk doen aan de waardigheid en aan de gelijke en vervreembare rechten voor alle personen;

Overwegende dat het herstellen van de voorwaarden voor menselijke waardigheid en de uitoefening van de rechten van de mens, zoals bepaald in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948 en in de twee Internationale Verdragen inzake economische, sociale en culturele rechten en inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966, een gemeenschappelijk doel is voor iedere overheid van het land;

Overwegende dat daartoe voortdurende en gecoördineerde inspanningen nodig zijn van elke overheid apart en van allen samen, voor het uitstippelen, het uitvoeren en het evalueren van het beleid tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving;

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 bestendiging 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:

#### **ART. 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.

#### **ART. 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.

### **ART. 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.

### **ART. 4**

**§ 1.** 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.

### **ART. 5**

**§ 1.** 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 totstandkomen 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.

## **ART. 6**

**§ 1.** 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 fulltime equivalent door het Vlaams Gewest, 1 fulltime equivalent door het Waals Gewest en 1/2 fulltime 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.

## **ART. 7**

**§ 1.** 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 personeels-behoeften-plan 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 voorziet, 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.

#### **ART. 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.

**ART. 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".

**ART. 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.

**ART. 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 2016-2017

# Burgerschap en armoede

Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie

Brussel, december 2017



**Auteur** Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting  
Koningsstraat 138, 1000 Brussel  
T: 02 212 31 67  
armoedebestrijding@cntr.be - [www.armoedebestrijding.be](http://www.armoedebestrijding.be)  
 @Luttepauvrete

**Redactie** Christophe Blanckaert, Françoise De Boe, Mélanie Joseph,  
Thibault Morel, Veerle Stroobants en Henk Van Hootegem

**Documentatie** Ghislaine Adriaensens

**Opmaak** Martine De Raedt

Deze publicatie is hoofdzakelijk in elektronische versie beschikbaar op de website van het Steunpunt: [www.armoedebestrijding.be](http://www.armoedebestrijding.be). Een papieren versie kan op eenvoudige vraag bekomen worden.

Ce rapport est également disponible en français.

Dieser Zweijahresbericht ist auch in Deutsch erhältlich.

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 (2017). *Burgerschap en armoede*. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2016-2017. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.



Service de lutte contre la pauvreté,  
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,  
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären  
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

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

Koningsstraat 138, 1000 Brussel



[WWW.ARMOEDEBESTRIJDING.BE](http://WWW.ARMOEDEBESTRIJDING.BE)



@Luttepauvrete