

OBSERVATORIUM  
VOOR GEZONDHEID EN WELZIJN  
BRUSSEL



OBSERVATOIRE  
DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL  
BRUXELLES

Katern 1

Katern 2

Katern 3

Katern 4

Katern 5

# Gekruiste blikken

BRUSSELS ARMOEDERAPPORT

# 2010



Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie



OBSERVATORIUM  
VOOR GEZONDHEID EN WELZIJN  
BRUSSEL



OBSERVATOIRE  
DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL  
BRUXELLES

# Gekruiste blikken

BRUSSELS ARMOEDERAPPORT

# 2010



Katern 3

### **Brusselse armoederapporten**

De inhoud van het Brussels armoederapport werd vastgelegd in de ordonnantie "betreffende het opstellen van het armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" van 20 juli 2006.  
Het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn werd belast met de uitwerking ervan.

De rapporten worden verspreid via de website ([www.observatbru.be](http://www.observatbru.be)) en op eenvoudig verzoek.  
Elk rapport mag worden gekopieerd, mits vermelding van de bron.

#### **Reeds verschenen Brusselse armoederapporten**

##### **2010**

Welzijnsbarometer  
Thematisch rapport: Thuisloos in Brussel  
Gekruiste blikken  
Brussels actieplan armoedebestrijding  
Synthese van de rondetafel

##### **2009**

Welzijnsbarometer

##### **2008**

Welzijnsbarometer  
Thematisch rapport: armoede en (ver)ouderen  
Externe bijdragen  
Brussels actieplan armoedebestrijding  
Synthese van de rondetafel

##### **2007**

Welzijnsbarometer  
Externe bijdragen

##### **2006**

Welzijnsbarometer  
Opvolging van de parlementaire aanbevelingen 1998-2001-2004

##### **2005**

Welzijnsbarometer

##### **2004**

"9<sup>de</sup> armoederapport"  
Deel 1: armoede-indicatoren, gebrek aan inkomsten en overmatige schuldenlast  
Deel 2: verslag van het rondetafelgesprek van 12 oktober 2004

##### **2002**

"8<sup>ste</sup> armoederapport"  
Deel 1: armoede-indicatoren, armoede en huisvesting  
Deel 2: verslag van het rondetafelgesprek van 26 september 2003

##### **2000**

Armoederapport 2000: armoede-indicatoren, opvolging van 4 parlementaire aanbevelingen  
Verslag van het rondetafelgesprek van 10 mei 2001

##### **1999**

Armoederapport 1999: armoede-indicatoren

#### **Gelieve op volgende wijze naar deze publicatie te verwijzen:**

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, Gekruiste blikken, Brussels armoederapport 2010, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2010.

## INHOUDSTAFEL

<b>Inleiding</b> .....	5
<b>Adviesorganen</b>	
1. Bijdrage van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest <i>Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (ESRBHG)</i> .....	7
<b>Arbeidsmarkt</b>	
2. Analyse van de thuisloze werkzoekende bevolking <i>Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid</i> .....	12
<b>Huisvesting en energie</b>	
3. De Brusselse sociale huisvesting - Evolutie van de situatie van huurdersgezinnen en van de sociale vraag naar huisvesting - Vergelijkende analyse 1998/2008 <i>Marie-Noëlle Livyns, Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (BGHM)/Gewestelijk Observatiecentrum voor de huisvesting</i> .....	18
4. De angst voor armoede in het Brusselse woonbeleid <i>Werner Van Mieghem, Brusselse Bond voor het Recht op Wonen (BBRoW) vzw</i> .....	22
5. Welke maatregelen zijn nodig om een effectief recht op gas en elektriciteit voor iedereen te garanderen? <i>Coordination Gaz – Electricité – Eau Bruxelles (CGEE)</i> .....	24
<b>Gezondheid</b>	
6. Toegankelijkheid van de gezondheidszorg voor patiënten die afhankelijk zijn van het OCMW - Standpunt van de huisartsen op het terrein <i>Hippocrates, koepel van de Brusselse Huisartsenkring (BHAK) en de Fédération des Médecins Généralistes francophones de Bruxelles (FAMGB)</i> .....	28
7. Kan een integrale aanpak van armoede de ongelijkheid in gezondheid bestrijden? <i>Wijkgezondheidscentrum Medikuregem, de Brug en Fédération des Maisons Médicales</i> .....	33
<b>Kwetsbare groepen</b>	
8. Schuldbemiddelaar versus armoede <i>Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest</i> .....	38
9. Te valoriseren initiatieven - Opvolging na de opvang en alternatieven voor huisvesting <i>Bicofederatie (Federatie van de onthaal- en begeleidingstehuizen ten voordele van mensen in moeilijkheden en daklozen in Brussel), Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri (A.M.A.), Regio-Overleg Thuislozenzorg Brussel (ROTB), in samenwerking met La Strada (Steunpunt thuislozenzorg Brussel)</i> .....	44
10. "Cachez cette pauvreté que je ne saurais voir". De gevangenis: exponentiële armoede <i>Florence Dufaux, GGC-coördinatrice van de diensten voor justitieel welzijnswerk</i> .....	49
11. Voedselhulp: naar de professionalisering van een praktijk <i>Deborah Myaux, Fédération des Centres de Service Social – Concertation Aide Alimentaire</i> .....	55
12. Mensen zonder wettig verblijf. De extreme armoede van de twintigste Brusselse gemeente <i>CAW Mozaïek, CAW Archipel, De Meeting, Onthaal en steunpunt voor mensen zonder wettig verblijf, Medimmigrant, ORCA – Organisatie voor clandestiene arbeidsmigranten, RIF – Regionaal integratiecentrum Foyer Brussel, Samenlevingsopbouw Brussel</i> .....	59
13. Participeren aan een preventief sociaal beleid? <i>Brussels Platform Armoede en Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté</i> .....	64

## COLOFON

Deze “Gekruiste blikken” vormen een onderdeel van het Brussels armoederapport 2010.

Het Brussels armoederapport bestaat uit 5 delen: de Welzijnsbarometer (jaarlijks), het Thematisch rapport (tweejaarlijks), de **Gekruiste blikken** (tweejaarlijks), het Brussels actieplan armoedebestrijding (tweejaarlijks) en de Synthese van de rondetafel (tweejaarlijks).

**Coördinatie:**

Truus Roesems

**Redactionele medewerking:**

Marianne Flament, Gille Feyaerts en Nahima Aouassar

**Vertaling:**

Brussels Language Services bvba

**Lay-out:**

Centre de Diffusion de la Culture Sanitaire asbl:  
Nathalie da Costa Maya

**Depotnummer:**

D/2010/9334/26

**Voor meer informatie:**

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn  
van Brussel-Hoofdstad  
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie  
Louizalaan 183 – 1050 Brussel  
Tel.: 02/552 01 89  
observat@ggc.irisnet.be  
www.observatbru.be

Annette Perdaens  
Tel.: 02/552 01 50  
aperdaens@ccc.irisnet.be

## INLEIDING

Deze derde katern moet het mogelijk maken om de kennis van het Brusselse werkveld inzake armoede en armoedebestrijding te laten doorstromen naar de beleidsmakers. De ordonnantie betreffende het Brussels armoederapport voorziet immers dat beroep wordt gedaan op *“Brusselse observatoria en referentiecentra en eventueel op federaties van centra en diensten, zowel publiek als privé, voor het opstellen van externe bijdragen met betrekking tot de verschillende aspecten van armoede. Het betreft hier het verzamelen van statistische en becommentarieerde gegevens en/of een stand van zaken van armoedesituaties waar de organisatie op stuit net als aangewende of gewenste maatregelen in de strijd tegen armoede.”*

Verschillende organisaties (observatoria, referentiecentra, federaties) die betrokken zijn met armoede en armoedebestrijding in Brussel werden uitgenodigd om een bijdrage te schrijven voor deze katern “Gekruiste blikken”.

De auteurs waren volledig onafhankelijk in het schrijven van hun bijdrage. Er werden enkel richtlijnen voor de auteurs meegegeven om tot een geharmoniseerd geheel te komen.

Er werd één bijdrage voorzien per werkveld. Dat betekent dat aan partners die binnen hetzelfde domein werken, gevraagd werd om over de institutionele grenzen heen samen te werken aan een gezamenlijke bijdrage (bijvoorbeeld het *Brussels Platform Armoede* en het *Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté*, de Nederlandstalige en Franstalige wijkgezondheidscentra).

We zijn ons ervan bewust dat dit geen evidente oefening is en danken dan ook alle actoren die hebben bijgedragen aan dit cahier, ook al moesten ze daarvoor extra overlegmomenten inlassen. Hun gezamenlijke bijdrage betekent een stap vooruit in het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie in verband met armoede en armoedebestrijding. Om tot een effectief armoedebestrijdingsbeleid te komen is het immers essentieel dat er een gemeenschappelijk begrip bestaat van de armoedeproblematiek.



## ADVIESORGANEN

### I. Bijdrage van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

#### *Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (ESRBHG)*

##### **Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest**

Bischoffsheimlaan 26

1000 Brussel

Tel. : 02/205.68.68

Fax : 02/502.39.54

www.ces.irisnet.be

##### **Contactpersoon :**

Julie Millan (jmillan@ces.irisnet.be)

gefedereerde entiteiten, zoals het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de gemeenschapscommissies. De Raad beperkt zijn bemerkingen evenwel tot de gebieden waarvoor hij bevoegd is, dit wil zeggen, de materies die ressorteren onder het Gewest en die van belang zijn voor zijn economisch en sociaal leven.

Het hoofdthema van het armoedeverslag 2010 is de situatie van de thuislozen. Tal van factoren, die net zoveel beleidshefbomen vereisen, liggen aan de basis van dit fenomeen. In deze bijdrage verstrekt de Raad een aantal denkpistes voor een verbetering van de toegang tot woongelegenheden en van de kwaliteit van de huisvesting. Hierbij wordt met name het verband gelegd met het energiebeleid. De Raad ontwikkelt tevens een meer algemene reflectie met betrekking tot armoedebestrijding door twee andere thema's te behandelen die hij zeer belangrijk acht. Het gaat enerzijds om onderwijs en opleiding, en anderzijds is er de sociale integratie door de uitoefening van een beroepsactiviteit. Immers, ook al vereist de strijd tegen het daklozenfenomeen in de eerste plaats noodmaatregelen, toch dienen op langere termijn ook sociaal-economische beleidsvormen te worden uitgewerkt om te vermijden dat nieuwe bevolkingsgroepen op hun beurt in de armoede terechtkomen.

De Raad wijst op :

- het recht op werk en op de vrije keuze van een beroepsactiviteit in het kader van een algemeen tewerkstellingsbeleid, waarbij men er met name naar streeft een zo stabiel en hoog mogelijk tewerkstellingsniveau te verzekeren, het recht op correcte arbeidsvoorwaarden en op een billijke verloning
- het recht op sociale zekerheid, op bescherming van de gezondheid en op sociale, medische en juridische bijstand
- het recht op een degelijke woning, met inbegrip van het recht op energie.

De uitoefening van deze nochtans fundamentele rechten vormt geen vanzelfsprekende zaak voor bepaalde bevolkingsgroepen. De Welzijnsbarometer<sup>[1]</sup> stelt een negatieve evolutie vast wat de uitoefening betreft van deze rechten door een steeds groter aandeel van de Brusselse bevolking.

[1] Welzijnsbarometer opgesteld door het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn (verslag 2009).

#### 1.1 SITUATIESCHETS

De Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd opgericht door de ordonnantie van 8 september 1994 en verenigt de vertegenwoordigers van de representatieve organisaties van de **werkgevers**, de **middenstand** en de **werknemers** van het Brussels gewest. Sedert 2006 beschikt ook de **social-profitsector** over twee leden binnen de vertegenwoordiging van de werkgevers in de Raad. De Economische en Sociale Raad is het orgaan voor het sociaal-economisch overleg in het Gewest. Deze bijdrage werd voorbereid door de commissie Economie-Tewerkstelling van de Raad en werd vervolgens goedgekeurd tijdens zijn plenaire zitting van 18 maart 2010.

#### 1.2 VASTSTELLINGEN EN AANBEVELINGEN

##### 1.2.1 Algemene beschouwingen

De Raad is de mening toegedaan dat de strijd tegen de armoede, de kansarmoede, de sociale uitsluiting en de ongelijke toegang tot rechten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voorrang moet krijgen bij de uitstippeling van het publiek collectief beleid. Het recht op werk, menselijke waardigheid, een degelijke woning, op cultuur en onderwijs zijn stuk voor stuk rechten die zijn ingeschreven in de Grondwet. Deze rechten moeten worden geconcretiseerd in het kader van transversale beleidsvormen, en niet uitsluitend op sociaal vlak. Deze beleidsvormen ressorteren onder de bevoegdheden van de verschillende federale en

De Raad wijst eveneens op de bijzondere situatie van het Gewest dat zowel de nationale als de Europese hoofdstad is. Brussel is dan ook de plaats van aankomst bij uitstek voor heel wat nieuwkomers die zich in een precaire situatie bevinden. Er dient heel in het bijzonder aandacht te worden besteed aan de niet-begeleide minderjarigen en aan de specifieke gevaren waarmee zij kunnen worden geconfronteerd. Een analyse van de kostprijs van het onthaal van deze personen, en van de denkpistes om aan te zetten tot een geografische spreiding ervan en/of om een financiële compensatie in te voeren voor Brussel, zou toelaten om de strijd op te voeren tegen situaties van armoede waarin deze bevolkingsgroepen zich bevinden.

De Raad vestigt tenslotte de aandacht van de overheid op de perspectieven op lange termijn, met name op de demografische toename die tijdens de komende decennia wordt voorspeld. Dit zal de vraag naar woningen, plaatsen in het onderwijs en naar opleidingen aanzienlijk verhogen en waarschijnlijk de huidige structuur van de arbeidsmarkt wijzigen. Deze demografische stijging dreigt dan ook nieuwe armoedesituaties te creëren indien hierop niet op correcte wijze wordt geanticipeerd.

### 1.2.2 Een dynamisch beleid inzake woongelegenheid, een van de vele antwoorden op het daklozenfenomeen

Wat betreft de daklozenproblematiek, meent de Raad dat in twee fasen moet worden opgetreden.

De eerste fase bestaat erin, een groter aantal noodwoningen gratis ter beschikking te stellen van de daklozen, met name door hiertoe sommige leegstaande openbare gebouwen te gebruiken. De Raad nodigt het Brussels gewest uit om op dit vlak een actief beleid te voeren ten aanzien van andere openbare instellingen die beschikken over leegstaande gebouwen. Het Gewest zou eveneens de gemeentelijke overheden kunnen steunen en zelfs bepaalde taken kunnen overnemen bij de identificatie van leegstaande private gebouwen en bij de dialoog die moet worden gevoerd met de eigenaars ervan. Deze maatregel tot terbeschikkingstelling van noodwoningen moet vanzelfsprekend gepaard gaan met een aangepaste steun aan deze kansarme personen die omwille van hun moeilijk levensparcours vaak de reflex hebben verloren om beroep te doen op de bestaande solidariteitsmaatregelen.

De tweede fase moet deze personen in de mogelijkheid stellen om dankzij aangepaste sociale maatregelen sneller een degelijke woning te vinden op de private of publieke huurmarkt, met name door een aanpassing van de

voorwaarden voor het bekomen van een sociale woning. Bij de toewijzing ervan zou voorrang moeten worden gegeven aan de allerarmsten.

Ook al is de situatie er niet echt op verbeterd voor de huurder die op zoek is naar een degelijke woning, toch moet men vaststellen dat er in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest talrijke initiatieven zijn genomen door de gewestregering, zoals het woonplan en de uitbouw van de sociale vastgoedagentschappen (SVA). De Raad verheugt zich over bepaalde maatregelen – en nog in het bijzonder over de steun verleend aan de SVA die bijkomende middelen zouden mogen ontvangen omwille van hun doeltreffendheid bij de terbeschikkingstelling van woningen aan kansarmen, waarbij het patrimonium van de eigenaars wordt beschermd. Hij stelt eveneens voor om de maatregel van de huurtoelage te bevorderen in het kader van een overeenkomst tussen de overheid en de eigenaars.

De Raad stelt voor om ervoor te zorgen dat er meer leegstaande ruimten boven handelszaken worden bewoond. Dit zou kunnen in combinatie met het Schema voor de ontwikkeling van de handel. Hij vraagt aan de overheid om de bestaande fiscale bepalingen wat betreft leegstaande gebouwen toe te passen en aan een evaluatie te onderwerpen, en om deze aan te vullen met de toekenning van fiscale en/of financiële (premies) incentives voor de eigenaars die de ruimten boven handelszaken omvormen tot woningen, *idealiter* zonder inkomensgrens om voor deze incentives in aanmerking te komen.

Teneinde meer eigenaars ertoe aan te zetten om woningen ter beschikking te stellen van kansarmen en de strijd tegen discriminatie aan te binden, nodigt de Raad de verschillende actoren uit om innoverende oplossingen uit te werken die vermijden dat enkel de eigenaar het huurrisico moet dragen (zoals een mutualisering van de risico's, tussenkomsten van de overheid, enz.). De Raad dringt er bovendien op aan dat de overheid zou waken over de naleving door de eigenaars van de wettelijke procedures inzake uitdrijvingen, en dat kansarme huurders op toereikende wijze zouden worden ingelicht over hun rechten.

In het kader van de noodzakelijke renovatie van het verouderde huurpark in het Brussels gewest formuleert de Raad de volgende aanbevelingen :

1. een evaluatie van de toepassing van de wooncode
2. een soepele toepassing van de wooncode, die afwijkingen toelaat zolang deze niet raken aan de veiligheid noch aan de hygiëne
3. een toename van het aantal transitwoningen om gezinnen te kunnen opvangen die voorlopig geen woning

hebben, omwille van redenen van onbewoonbaarheid of onontbeerlijke renovatiewerkzaamheden, om deze woningen in overeenstemming te kunnen brengen met de normen voorzien in de wooncode.

De Raad wijst er overigens op dat de energieprijzen in België, in combinatie met de slechte energieprestaties van het huurwoningenpark dat vaak te energieverslindend is, en met de gebrekkige toegang tot minimumleveringen van gas kunnen leiden tot sociale uitsluiting en armoede, of men nu loontrekkend, zelfstandige of gepensioneerd is, of sociale bijstand geniet.

Bij een ongewijzigd beheer van de huurmarkt, en van de sociale woongelegenheid in het bijzonder, zal het aandeel van de energiefacturen in het geheel van de uitgaven steeds groter worden. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft maatregelen getroffen ter bescherming van zijn kansarme inwoners. Deze vormen het voorwerp van de ordonnantie tot omkadering van de liberalisering in het Gewest waarvoor de Raad een advies uitbracht op 20 april 2006<sup>[2]</sup> en waarnaar hij verwijst.

De Raad vraagt bovendien :

1. de oprichting van een doeltreffende *"energie-infodienst"* bij de ondernemingen die elektriciteit leveren, identieke normen die de leesbaarheid van de facturen verzekeren, evenals de transparantie en de gewaarborgde dienstverlening aan de klant, net als de fysieke aanwezigheid van loketten die toegankelijk zijn voor het publiek van de verschillende elektriciteitsleveranciers
2. De afbetalingsplannen zouden over het algemeen verplicht moeten worden gemaakt voor de leveranciers. Deze zouden rekening moeten houden met de financiële mogelijkheden van de gezinnen bij het vastleggen van de bepalingen en termijnen. Deze procedure zou – mits uitdrukkelijk akkoord van de klant – kunnen worden begeleid door het OCMW
3. Vandaag wordt de bescherming gekoppeld aan het statuut van "beschermde klant" slechts van kracht bij de niet-naleving van een afbetalingsplan. De Raad vraagt dat deze specifieke bescherming vroeger zou kunnen worden toegekend om te vermijden dat de klant in een situatie van uitsluiting terecht komt

4. De opstelling van een ambitieus plan voor de energetische renovatie van woningen. Deze renovatie zou met name kunnen gebeuren door de opstelling van een energie- en sociaaleconomisch kadaster van publieke en private gebouwen, waarbij er in het Brussels gewest zones zouden kunnen worden bepaald waaraan de middelen op het vlak van isolatie met voorrang zouden worden toegewezen.

### 1.2.3 Het recht op onderwijs verzekeren

De Raad betreurt dat de werkelijkheid van het onderwijssysteem zo ongelijk is in België, en te Brussel in het bijzonder. In de huidige stand van zaken – vanuit statistisch oogpunt – laat het systeem niet meer automatisch toe de sociale ladder te beklimmen, en vormt het geen middel meer om de armoede te verlaten.

De Raad meent bijgevolg dat voorrang dient gegeven aan het onthaal van het kind en aan het kleuter- en lager onderwijs. Zoals aangetoond door een recente studie gepubliceerd door de OESO<sup>[3]</sup>, kan het openbaar opleidingsaanbod zorgen voor meer billijkheid indien het een compensatie vormt voor situaties van gezinsarmoede vanaf het levensbegin, wat heel wat troeven biedt op lange termijn.

De Raad vraagt met aandrang aan het Gewest, de gemeenten en aan de twee Gemeenschappen, en aan de Franse Gemeenschap in het bijzonder, om te waken over een betere coördinatie en te investeren in een noodplan om de negatieve spiraal te verlaten waarin het schoolsysteem van het Franstalig onderwijs te Brussel zich vandaag bevindt, en dit vanaf het basisonderwijs : een pedagogie die beter inspeelt op de diversiteit van de Brusselse leerlingen, een verbetering van het slagingspercentage, een vermindering van het aantal leerlingen dat een jaar moet overdoen en minder verwijzingen naar het onderwijs van type 8 (buitengewoon onderwijs), een oplossing voor het gebrek aan leerkrachten en een verlaging van het rotatiepercentage in de scholen met positieve discriminatie, het behalen van een voldoende basiskennis in alle instellingen aan het einde van het middelbaar onderwijs en een betere begeleiding voor ouders die geen of weinig kennis hebben van ons onderwijssysteem zodat zij, op hun beurt, de nodige steun kunnen verlenen aan hun kinderen. Dit is cruciaal voor de 6.345 minderjarigen die onderworpen zijn aan de schoolplicht maar die geen enkele

[2] Cfr. Advies van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 20 april 2006 betreffende het voorontwerp van ordonnantie houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 en 1 april 2004 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en tot opheffing van de ordonnantie van 11 juli 1991 met betrekking tot het recht op een minimumlevering van elektriciteit en de ordonnantie van 11 maart 1999 tot vaststelling van de maatregelen ter voorkoming van de schorsingen van de gaslevering voor huishoudelijk gebruik.

[3] Cfr. *"Terugdringen van de schooluitval : Tien maatregelen voor een billijk onderwijs (VERTALING) – Ten steps towards equity"*, OESO, januari 2008.

onderwijsinstelling bezochten tijdens het schooljaar 2007-2008.

Daarbij komt dat steeds meer ouders in verschillende Brusselse gemeenten er nu reeds wegens plaatsgebrek niet meer in slagen om hun kind in te schrijven in het kleuter – of basisonderwijs. Welnu, volgens het Planbureau zal de bevolking nog aanzienlijk toenemen tegen 2020.

De Raad spreekt zich bovendien unaniem uit voor een verlaging van de leeftijd van de schoolplicht. Immers, het zeer klein percentage kinderen, dat vandaag nog steeds niet naar het kleuteronderwijs gaat, behoort over het algemeen tot kansarme sociale groepen die meer risico's vertonen om later een schoolachterstand op te lopen, waardoor op termijn nieuwe armoedesituaties ontstaan. Een verlaging van de leeftijd van de schoolplicht zal er tevens voor zorgen dat kinderen van migranten een van de landstalen aanleren.

De Raad meent dat het noodzakelijk is – om de grote sociale en culturele mix van de schoolbevolking te kunnen ondervangen – om de opleiding van de leerkrachten te herzien en een bijzondere ondersteuning te voorzien ten behoeve van alle personen die beroepsmatig bezig zijn met kinderen en jongeren, de scholen en de betrokken gezinnen. De Raad is eveneens van oordeel dat de opleiding moet worden verzekerd, ten aanzien van de werkzoekenden en in het kader van de werksfeer.

Op het vlak van de opleidingen eist de Raad een inspanning van de Gemeenschappen inzake opleiding en onderwijs, teneinde de doeltreffendheid van de educatieve en opleidings-systemen te verbeteren, rekening houdend met het specifiek karakter van de Brusselse arbeidsmarkt. De Raad wijst tevens op het recht op initiële en voortgezette beroepsopleiding, evenals op de nood aan investeringen op dit vlak, ook al erkent en begroet hij de investeringen die reeds werden verricht. Er dient evenwel nog meer geïnvesteerd in het onderwijs en in de noodzakelijke herwaardering van de Brusselse voorzieningen wat betreft het technisch en beroepsonderwijs en het onderwijs voor sociale promotie, en in het bijzonder inzake de uitrusting van de onderwijsinstellingen.

Ook moeten de versnelde opleidingen worden uitgebreid om in te gaan op plaatsaanbiedingen in knelpuntberoepen wanneer het gebrek van kwalitatieve aard is. Ook de steun aan de opleidingen voor de middenstand moet worden opgevoerd om faillissementen tegen te gaan.

De Raad hecht bijzonder belang aan de beheersing van de talen waarin wordt onderwezen en aan tweetaligheid. Ook al komt het toe aan het onderwijs om ervoor te zorgen dat een basiskennis kan worden verworven, toch is de Raad

de mening toegedaan dat de kennis van talen (Nederlands en Frans) te Brussel vaak een onontbeerlijke bekwaamheid vormt om toegang te vinden tot de arbeidsmarkt, vooral in een specifieke context die er een is van meertaligheid. De Raad is zich evenwel bewust van het verband tussen de sociale breuk en de moeilijkheden om talen te beheersen, en pleit ervoor dat voorrang zou worden gegeven aan het beheersen van een van beide landstalen. Hij stelt voor om vervolgens alle pistes te onderzoeken die kunnen uitmonden in een verbetering van de talenkennis. Hij denkt hierbij meer bepaald aan een uitbreiding van het aantal Brusselse scholen waar leerlingen kunnen deelnemen aan het experiment van het taalbad.

De Raad onderstreept tenslotte de noodzaak van sterke partnerships tussen de ondernemingen en de sectoren van onderwijs en opleiding om het aantal stageplaatsen in de ondernemingen aanzienlijk te verhogen en te komen tot een ernstige verbintenis van de sociale partners wat betreft het systeem van leren/werken, met name door beroep te doen op de sectorale fondsen.

#### **1.2.4 Bevordering van de arbeidskwaliteit en een economie die meer werkgelegenheid schept**

Tewerkstelling is een belangrijke factor van sociale integratie en – bijgevolg – in de strijd tegen sociale uitsluiting. Er moeten heel bijzondere inspanningen worden gedaan om in het Brussels gewest de ontwikkeling te bevorderen van sectoren die jobs creëren voor kansarmen, waarbij nog meer de nadruk wordt gelegd op de sectoren die toelaten om de toegang tot de arbeidsmarkt te bevorderen voor de lokale bevolking.

De Raad vraagt dat een inventaris zou worden opgesteld om na te gaan welke maatregelen zijn en moeten worden genomen om aan kansarmen jobs aan te bieden waartoe zij toegang hebben en die deftige arbeidsvoorwaarden bieden. Terzelfder tijd moet men vermijden om voorzieningen aan te bieden die enkel ten goede komen van arbeidsvallen.

De Raad staat open voor het debat dat op gang is gebracht door het thematisch overleg met betrekking tot de dienstencheques als een middel tot sociaal-professionele inschakeling. Er dient nagegaan in welke mate het systeem van de dienstencheques daadwerkelijk bijdraagt tot een duurzame sociaal-professionele inschakeling van de personen die in het kader van dit systeem werkzaam zijn.

Wat betreft de sociale economie, die eveneens tot roeping heeft een bijdrage te leveren tot de beroepsinschakeling

van risicogroepen, heeft de Raad meermaals gewezen op de noodzaak van een ontwikkeling van deze sector te Brussel, zonder dat dit evenwel zou leiden tot concurrentievervalsing ten aanzien van de ondernemingen die actief zijn in dezelfde sectoren.

Er is momenteel een evaluatie aan de gang van de experimenten die worden betoelaagd door het Gewest. Deze zou kunnen leiden tot nieuwe actiepistes om de armoede en uitsluiting te beperken.

De Raad stelt vast dat de context van de vertraging van de economie, en de daling van de koopkracht die eruit voortvloeit, aan de oorsprong ligt van het ontstaan van nieuwe categorieën van "armen", met name bij de werknemers met een gemiddeld loon en bij de zelfstandigen. De armoede bij de zelfstandigen wordt vaak onderschat en komt niet voor in de beschikbare officiële statistieken.

De Raad pleit voor een structurele ondersteuning van initiatieven die gericht zijn op het onthaal en de begeleiding van alle personen die de activiteiten van hun onderneming hebben moeten stopzetten of die failliet zijn gegaan, en dit vanuit een psychologisch, juridisch en materieel standpunt.

De Raad stelt zich tenslotte eveneens vragen over de gevolgen van de huidige economische crisis en nodigt alle actoren uit om de nodige maatregelen te treffen opdat deze crisis geen schadelijke structurele gevolgen zou hebben, en dan vooral voor de allerarmsten.

### 1.3 CONCLUSIE

De strijd tegen de armoede kan slechts worden gevoerd indien men op een gecoördineerde manier ingrijpt op verschillende gebieden. De Raad heeft zijn bijdrage tot de voorstellen wat betreft dit thema beperkt tot vier sectoren : woongelegenheden, onderwijs, opleiding en tewerkstelling.

Een beleid van armoedebestrijding vereist niet enkel de nodige wilskracht vanwege de overheid maar eveneens aanzienlijke financiële middelen. De Raad onthaalt dan ook op welwillende wijze het voornemen van de Europese Unie om 2010 tot het jaar van de armoedebestrijding te maken en een eerste bescheiden enveloppe van 17 miljoen euro te besteden aan de medefinanciering van acties op het nationale vlak<sup>[4]</sup>. De Raad nodigt de Brusselse regering uit om hem in te lichten over de manier waarop deze financiering werd aangewend om op dit vlak maatregelen te verwezenlijken in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

[4] Verordening 1098/2008/EG van het Europees Parlement en de Europese Raad van 22 oktober 2008 inzake het Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (2010), *PBL 298 van 7.11.2008*.

## ARBEIDSMARKT

### 2. Analyse van de thuisloze werkzoekende bevolking

*Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid  
April 2010*

Brussels Observatorium voor de  
Werkgelegenheid – April 2010

www.actiris.be

#### 2.1 HET BRUSSELS OBSERVATORIUM VOOR DE WERKGELEGENHEID

Het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid is opgericht in 1995 en wordt gefinancierd door het Europees Sociaal Fonds. De opdracht bestaat erin de evolutie van de werkgelegenheid en de werkloosheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te bestuderen. Via thematische analyses wordt onderzoek gedaan naar de mutaties en hervormingen die eigen zijn aan de arbeidsmarkt.

Het beantwoordt in dit kader aan de doelstellingen voor de ontwikkeling van instrumenten om de behoeften aan kwalificaties op de arbeidsmarkt te voorspellen en de nieuwe bekwaamheden te identificeren, het geheel van de fenomenen met betrekking tot de werkgelegenheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te analyseren en de verwerkte informatie te verspreiden

Het Observatorium wil zich op een functionele en doeltreffende manier integreren in de socio-institutionele structuur van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De activiteiten van het Observatorium worden deels bepaald door aanvragen uit de meest uiteenlopende hoeken (zowel gewestelijk, nationaal als internationaal) en door de vragen die voortvloeien uit het socio-economische debat tussen de Brusselse actoren. Het gaat dan in de eerste plaats om beleidsmakers en partners inzake beroepsopleiding en

socioprofessionele inschakeling, maar ook instellingen, organisaties, universiteiten, studenten en het Brusselse verenigingsleven doen een beroep op het Observatorium.

#### 2.2 INLEIDING

Het afbakenen van de thuisloze bevolking lijkt een steeds moeilijkere opdracht. Deze term dekt een heterogeniteit aan profielen en kan betrekking hebben op zeer verschillende maatschappelijke realiteiten. De complexiteit die eruit voortkomt, zorgt voor heel wat problemen voor wie een **definitie van daklozen** wil opstellen, een *conditio sine qua non* voor elke inventarisering. In 2008 waren er volgens een telling 1 771 daklozen<sup>[5]</sup> in het Brussels Gewest<sup>[6]</sup>.

In de praktijk worden maatschappelijk werkers geconfronteerd met “*nieuwe daklozen*”<sup>[7]</sup>. Een dakloze kan nu immers het profiel hebben van een “werkende arme” die er niet meer in slaagt de huur en lasten te betalen, van een eenoudergezin dat economisch kwetsbaar is en sociaal gediscrimineerd wordt op de huurmarkt, van een vrouw die het slachtoffer is van geweld of van iemand met psychiatrische problemen, een verslaafde, een migrant met een precair statuut of iemand die hier illegaal verblijft<sup>[8]</sup>.

Mensen kunnen dakloos worden na een scheiding of ontslag en dit voor een langere of minder lange periode. Dit is moeilijk te begrijpen zonder de levensloop van een dakloze te kennen of etnografisch onderzoek te voeren.

Wat de **statistische methode** betreft, zijn *mensen zonder een thuis* tegelijkertijd ook mensen zonder een adres die niet in de administratieve databanken zijn opgenomen. De mobiliteit van deze mensen maakt onderzoek moeilijk en maakt dat

[5] Uitgevoerd door *La Strada* op 19 november 2008: een poging tot telling van mensen die op een gegeven tijdstip op straat en tijdelijke optrekken sliepen, met als doel deze gegevens samen te voegen met de informatie over het aantal mensen dat op datzelfde moment in onthaalhuizen en crisiscentra verbleef. Dankzij dit project kon er een “momentopname” worden gemaakt van de situatie op een specifiek moment.

[6] Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, *Welzijnsbarometer 2009*.

[7] AMA, Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri (2009), *Perspectives et enjeux du secteur de l'aide et de l'accueil aux sans-abri à Bruxelles et en Wallonie*, Memorandum voor de regionale verkiezingen 2009.

[8] Idem.

ze niet opgenomen worden in de statistieken. Sinds 2006<sup>[9]</sup> hebben thuislozen echter het recht op een **referentieadres** bij een OCMW. Dit referentieadres geeft hen toegang tot andere rechten dan het recht op een leefloon (ziekenkas, kinderbijslag, werkloosheidsuitkering,...), dat normaal gezien toegankelijk is voor mensen die zijn ingeschreven in het bevolkingsregister<sup>[10]</sup>.

Om zijn steentje bij te dragen wil het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid een kwantitatieve bijdrage leveren in de vorm van een beschrijvende statistische analyse van de ingeschreven werkzoekenden met een administratief adres als gevolg van het feit dat ze – al dan niet tijdelijk – niet over huisvesting beschikken.

## 2.3 METHODOLOGIE

Werkzoekenden die ingeschreven zijn in de databank van ACTIRIS moeten bij hun inschrijving verplicht een adres opgeven. Dit had een obstakel kunnen zijn voor wie geen adres heeft. Sinds 2006 kunnen thuislozen echter een “administratief” referentieadres opgeven. Ze kunnen zich immers inschrijven<sup>[11]</sup> door het adres van het OCMW waarvan ze afhankelijk zijn voor maatschappelijke hulp of dat van een opvangstructuur voor thuislozen door te geven.

Om de werkzoekenden af te bakenen die zich in de loop van een kalenderjaar<sup>[12]</sup> hebben ingeschreven op basis van een referentieadres, gebruikten we de adressen van de 19 OCMW's en de thuislozenstructuren van het Brussels Gewest. Deze werkwijze maakte het mogelijk een “thuislozenpopulatie” af te bakenen. We zijn uitgegaan van de veronderstelling dat de werkzoekenden die in een OCMW of in een opvangplaats voor thuislozen zijn “gedomicilieerd”, in de loop van het kalenderjaar (2008-2009) een situatie van extreme armoede hebben doorgemaakt, waarvan het gebrek aan huisvesting een eerste gevolg is. Nadat deze bevolking in kaart was gebracht, hebben we getracht, met behulp van een beschrijvende statistische analyse, de kenmerken van dit publiek te schetsen.

[9] Wet van 26 oktober 2006 tot wijziging van de wet van 26 mei 2002 tot aanmoediging van de inspanning die een OCMW levert voor de integratie van daklozen.

[10] Gemeenschappelijk Daklozenfront, Brussel, Vlaanderen, Wallonië, *Daklozengids*, POD Maatschappelijke integratie.

[11] De inschrijvingsdienst van ACTIRIS, die in de eerste plaats de werkzoekenden wil bereiken met het oog op begeleiding, verkiest het “daadwerkelijke” adres van de werkzoekende boven het adres op zijn identiteitskaart.

[12] 12 maanden tussen augustus 2008 en juli 2009.

Toch willen we erop wijzen dat deze “thuislozenpopulatie” niet alle thuisloze werkzoekenden omvat. Enerzijds moet het adres dat ze bij een inschrijving opgeven in de eerste plaats dienen om de geïnteresseerde te bereiken. Iemand die tijdelijk geen onderdak heeft, kan het adres van een naaste als referentieadres opgeven. Anderzijds ontsnappen sommige mensen aan de administratieve statistieken<sup>[13]</sup> doordat ze om een of andere reden geen beroep doen op bepaalde rechten. Het gaat hier dan in de eerste plaats om thuislozen.

## 2.4 PROFIEL VAN DE THUISLOZE WERKZOEKENDEN

In totaal gaat het om 984 verschillende personen die zich bij ACTIRIS hebben ingeschreven op basis van een administratief adres. Het profiel van deze “thuislozenpopulatie” zal systematisch worden vergeleken met alle werkzoekenden in 2009.

Tabel 2-01 : Répartition des demandeurs d'emploi inoccupés inscrits à ACTIRIS, par sexe et type d'adresse

Geslacht	NWWZ met administratief adres, 2008-2009		NWWZ, elk adrestype, jaarlijks gemiddelde 2009
	Totaal	%	%
Vrouwen	80	8	48
Mannen	904	92	52
Totaal	984	100	100

Bron: ACTIRIS, berekeningen Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid

Hoewel uit een recente studie<sup>[14]</sup> blijkt dat het aandeel vrouwen onder de thuislozen op tien jaar tijd met 38 % is gestegen, blijft onze “thuislozenpopulatie” hoofdzakelijk uit mannen bestaan (92 %). Ter vergelijking; het aandeel mannen bij de werkzoekenden (alle adrestypes, 2009) bedraagt 52 %. Het valt niet uit te sluiten dat een zeker aantal vrouwelijke thuisloze werkzoekende uit onze “thuislozenpopulatie” vallen omdat ze niet zijn ingeschreven met het adres van een OCMW of opvangstructuur voor

[13] Sommige daklozen kunnen ingeschreven zijn met hun oude adres of op het adres van een kennis of ouder. Sommige adressen van opvangstructuren voor vrouwen die het slachtoffer zijn geweest van echtelijk geweld kunnen omwille van veiligheidsredenen niet zijn opgenomen.

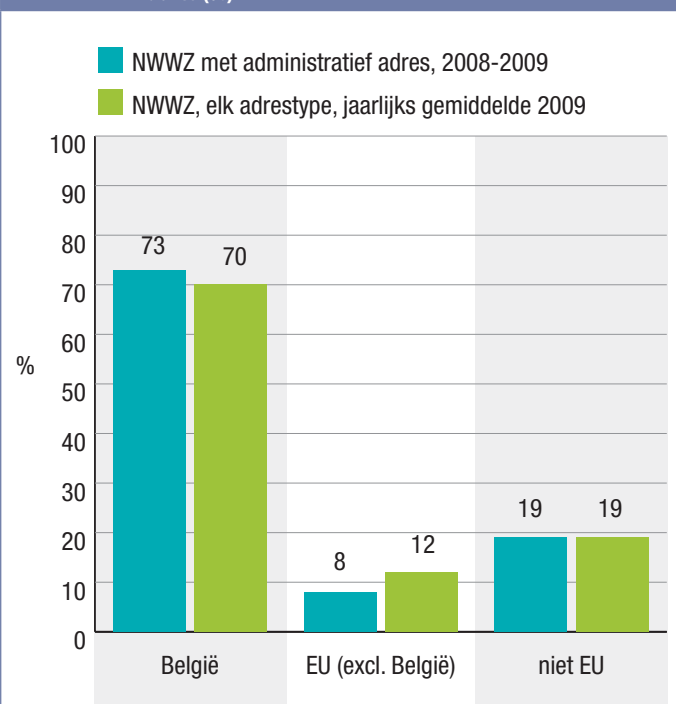
[14] De Boyser K, Linchet S, Van Dijk L. (2010); *Onderzoek naar de OCMW-hulpverlening aan dak- en thuislozen*, Eindrapport opgesteld door de Universiteit Antwerpen (OASES) en de Universiteit van Luik (PSBH) in opdracht van de POD Maatschappelijke integratie, p.17.

thuislozen en, bijgevolg, ondervertegenwoordigd zijn in onze "thuislozenpopulatie". Een van de mogelijke verklaringen voor deze ondervertegenwoordiging van vrouwen is de voorrang die aan alleenstaande vrouwen met kind(eren) wordt gegeven in de toewijzing van sociale woningen. Vrouwen worden misschien ook gemakkelijker opgevangen door andere structuren dan die uit de thuislozensector, denk maar aan verenigingen die steun bieden aan slachtoffers van echtelijk geweld of minderjarige moeders.

Onderstaande grafiek toont aan dat meer dan 70 % van de thuisloze werkzoekenden de Belgische **nationaliteit** heeft; 8 % is afkomstig uit een land van de Europese Unie, 19 % uit landen van buiten de Europese Unie (figuur 2-01).

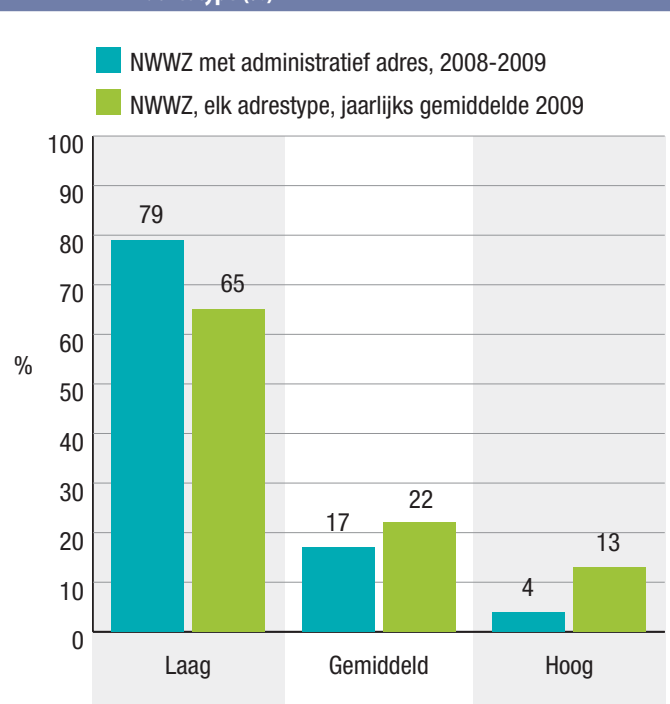
De meeste niet-werkende werkzoekenden (NWWZ) die zijn ingeschreven met een administratief adres hebben een laag **opleidingsniveau** (79 %). In vergelijking met het totaal aantal NWWZ ligt het aandeel laagopgeleiden hoger en het aandeel NWWZ met een gemiddelde opleiding lager. Slechts 4 % heeft een hoog opleidingsniveau, tegenover 13 % voor het gemiddelde van de NWWZ in 2009 (figuur 2-02).

**Figuur 2-01 : Verdeling van de niet-werkende werkzoekenden ingeschreven bij ACTIRIS, naar nationaliteit en type adres (%)**



Bron: ACTIRIS, berekeningen Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid

**Figuur 2-02 : Verdeling van de niet-werkende werkzoekenden ingeschreven bij ACTIRIS, naar opleidingsniveau en adrestype (%)**

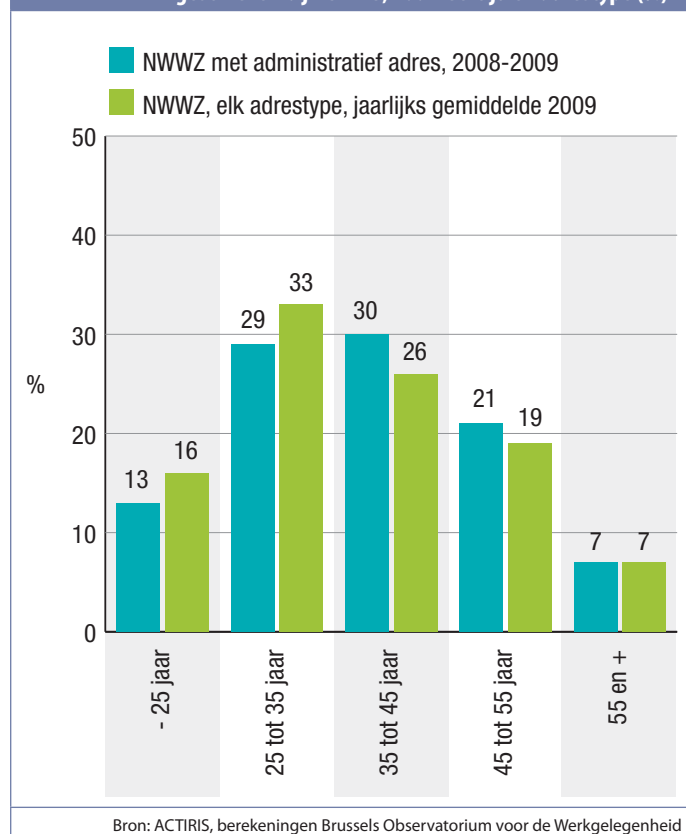


Bron: ACTIRIS, berekeningen Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid

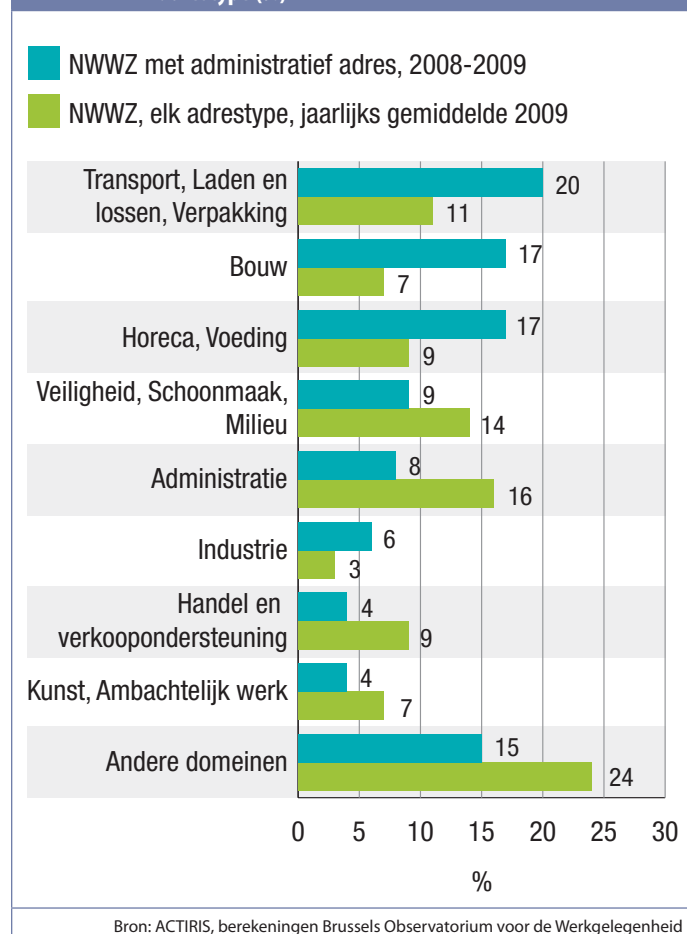
De gemiddelde **leeftijd** van iemand die zich heeft ingeschreven met een administratief adres bedraagt 39 jaar tegenover 36 jaar voor alle NWWZ. In vergelijking met alle NWWZ zijn de personen ingeschreven met een administratief adres oververtegenwoordigd in de leeftijdsklasse 35 tot 45 jaar en lichtjes oververtegenwoordigd in de leeftijdsklasse 45 tot 55 jaar (figuur 2-03).

Bij de inschrijving krijgt de werkzoekende een beroepscode die zowel zijn kwalificaties en ervaringen als zijn professionele verwachtingen optimaal weergeeft. De beroepscode worden onderverdeeld in grote **beroepsdomeinen** (figuur 2-04). Binnen onze thuislozenpopulatie tekenen zich drie grote beroepsdomeinen af: Transport, Laden en lossen en Verpakking (20 %), Bouw (17 %) en Horeca (17 %). In deze domeinen worden vaak laaggeschoolde arbeidskrachten aangeworven en gaat het vaak om zogenaamde “mannelijke” beroepen. Deze kenmerken stemmen overeen met het profiel van ons publiek, dat voor een groot deel mannelijk en laaggeschoold is.

**Figuur 2-03 : Verdeling van de niet-werkende werkzoekenden ingeschreven bij ACTIRIS, naar leeftijd en adrestype (%)**

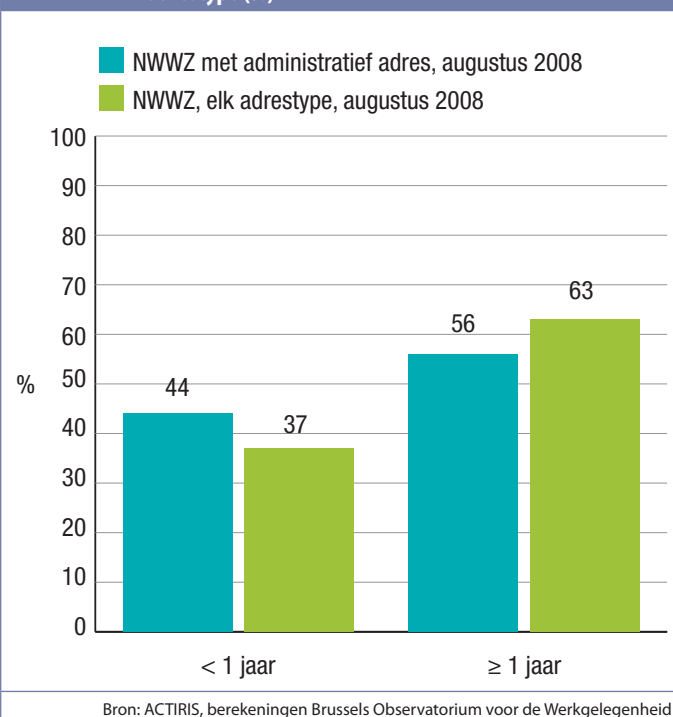


**Figuur 2-04 : Verdeling van de niet-werkende werkzoekenden ingeschreven bij ACTIRIS, naar beroepsdomein en adrestype (%)**



In vergelijking met alle NWWZ hebben personen die ingeschreven zijn met een administratief adres over het algemeen een minder lange **inactiviteitsduur** (figuur 2-05). Van de NWWZ ingeschreven met een administratief adres is 44 % minder dan 1 jaar inactief, tegenover 37 % voor het totaal aantal NWWZ. Met andere woorden, de thuislozenpopulatie blijft minder lang werkloos in vergelijking met het totaal aantal NWWZ. Deze situatie valt moeilijk te interpreteren, omdat we de redenen niet altijd kennen waarom thuislozen niet meer zijn ingeschreven. Het weerspiegelt ongetwijfeld voor een groot deel de verwante administratieve problemen (grote mobiliteit, frequente adreswijzigingen, herinschrijvingen,...) waarmee thuislozen worden geconfronteerd, veeleer dan een werkelijke inactiviteit.

**Figuur 2-05 : Verdeling van de niet-werkende werkzoekenden ingeschreven bij ACTIRIS, naar inactiviteitsduur adrestype (%)**



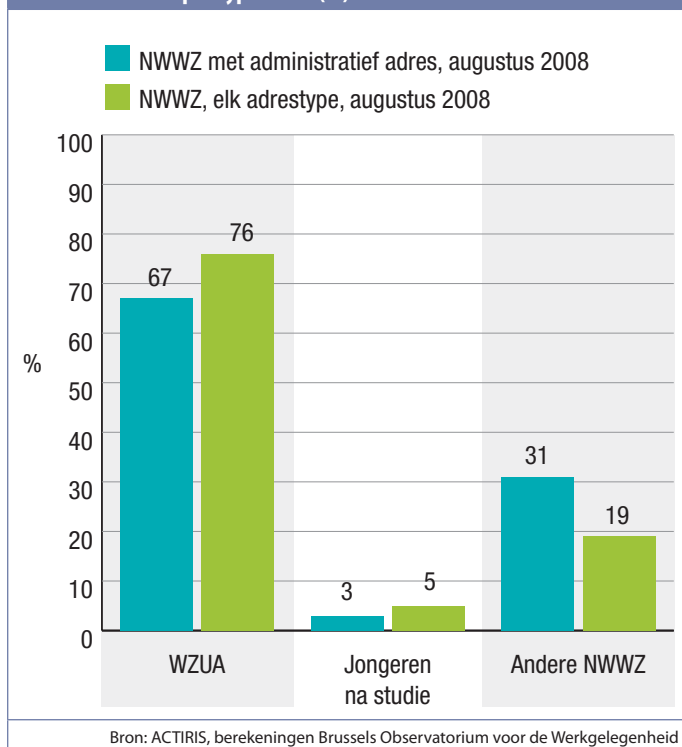
Aan de hand van de werkloosheidscategorie (figuur 2-06) krijgen we een beeld van de **inkomensbronnen** van de NWWZ, vooral wat betreft de werkloosheidsuitkeringen. De categorie "Werkzoekenden met een uitkeringsaanvraag" (WZUA) omvat de personen die een werkloosheidsuitkering krijgen en vertegenwoordigt 67 % van onze thuislozenpopulatie, de "Jongeren na studies" vertegenwoordigen slechts 3 %, tegenover 5 % voor alle NWWZ. De categorie "Andere NWWZ" verzamelt de werkzoekenden die geen werkloosheidsuitkering krijgen en geen jongeren in wachttijd zijn. Tot deze categorie behoort met name iedereen met een leefloon (of een equivalente steun). Zij vertegenwoordigen 31 % van de thuislozenpopulatie tegenover 19 % voor alle NWWZ.

Het hoge aantal WZUA kan verrassend lijken voor een publiek dat geacht wordt door een OCMW te worden geholpen. Dit kan worden verklaard door het feit dat thuislozen die denken dat ze van een werkloosheidsuitkering kunnen genieten, zich sneller bij ACTIRIS zullen inschrijven dan diegenen die weten dat ze niet voldoen aan de voorwaarden voor een dergelijke uitkering. Bovendien kunnen mensen ten laste van een OCMW een aanvullende werkloosheidsuitkering krijgen. Het is met andere woorden niet omdat iemand een werkloosheidsuitkering krijgt, dat hij of zij niet meer op een of andere manier door het OCMW geholpen wordt.

Slechts zeer weinig studies geven een overzicht van de inkomensbronnen van thuislozen. Ter vergelijking, een recente studie<sup>[15]</sup> bij thuislozen levert analoge resultaten op. Volgens deze studie zou 37 % van de thuislozen leven van werkloosheidsuitkeringen en 18 % van maatschappelijke steun (OCMW). Bovendien wordt tussen 1982 en 2007 een sterke daling van het aantal thuislozen dat door het OCMW wordt geholpen (van 28 naar 18 %) en een stijging van het aantal thuislozen dat een werkloosheidsuitkering krijgt (van 19 naar 37 %) vastgesteld.

[15] De Boyser K, Linchet S, Van Dijk L. (2010); *Onderzoek naar de OCMW-hulpverlening aan dak- en thuislozen*, Eindrapport opgesteld door de Universiteit Antwerpen (OASES) en de Universiteit van Luik (PSBH) in opdracht van de POD Maatschappelijke integratie.

**Figuur 2-06 : Verdeling van de niet-werkende werkzoekenden ingeschreven bij ACTIRIS, naar werkloosheidscategorie en per type adres (%)**



## 2.5 CONCLUSIE

In de eerste plaats hebben we vastgesteld dat een zeker aantal werkzoekenden zich bij ACTIRIS inschrijven op basis van een referentieadres of het adres van een opvangstructuur voor thuislozen. Dit toont aan dat het mogelijk is om op basis van deze gegevens een thuislozenpopulatie te tellen. Natuurlijk kent deze werkwijze haar beperkingen, aangezien niet alle thuislozen zich bij ACTIRIS inschrijven en sommigen het adres van een ouder of een vriend gebruiken en op die manier aan de telling ontsnappen. Toch hebben op één jaar tijd bijna duizend werkzoekenden (984) zich met een referentieadres (OCMW) of met een adres van een opvangstructuur voor thuislozen ingeschreven als werkzoekende.

Deze mensen hebben een **heterogene levensloop**, maar vertonen toch gemeenschappelijke kenmerken: het betreft meestal mannen die reeds hebben gewerkt of willen werken in de transportsector, de bouw of de horeca, met een laag opleidingsniveau en gemiddeld 39 jaar oud. Er bestaan weinig kwantitatieve studies die een vergelijking van het socio-economische profiel van thuislozen mogelijk maken. Een recente studie komt evenwel tot eenzelfde profiel van thuislozen op het vlak van opleidingsniveau, leeftijd en inkomensbronnen.

Thuislozen worden geconfronteerd met een hele reeks complexe problematieken die met elkaar verbonden zijn en een sneeuwbaaleffect kunnen veroorzaken. Het huisvestingsprobleem vormt het topje van de ijsberg, maar er zijn ook problemen op het vlak van gezondheid (lichamelijk en geestelijk), inkomen en de arbeidsmarkt. Dit maakt het **zoeken naar werk** weinig vanzelfsprekend. Het Verslag armoedebestrijding 2008-2009 doet opmerken dat een lineaire benadering, zoals die gehanteerd wordt door de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten en de OCMW's, niet toelaat om rekening te houden met de **globale situatie van thuislozen**. *“De deelnemers aan het overleg staan over het algemeen sceptisch tegenover de toeleiding van daklozen naar een betaalde job via de klassieke kanalen die de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten en de OCMW's opzetten. Die zijn volgens hen te kort om rekening te kunnen houden met hun globale situatie; sancties zijn voorzien wanneer iemand een traject stopzet of niet ingaat op een aanbod; de geboden jobperspectieven zijn niet altijd goed, het gaat vaak om preciaire jobs. Gezien de levenservaringen en –omstandigheden van (ex-) daklozen, is een lineaire aanpak bij hen niet zinvol”<sup>[16]</sup>*. Wat het concept **“afstand tot de arbeidsmarkt”** tot slot betreft, is het goed om hier te herinneren aan de grote heterogeniteit van de profielen van thuislozen die hun positie tegenover een eventuele baan kan beïnvloeden. Sommige thuislozen zijn uitgesloten van de samenleving en staan om deze reden verder van tewerkstelling dan andere werkzoekenden. Anderen hebben dan weer geen nood aan een lang inschakelparcours om een baan te vinden en staan niet noodzakelijk buiten de samenleving.

[16] Steunpunt tot bestrijding van de armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2009); Verslag armoedebestrijding 2008-2009 -, Deel 2 “Naar een coherente aanpak in de strijd tegen dakloosheid en armoede”, p.52.

## HUISEVESTING EN ENERGIE

### 3. De Brusselse sociale huisvesting - Evolutie van de situatie van huurdersgezinnen en van de sociale vraag naar huisvesting - Vergelijkende analyse 1998/2008

*Marie-Noëlle Livyns, Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (BGHM)/ Gewestelijk Observatiecentrum voor de huisvesting*

**Marie-Noëlle Livyns,**

BGHM/Gewestelijk Observatiecentrum  
voor de huisvesting

[mnlivyns@slrb.irisnet.be](mailto:mnlivyns@slrb.irisnet.be)

02 533 19 92 – 0497 599 780

Jourdanstraat 45-55 – 1060 Brussel

[www.bghm.irisnet.be](http://www.bghm.irisnet.be)

#### 3.1 INLEIDING

Voorliggend artikel baseert zich, voor wat betreft de "situatie van de huurdersgezinnen", op een reeks statistische gegevens die jaarlijks opgesteld worden door de Openbare Vastgoedmaatschappijen (OVM) en samengebracht door de diensten van de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (BGHM).

De statistieken van de "sociale vraag naar huisvesting" worden elk jaar opgesteld door de dienst Sociaal Afgevaardigden van de BGHM.

Waar huisvesting doorgaans wordt beschouwd als de indicator bij uitstek van sociale ongelijkheid, geeft sociale huisvesting, omwille van haar historische taak om de meest achtergestelden onderdak te verschaffen, een zicht op de evolutie van de sociaaleconomische situatie van de mensen die ze opvangt. Het is vanuit deze optiek dat de evolutie van de **situatie van de huurdersgezinnen** onderzocht zal worden.

Anderzijds maakt een analyse van de **sociale vraag naar huisvesting**, zeker op het moment van de heersende economische crisis die bovendien aansluit bij een huisvestingscrisis, het mogelijk om de meest opvallende evoluties vast te stellen op het vlak van (al dan niet) toegang tot huisvesting voor de meest kwetsbaren.

#### 3.2 EVOLUTIE VAN DE SITUATIE VAN DE HUURDERSGEZINNEN IN DE BRUSSELSE SOCIALEHUISEVESTINGSSECTOR

##### 3.2.1 Inleiding

Wie zijn de Brusselse sociale huurders? Hoe evolueert hun situatie? Speelt sociale huisvesting nog steeds haar historische rol van sociale hefboom? Een antwoord op deze vragen vergt een analyse van een reeks statistische indicatoren, die in de sector echter slechts deels beschikbaar zijn. Op basis van deze vaststelling is reeds een dynamiek van ontwikkeling van statistische informatie tot stand gekomen. Het opstellen van statistische gegevens vanaf 2010 zou deze feitelijke situatie moeten verbeteren.

De beschikbare gegevens maken het evenwel reeds mogelijk om enkele algemene vaststellingen te maken en om de belangrijkste trends hieromtrent weer te geven.

De onderzochte periode dekt een evolutie over 10 jaar, op basis van statistieken van 31/12/1998 tot en met 31/12/2008.

### 3.2.2 Samenstelling van de huurdersgezinnen

Tabel 3-01 : Samenstelling van de huishoudens, evolutie tussen 31/12/1998 en 31/12/2008

Referentiejaar	1 pers	2 pers	3 pers	4 pers	5 pers	6 pers	7 pers	8 pers	9 pers en +	Totaal bewoonde woningen	Onbewoonde woningen	Andere bestemmingen	Totaal patrimonium
<b>1998</b>													
Aantal	16 607	10 072	4 474	3 018	1 638	709	283	121	59	36 981	1 215	486	38 682
In %	42,9	26,0	11,6	7,8	4,2	1,8	0,7	0,3	0,1	95,6	3,1	1,3	100,0
Gecumuleerd %	42,9	69,0	80,5	88,3	92,6	94,4	95,1	95,4	95,6		98,7	100,0	
<b>2008</b>													
Aantal	15 920	8 508	4 447	3 302	2 126	1 043	430	124	46	35 946	2 443	621	39 010
In %	40,8	21,8	11,4	8,5	5,4	2,7	1,1	0,3	0,1	92,1	6,3	1,6	100,0
Gecumuleerd %	40,8	62,6	74,0	82,5	87,9	90,6	91,7	92,0	92,1		98,4	100,0	

### 3.2.3 Huishoudens en kinderen ten laste

Tabel 3-02 : Huishoudens en kinderen ten laste, evolutie tussen 31/12/1998 en 31/12/2008

Referentiejaar	1 kind ten laste	2 kinderen	3 kinderen	4 kinderen	5 kinderen	6 kinderen	7 kinderen en +	Totaal aantal huishoudens met kind(eren) ten laste	Totaal aantal huishoudens zonder kind(eren) ten laste	Totaal bewoonde woningen
<b>1998</b>										
Aantal	4 437	3 744	1 809	753	271	85	39	11 138	25 843	36 981
In %	12,00	10,12	4,89	2,04	0,73	0,23	0,11	30,12	69,9	100,0
Gecumuleerd %	39,8	73,4	89,7	96,4	98,9	99,6	100,0			
<b>2008</b>										
Aantal	4 553	4 146	2 764	1 270	514	151	81	13 479	22 467	35 946
In %	12,7	11,5	7,7	3,5	1,4	0,4	0,2	37,5	62,5	100,0
Gecumuleerd %	33,8	64,5	85,0	94,5	98,3	99,4	100,0			

### 3.2.4 Leeftijd van het gezinshoofd

Tabel 3-03 : Aantal gezinshoofden, naar leeftijd, situatie op 31/12/1998 en 31/12/2008

Referentiejaar	≤ 24 jaar	25 tot 34 jaar	35 tot 44 jaar	45 tot 54 jaar	55 tot 59 jaar	60 jaar en +	TOTAAL
<b>1998</b>							
Aantal	671	4 254	6 405	5 880	2 570	16 649	36 429 <sup>1</sup>
In %	1,8	11,7	17,6	16,1	7,0	45,7	100,0
<b>2008</b>							
Aantal	195	2 623	6 715	7 577	3 357	15 479	35 946
In %	0,5	7,3	18,7	21,1	9,3	43,1	100,0

1) Deze steekproef vertegenwoordigt 98,51 % van de op die datum bewoonde woningen, omdat één OVM toen haar statistieken niet had meegedeeld.

### 3.2.5 Belangrijkste vaststellingen

Wat de samenstelling van de huishoudens betreft, zien we dat de situatie in de sector van de sociale huisvesting in Brussel voor de bestudeerde periode redelijk stabiel is gebleven. Het betreft voornamelijk huishoudens met 1 persoon (40%), huishoudens met 1, 2 en 3 personen vertegenwoordigen  $\frac{3}{4}$  van de opgevangen huishoudens. Bij de huishoudens met kinderen, blijven huishoudens met een enkel kind ten laste de grootste groep in de sector (39,84% in 1998 en 33,78% in 2008).

Tussen de 2 bestudeerde perioden zien we een belangrijke verschuiving bij de huishoudens met 3 kinderen ten laste. Het aandeel stijgt van 4,89% voor 1 809 huishoudens in 1998 naar 7,69% voor 2 764 huishoudens in 2008. Het aandeel huishoudens met 4, 5, 6, 7 en meer kinderen is ook zo goed als verdubbeld!

Huishoudens zonder kinderen blijven echter wel zeer duidelijk de meerderheid van de huishoudens in sociale woningen uitmaken (62,5% in 2008), wat de vaststellingen over de grootte van de huishoudens verder versterkt.

De leeftijd van de gezinshoofden schommelt sterk tussen de twee bestudeerde perioden. "Jonge" gezinshoofden, jonger dan 25 jaar, zijn haast niet meer vertegenwoordigd, met een daling van 671 in 1998 naar 195 in 2008. Dezelfde trend zien we in de categorie "25 tot 34 jaar", met een daling van 11,68% naar 7,30%.

Omgekeerd blijven gezinshoofden van 60 jaar oververtegenwoordigd. Dit blijft stabiel voor de bestudeerde periode: 47,70% in 1998 en 43,06% in 2008.

De tussenliggende leeftijdscategorieën groeien aanzienlijk aan voor de bestudeerde periode.

De trend van "vergrijzing" van de gezinshoofden voor de bestudeerde periode laat veronderstellen dat de bezettingsgraad van de woningen zeer stabiel is.

## 3.3 EVOLUTIE VAN DE SOCIALE VRAAG NAAR HUISVESTING

### 3.3.1 Inleiding

De formele invoering vanaf 2003 van het zogenoemde "systeem van meervoudige inschrijving"<sup>[17]</sup> in de Brusselse sociale huisvestingssector maakte het mogelijk jaarlijks geconsolideerde statistieken over de sociale vraag naar huisvesting op te stellen.

De hier bestudeerde periode dekt 4 volledige jaren, van 31/12/2004 tot en met 31/12/2008.

### 3.3.2 Aantal kandidaat-huurdersgezinnen

Tabel 3-04 : Aantal kandidaat-huurdersgezinnen tussen 31/12/2004 en 31/12/2008	
	Aantal kandidaat-huurdersgezinnen
2004	30 219
2005	29 414
2006	30 826
2007	33 358
2008	33 006

### 3.3.3 Inkomen van de gezinshoofden onder de kandidaat-huurders

Tabel 3-05 : Inkomen van de gezinshoofden onder de kandidaat-huurders, situatie op 31/12/2004 en 31/12/2008				
Inkomen	31/12/2004	%	31/12/2008	%
Geen	1 260	4,2	1 460	4,4
Werknemer	6 763	22,4	7 868	23,9
Zelfstandige	114	0,4	145	0,4
Pensioen	2 481	8,2	2 435	7,4
Werkloosheid	8 492	28,1	9 436	28,6
Mutualiteit	2 000	6,6	2 173	6,6
Gehandicapt	634	2,1	717	2,2
Leefloon	8 264	27,3	8 562	25,9
Andere	211	0,7	210	0,6
TOTAAL	30 219	100,0	33 006	100,0

[17] Het systeem van meervoudige inschrijving is een lokaal en gewestelijk beheersysteem van de kandidaat-huurders voor een Brusselse sociale woning. Een enkele aanvraag volstaat om zich in te schrijven bij verschillende maatschappijen naar keuze.

### 3.3.4 Belangrijkste vaststellingen

De "meervoudige inschrijving" heeft aangetoond dat de vraag naar sociale woningen groot is en blijft toenemen. Op vier jaar tijd is de vraag met 9,2 % gestegen, goed voor een jaarlijks gemiddelde van 1,84 %.

Het aandeel kandidaat-huurders zonder enig inkomen en/of vervangingsinkomen is veelzeggend: het betreft bijna drie vierde van de geregistreerde aanvragen. Dat betekent dat slechts een vierde van de aanvragen voor een woning (24,3 % in 2008 om precies te zijn) afkomstig is van gezinshoofden met een inkomen uit arbeid.

Het aandeel kandidaten met een leefloon vertegenwoordigt in 2008 een vierde van het totale aantal aanvragen (25,9 % in 2008).

## 3.4 CONCLUSIES

De huisvestingssector lijkt, op basis van de statistische gegevens die hier werden onderzocht, doorgaans zeer stabiel te zijn wat de samenstelling van de huishoudens betreft. De huishoudens maken, met name dankzij het huurcontract voor onbepaalde duur, lang gebruik van deze mogelijkheid tot hulp bij huisvesting. De vergrijzing van de gezinshoofden die huurder zijn, kan worden gezien als een indicator van deze trend om permanent in een sociale woning te wonen.

Het aandeel kandidaat-huurders zonder enig inkomen en/of met vervangingsinkomen lijkt te wijzen op een progressieve evolutie van de historische taak van de sociale huisvesting. Daar waar in het verleden huishoudens werden opgevangen met uitsluitend arbeiderslonen en nu en dan een bediendeloon, vertegenwoordigt deze categorie (gezinshoofden met inkomen) vandaag nog slechts een kwart van de huisvestingsaanvragen.

Parallel aan de evolutie van het inkomen van de Brusselse bevolking en de crisis op het vlak van toegankelijkheid van de private huisvestingsmarkt, wordt de verarming van de sector bevestigd, en daarmee samengaand, de noodzaak aan aanpassingen in de financieringswijze, de diensten en de begeleiding van de huurders.

Deze vaststellingen bevestigen het belang en legitimiteit van de huidige debatten die de link willen leggen tussen thuisloosheid en sociale huisvesting, of, op zijn minst, van een verantwoord anticiperend optreden.

## HUIVESTING EN ENERGIE

### 4. De angst voor armoede in het Brusselse woonbeleid

*Brusselse Bond voor het Recht op Wonen (BBRoW) vzw*

*April 2010*

#### **Vzw Brusselse Bond voor het Recht op Wonen / Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat asbl**

Werner Van Mieghem

werner@rbdh.be

02/502 84 63

De *Brusselse Bond voor het Recht op Wonen* vzw is een overlegorgaan van een 45-tal Brusselse verenigingen die het recht op wonen willen realiseren en dat in de eerste plaats voor gezinnen met een laag inkomen.

De ledenverenigingen van de *Brusselse Bond voor het Recht op Wonen*, stellen vast dat het voor alsmear meer gezinnen ontzettend moeilijk wordt om een degelijke, betaalbare woning te vinden in Brussel. In de eerste plaats voor gezinnen met een laag inkomen.

Door een te laag aanbod aan betaalbare openbare woningen (nauwelijks 9%), moeten de meeste huurgezinnen zich wenden tot een woning op de privé-markt. En daar vertonen de verhuurders alsmear meer argwaan voor gezinnen met een laag inkomen. De hoogte van de huurprijzen in Brussel zorgt ervoor dat veel Brusselse huurders, waarvan de helft moet rondkomen met minder dan 1 000 euro per maand, zich in een slechte, te kleine en oncomfortabele woning bevinden.

Omwille van de sterke stijging van de verkoopprijzen is de toegang tot eigendom voor mensen met een laag inkomen bijna helemaal een illusie geworden.

De belangrijkste oorzaak van het gebrek aan degelijke betaalbare woningen voor gezinnen met een laag inkomen, ligt in het feit dat het Brusselse woon- en stadsvernieuwingsbeleid er sinds het ontstaan van het Brusselse Gewest in de eerste plaats op gericht is om de middeninkomens in Brussel te houden of aan te trekken. Die keuze van de gewestpolitici vinden we terug in tal van officiële ontwikkelingsplannen en verklaringen.

De keuze voor de middeninkomens wordt ook gestuurd door de 19 Brusselse gemeenten die omwille van financiële redenen het aantal inwoners met een lager inkomen op hun grondgebied zoveel mogelijk willen beperken.

Die beleidskeuze gaat ten koste van gezinnen met een laag inkomen en komt tot uiting op verschillende manieren:

- De uitbetaling van de huurtoelage door het Brusselse Gewest laat door administratieve hinderpalen en te weinig personeel gemiddeld 9 maanden op zich wachten;
- de overheidssteun voor woningaankoop door gezinnen met een lager inkomen (de leningen van het Woningfonds) bestaat uit goedkopere leningen die wel moeten worden terugbetaald, terwijl de overheidsteun voor woningaankoop voor gezinnen met een middelgroot inkomen (de woningen van de GOMB) uit subsidies bestaat;
- in 2009 voorzag de Brusselse begroting 2 miljoen euro voor een gemeentelijke huurtoelage. Hiervan is nauwelijks 5 000 euro gebruikt voor 56 gezinnen. Niet omdat er geen vraag zou zijn naar een huurtoelage, maar wel omdat de gemeenten niet willen meedraaien in het systeem;
- de huurwoningen van Stad Brussel of het OCMW van Brussel bestaan voor het merendeel uit woningen bestemd voor gezinnen met een middelgroot inkomen;
- in 2004 heeft de Brusselse Regering liefst 540 miljoen euro opzijgezet voor de bouw van 3 500 sociale en 1 500 middelgrote woningen. Vandaag – 5 jaar later – zijn er daarvan nauwelijks 500 woningen gerealiseerd. De voornaamste reden is een gebrek aan professionalisme en onvoldoende politieke wil om echt werk te maken van meer sociale woningen.

Die politieke keuze voor de middeninkomens wordt echter achterhaald door de werkelijkheid: het gemiddelde inkomen in Brussel gaat erop achteruit, het aantal mensen dat onder de armoedegrens leeft, stijgt, waardoor het Gewest en de gemeenten nog meer het accent willen leggen op de middeninkomens. Anders gezegd: de vraag naar woningen van het sociale type neemt toe, maar het aanbod volgt niet en gaat er in verhouding op achteruit!

Het hoeft dus niet te verwonderen dat de verblijfsduur van thuislozen in een onthaalhuis de laatste tijd is toegenomen tot vaak meer dan een jaar.

De *Brusselse Bond voor het Recht op Wonen* pleit al jaren voor een andere beleidskeuze: het aantal sociale huurwoningen moet verdubbelen en er moet een huurtoelage worden ingevoerd, gekoppeld aan een huurprijscntrole.

Het aanbod van het aantal sociale woningen moet omhoog en evenwichtig worden verspreid over alle Brusselse gemeenten. In het Brussels Gewest staan er momenteel meer dan 33 000 gezinnen op een wachtlijst voor een sociale woning.

Er moet een huurtoelage komen voor gezinnen die op de wachtlijst staan voor een sociale woning. Tegelijkertijd met een huurtoelage, zou er ook werk moeten gemaakt worden van een centraal huurwaarborgfonds. Het is niet eenvoudig voor gezinnen in armoede om twee, laat staan drie maanden huur als waarborg op een geblokkeerde rekening te zetten. Sommige OCMW's schieten voor of staan garant, maar de administratieve procedures zijn te zwaar.

Een centraal, solidair huurwaarborgfonds waar alle huurders hun huurwaarborg storten en dat op een eenvoudige manier het bedrag van de huurwaarborg kan voorschieten zou een oplossing kunnen betekenen.

Over de noodzakelijke huurprijscntrole die moet ingevoerd worden, kunnen we kort zijn. Op dit moment is de huurwet en huurfiscaliteit vooral een federale bevoegdheid, maar daar is niemand nog bereid om hier rond te werken. Er is immers een politiek akkoord om de bevoegdheid over de huurwet over te hevelen naar de gewesten. Alleen weet niemand wanneer dat zal gebeuren. Gevolg is dat voor minstens een paar jaar alles geblokkeerd is.

De angst van het Gewest en de meeste Brusselse gemeenten om bij wijze van spreken zelf in armoede terecht te komen, heeft in Brussel een ontzettend groot effect op het woonbeleid voor gezinnen met een laag inkomen. Het zorgt ervoor dat de overheid haar prioritaire taak om de zwaksten in de samenleving te helpen en te huisvesten niet nakomt.

Zonder een grondige hervorming van de financiering van het Brussels Gewest en de gemeenten blijft het hinken op twee benen en zullen we er in Brussel niet in slagen om het aantal publieke, betaalbare woningen te verdubbelen en zo de toenemende armoede een halt toe te roepen.

## HUISEVESTING EN ENERGIE

### 5. Welke maatregelen zijn nodig om een effectief recht op gas en elektriciteit voor iedereen te garanderen?

#### Coordination Gaz – Electricité – Eau Bruxelles (CGEE)

##### Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles

Groothertogstraat 58, 1040 Brussel

Tel.: 0473 56 72 30

E-mail: coordinationgee@yahoo.fr

E-mail: claude.adriaenssens@asbl-csce.be

#### 5.1 WIE ZIJN WIJ?

Al meer dan 20 jaar groepeert de *Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles* (CGEE) vertegenwoordigers van sociale en culturele organisaties en politieke partijen zoals de *Mouvement Ouvrier Chrétien* (MOC) de Bruxelles, *Equipes Populaires de Bruxelles*, *Equipes d'Entraide*, *Espace Téléservice*, het *Forum Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté*, *Convivence*, het Centrum voor Gezinsplanning *Infor-femmes*, het *Collectif Solidarité contre l'Exclusion*,... evenals personen die individueel optreden (onder hen juristen, maatschappelijk werkers, syndicalisten, gemeente- en OCMW-raadsleden).

Deze pluralistische groep is een drukingsgroep die ijvert voor de effectieve toepassing van het recht op verlichting, verwarming en het gebruik van water, ongeacht het inkomen van de gebruikers.

Een bijzonder geslaagd initiatief van de CGEE is het overleg tussen de maatschappelijk werkers van openbare diensten (OCMW) en private diensten, met als resultaat het opzetten van een monitoringnetwerk dat informatie verzamelt over de realiteit op het terrein en over de toepassing van de gewestelijke wetgeving. Deze gegevens zijn ook nuttig voor beleidsmakers.

De Coordination zetelt ook als vertegenwoordiger van de kleine consument in de Algemene Raad van de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) en in de Adviesraad van gebruikers van elektriciteit en gas in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Ze heeft samen met het *Collectif Solidarité contre l'Exclusion*, het ACV en het ABVV van Brussel ook bijgedragen tot de oprichting van *Infor Gas Elek*, dat in de eerste plaats arme gezinnen bijstaat in de keuze van de beste leverancier voor gas en elektriciteit en hen bijstaat in hun relaties met de leveranciers, SIBELGA en iedereen die hen kan helpen. Deze samenwerking maakt het ook mogelijk informatie te verzamelen over de realiteit op het terrein en op die manier haar basistaken te verfijnen.

#### 5.2 WELKE MAATREGELEN BEVELEN WIJ AAN? <sup>[18]</sup>

De CGEE is steeds voorstander geweest van solidaire en collectieve maatregelen, die de basis vormen van haar eisenpakket met als doel de aanzienlijke sociale kloof in het energieverbruik te verkleinen; dit maakt de vermindering van de kwetsbaarheid op het vlak van energie een echte politieke uitdaging.

##### 5.2.1 Inzake duurzame ontwikkeling

De CGEE ondersteunt alle maatregelen die kunnen bijdragen tot een daling van het energieverbruik. Het geeft voorrang aan betere energieprestaties van de huidige gebouwen op het vlak van isolatie, in het bijzonder bij de renovatie van woningen en bij voorkeur sociale woningen. Het steunt de bouw van passieve of op zijn minst energievriendelijke nieuwe woningen, op voorwaarde dat de budgetten hiervoor niet zwaar drukken op dat voor de renovatie van de woningen van de allerarmsten. Het steunt de aankoop van goede verwarmingsketels en huishoudtoestellen.

Het ondersteunt maatregelen als premies en renteloze leningen, maar geeft voorrang aan achtergestelde huurders en milieus door erop toe te zien dat de verbeteringen de huurprijzen niet omhoog jagen. Het stemt ermee in om de premies aan te passen aan de inkomens van de begunstigden. Deze maatregelen moeten afgestemd worden op de wetgeving op het vlak van huisvesting, zoals het huurcontract en de wooncode.

Op het vlak van hernieuwbare energie geeft het de voorkeur aan collectieve initiatieven voor cogeneratie (lokale leverancier) en de collectief georganiseerde plaatsing van thermische zonnepanelen. Het wil dat de maatregelen tevens de achtergestelde huurders en milieus die vaak verhuizen, helpen.

De CGEE vraagt om de ondersteuning van aankoopverenigingen en om hen te helpen bij het vinden van de operatoren, leveranciers van materiaal en financieringsbronnen die ze nodig hebben. De CGEE is van mening dat de maatregelen met betrekking tot rationeel energieverbruik gepaard moeten gaan met een specifieke begeleiding zodat achtergestelde gezinnen kunnen worden geholpen om keuzes te maken die hun klein budget niet verder belasten.

[18] Deze voorstellen verbinden noch het monitoringnetwerk noch het Infor Gas Elek en zijn op 20 april 2010 opgesteld.

De CGEE vraagt aan het Brussels Gewest om in overleg met de federale overheid de komst van “rijk gas” in Brussel voor te bereiden, door erop toe te zien dat de kosten voor de controle van de installaties van de gezinnen en de nodige vervangingen hiervan niet enkel op de distributienetbeheerder DNB, de gezinnen en het Brussels Gewest terugvallen. Aangezien het grootste probleem de controle van de privé-installaties is, zou het federale niveau de financiering ervan moeten garanderen, evenzeer omdat de Brusselaars in het verleden uitbreidingen van het net in België hebben gefinancierd die niet rechtstreeks op hen betrekking hadden.

De CGEE is verheugd dat deze ideeën ruimschoots zijn opgenomen in het meerderheidsakkoord van de Brusselse Regering, maar zal streng toezien op de budgettaire keuzes en de fasering van de maatregelen.

### 5.2.2 Inzake sociale maatregelen en maatregelen ter verbetering van de Brusselse ordonnantie van 14/12/2006

#### De verworvenheden

De CGEE zal erop toezien dat, in overeenstemming met het meerderheidsakkoord van de Brusselse Regering, de verworvenheden van de ordonnantie van 14 december 2006 effectief worden behouden: weigering van een budgetmeter, de leveranciers moeten een contract met een looptijd van minstens 3 jaar naleven en de klanten moeten na een vooropzeg van 2 maanden van leverancier kunnen veranderen, 6 maanden bescherming tijdens de winterperiode, beroep op de vrederechter vooraleer elke ontbinding van een contract kan leiden tot het afsluiten van de meters, behoud van het statuut van beschermde klant met levering door de DNB tegen de prijs van het sociaal tarief, verplichting om een offerte op te stellen voor wie dit vraagt, behalve als deze persoon schulden heeft bij de leverancier in kwestie (maar erop toezien dat de leveranciers dit doen) en het probleem van de waarborgen voor gekende slechte klanten oplossen.

#### De informatie

Het informeren en begeleiden van de mensen bij de keuze van de voor hen beste leverancier en bij problemen met het begrijpen van facturen en bij de relaties met de actoren zijn onmisbaar. Diensten als Infor Gas Elek moeten dus behouden en verder ontwikkeld worden en hun verder bestaan moet bestendig worden door ze langs wettelijke weg structureel te financieren.

#### Te nemen maatregelen

In de lijn van de conclusies van de evaluatie van de ordonnantie waaraan ze heeft meegewerkt in het Parlement

en Brugel<sup>[19]</sup>, eist de CGEE het op regionaal en/of federaal niveau invoeren van verschillende maatregelen voor de verbetering van de situatie, zoals:

- de OCMW's en Brugel, evenals andere erkende sociale diensten toelaten om het statuut van Beschermde Klant toe te kennen vanaf de ingebrekestelling. Andere erkende sociale diensten, naast de OCMW's, toelaten om het oorspronkelijk vermogen te herstellen met een redelijke bovengrens in geval van de plaatsing van een vermogensbegrenzer voor elektriciteit. Verhinderen dat beschermde klanten, voor de duur van de bescherming, een contract afsluiten met een andere commerciële leverancier;
- de leveranciers verplichten om het volledige dossier van de klant te bezorgen zodra de klant of de mandataris hierom vraagt om de situatie volledig te kennen;
- de OCMW's en de andere erkende sociale diensten toelaten om de leveranciers een redelijk afbetalingsplan op te leggen of minstens, in voorkomend geval, op federaal niveau collectief over een redelijk kader te onderhandelen waaraan iedereen zich moet houden. Dit afbetalingsplan verplicht maken;
- de behandeling voor het gerecht verbeteren:
  - de leveranciers verplichten om de volledige procedure na te leven en dit laten controleren door de rechter;
  - de rechter het sociale dossier van de klant ter beschikking stellen;
  - hem toelaten om daadwerkelijk bescherming tijdens de winter toe te kennen of een collectieve verzekering ervan via een via ordonnantie genomen maatregel;
  - zijn bevoegdheden verduidelijken voor wat betreft het bepalen van een redelijk afbetalingsplan;
  - de klanten de middelen geven om zich te laten bijstaan door een advocaat;
  - beroep toelaten indien mogelijk;
  - de klanten op federaal niveau de mogelijkheid bieden om zich door een sociale interveniënt te laten bijstaan;
  - en de kosten voor de advocaat van de tegenpartij niet laten dragen door de verliezende partij.

#### De vermogensbegrenzer

De CGEE juicht toe dat de Brusselse Regering in haar akkoord uitdrukkelijk voorziet in het verhogen van het vermogen van de vermogensbegrenzer tot 10 Ampère en een effectief jaarlijks overzicht van de tellers eist.

#### De weg vrijmaken voor de “sociale leverancier”

De CGEE betreurt dat de vraag naar een sociale leverancier niet is aangehaald, een vraag die opnieuw zal opduiken wanneer mensen geen commerciële leverancier meer vinden, doordat ze bij elk van hen schulden hebben, vooral als het

[19] Brusselse Regulator die is opgericht door de ordonnantie van 14/12/2006.

aantal leveranciers in Brussel niet toeneemt, of zelfs daalt. In dat geval moet men erop toezien dat de prijzen van deze leverancier de laagst mogelijke zijn en dat aan huishoudens die dit wensen tegen een goede prijs geleverd kan worden, als men erin slaagt de nodige wijzigingen aan te brengen aan de Europese en federale wetgevingen. Dit zou een eerste stap zijn naar een openbare leverancier uitsluitend voor gezinnen.

### **De samenwerking tussen de OCMW's en de andere actoren**

De CGEE betreurt eveneens dat er weinig voorstellen worden ingediend op het vlak van de samenwerking tussen de OCMW's en de andere betrokken actoren.

Ze vraagt het Gewest dan ook erop te willen toezien dat de OCMW's onderling en samen met de andere interveniënten overleg plegen opdat de gebruikers optimaal en gelijk worden behandeld, ongeacht de gemeente waarin ze wonen (in het bijzonder voor wat betreft de optimale aanwending van het fonds-Vandelanotte voor de herhaalde betaling van onbetaalde facturen). Dit kan gebeuren door de oprichting van een sociale coördinatie op gewestelijk vlak tussen de OCMW's, de sociale diensten en de andere actoren die zijn betrokken bij de gas- en elektriciteitsproblematiek. We zouden ons hiervoor moeten inspireren op het model voor lokaal overleg voor de OCMW's en de andere sociale actoren die door de GGC worden georganiseerd en gesubsidieerd.

### **De "intelligente meter" en het "intelligente net"**

De CGEE betreurt dat de vraag van de intelligente meter niet aan bod komt in de verklaring van de Brusselse Regering. Het is voorstander van een intelligent net; de voordelen ervan kunnen echter ook worden verkregen door andere middelen dan de veralgemening van de intelligente meter.

Momenteel is de CGEE tegen de intelligente meter die niet volledig gedefinieerd is, die voor de consumenten heel duur zou zijn, afhankelijk van het geval, en die hen veel problemen zou bezorgen zonder dat men er de voordelen van ziet voor de samenleving of voor de consumenten.

De CGEE moet de studie van de intelligente meters door de gewestregeringen opvolgen; deze studie moet worden uitgevoerd door onafhankelijke actoren opdat ze voornamelijk rekening houden met de belangen van de vooral arme gezinnen, meer bepaald door de maandelijkse betaling van de facturen op basis van het opgenomen werkelijke verbruik te vermijden. De Gewesten moeten eveneens rekening houden met het respect voor de persoonlijke levenssfeer en met het feit dat actoren zoals de leveranciers gemakkelijker maatregelen ter bescherming van de consumenten tegen afsluiting omzeilen.

In deze nieuwe technische configuratie is de CGEE van mening dat, als de intelligente meters operationeel worden, de DNB verantwoordelijk moet blijven voor het beheer van het net, voor de plaatsing, het wegnemen van de meters en het opnemen van de meterstanden. Het is van mening dat de DNB steeds als bemiddelaar moet optreden tussen de eindgebruiker en de leverancier. Het is de DNB, gestuurd door de openbare overheid, die moet bepalen welke gegevens verzameld en al dan niet aan de leveranciers overgemaakt moet worden.

Ook moet de DNB optreden als "geheugen" voor de informatiestromen. Het overzicht van de beslissingen van de leveranciers moet tot het openbaar domein behoren. Dit is de beste garantie voor de doeltreffendheid van de toepassing van de sociale maatregelen en de bescherming van de consument. De publieke controle van het informatiesysteem is van kapitaal belang om de rechten van de consument daadwerkelijk te garanderen.

Tenslotte stelt zich nog de vraag of financiering verzorgd zal worden door de eindgebruiker via een forfaitaire voorheffing, identiek of men nu arm of rijk is, of via een collectief systeem met progressieve en solidaire tarifieringscriteria.

## **5.2.3 Inzake prijzen en verbetering van de relaties met de leveranciers**

De CGEE vraagt aan de federale overheid om voor het hele land dezelfde sociale tarieven te hanteren, die bovendien de laagste van de markt zijn (inkorting van de referentieperiode voor de aanpassing van de prijzen door de CREG, verbod voor de leveranciers om hun prijzen meer dan een bepaald aantal keer per jaar te wijzigen, verbod om bijzondere tarieven voor bepaalde zones te hanteren,...). De CGEE vraagt aan de federale overheid om de categorieën uit te breiden op basis van de inkomens, bijvoorbeeld diegene die in aanmerking worden genomen voor de toewijzing van sociale woningen.

De CGEE vraagt een regulering van de prijzen voor de levering en de productie in een geliberaliseerde context door maximumprijzen te bepalen, dit zonder de concurrentie aan te tasten.

De CGEE vraagt aan de federale overheid, of aan het Gewest in geval van regionalisering van deze materie, maximumprijzen op te leggen per verbruiksschijf, rekening houdend met de grootte van de huishoudens en met de staat van de gebouwen en de installaties. Ze moeten erop toezien dat alle woningen individuele tellers hebben en het probleem van woningen met een collectieve centrale verwarming oplossen. De CGEE verheugt zich dat dit punt is opgenomen in de Brusselse regeringsverklaring, echter uitsluitend wat

het distributietarief van SIBELGA betreft, zonder verwijzing naar de staat van de gebouwen en de installaties en naar de voorafgaande voorwaarden; de CGEE stelt zich vragen over de relevantie van deze maatregel die uitsluitend is genomen voor het distributietarief en niet voor de leveranciers. De CGEE zal de meer technische aspecten voor het bepalen van de verbruiksschijven en voor de manier om rekening te houden met de staat van de installaties en het gebouw bij de bepaling hiervan grondig onderzoeken.

De CGEE vraagt aan de federale overheid om de energieprijzen beter te integreren in de index zodat de lonen en vervangingsinkomens beter kunnen worden aangepast.

De CGEE vraagt aan de federale overheid om, in overleg met het Gewest, de kwestie van de parameters voor de verhoging van de variabele prijzen op te lossen (harmonisering en gebruik van gekende en controleerbare parameters, zoals de parameters van het voormalige Controlecomité: de petroleumprijs, de personeelskosten,...), die duidelijk zijn gekend door de klant en kunnen worden gecontroleerd door de regulator. Tevens moet het aantal jaarlijkse indexeringen (spilindex) worden beperkt.

Ze vraagt aan het Gewest om, in overleg met het federaal niveau, de tarieven van de DNB te reguleren en erop toe te zien dat ze redelijk blijven, zonder dat de nodige middelen voor het onderhoud en de ontwikkeling van de netten in het gedrang komen. Het Gewest moet erop toezien dat de kosten voor het openen van de meters draaglijk blijven voor de arme gezinnen (wat momenteel niet het geval is).

Tevens moeten de relaties met de leveranciers worden verbeterd, en hiervoor vraagt de CGEE aan de federale overheid om, in overleg met de Gewesten, op dwingend wetgevend vlak de nodige maatregelen te treffen inzake:

- huis-aan-huisverkoop, publiciteit, relaties met de klanten (telefoonnummer tegen een redelijke prijs of zelfs gratis, zowel voor als na het afsluiten van het contract, fysieke toegangspunten met bevoegde personen die in staat zijn om de problemen op te lossen,...);
- het beheer van geschillen, betwisting van facturen;
- het sluiten van contracten en de stilzwijgende verlenging ervan, correcte clausules (datum van de eerste levering, bepalen van de prijzen met gedefinieerde en duidelijke indexatieparameters of vaste prijzen);
- het bepalen van de prijs van de standaardleverancier;
- interne en externe bemiddelingdiensten (op gewestelijk en federaal niveau) met duidelijke en door alle actoren correct uitgevoerde processen om de klachten aanhangig te maken.

### 5.3 BESLUIT

De CGEE zal toezien op de uitvoering van de Brusselse regeringsverklaring die in de goede richting gaat, evenwel met de nodige aandacht voor de nauwkeurigheid van de teksten, voor de eventuele nadelige gevolgen van de beoogde maatregelen en voor de begrotingsbeslissingen, en dit door in het bijzonder toe te zien dat de ordonnantie verbeterd wordt en dat men bij de beoogde sociale en progressieve tarifiering rekening houdt met de toestand van de installaties en met de woning, naast de grootte van de huishoudens.

De CGEE zal aandachtig toekijken op de kwestie van het sociaal tarief, van de intelligente meter en de sociale leverancier.

Ze zal nauwer overleg vragen tussen de federale overheid en de Gewesten opdat de federale en gewestelijke maatregelen elkaar op coherente wijze aanvullen en de mensen daadwerkelijke optimaal toegang hebben tot gas en elektriciteit die ze nodig hebben om waardig te leven.

Op het ogenblik dat een herfederalisering of regionalisering van bepaalde bevoegdheden wordt overwogen, zal ze vragen dat er tijd wordt vrijgemaakt voor overleg met de betrokken actoren om de juiste beslissingen te nemen, met de garantie dat niet zal worden teruggekeerd naar minder voordelige situaties voor de gebruikers inzake beleidsniveaus en de huidige wetgevingen.

De CGEE zal haar basisoplossing steeds blijven verdedigen: de terugkeer van de gebruikers naar openbare leveranciers uitsluitend voor de gezinnen<sup>[20]</sup>. In dit verband zal ze aan België en de Europese Gemeenschap vragen de liberalisering ernstig te evalueren voor wat betreft de huishoudens om terug te komen tot een systeem dat beter aansluit bij de belangen van de consumenten, voornamelijk de armen, maar ook van de hele samenleving.

De CGEE zal het voorstel-Magnette grondiger bestuderen dat handelt over de publieke bemiddelaar die is belast met de aankoop van de productie van de kerncentrales van de historische producenten en zal de organisatorische aspecten van deze exclusieve openbare leverancier uitspitten in lijn met haar reflecties over de sociale leverancier.

[20] Zie hieromtrent het artikel van Claude ADRIAENSSENS *Pour un fournisseur public exclusif* in *Politique* nr. 53 pp. 26-27, februari 2008.

## GEZONDHEID

### 6. Toegankelijkheid van de gezondheidszorg voor patiënten die afhankelijk zijn van het OCMW

*Hippocrates, koepel van de Brusselse Huisartsenkring (BHAK) en de Fédération des Médecins Généralistes francophones de Bruxelles (FAMGB)  
Januari 2010*

#### Hippocrates - CCB vzw/asbl

Vanderlindestraat 46, 1030 Brussel

#### 6.1 INLEIDING

In 2008 verzamelde de OCMW-commissie van de FAMGB heel wat informatie over de medische hulp die wordt verstrekt door de 19 Brusselse OCMW's. Begin dit jaar verscheen daarvan een samenvatting<sup>[21]</sup>.

Naar aanleiding van dit werk, leek het ons belangrijk om een opbouwende kritiek op te stellen: Welke door de OCMW's verstrekte hulp lijkt ons het meest adequaat? Welke systemen moeten worden verworpen wegens een gebrek aan efficiëntie? Welke middelen kunnen het dagelijkse administratieve beheer vergemakkelijken?

Drie jaar na de presentatie van het witboek *"Recht op Gezondheidszorg voor elke inwoner van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, een utopie?"*<sup>[22]</sup>, volgt hierna in enkele regels het standpunt van de huisartsen van het terrein over de toegankelijkheid van de gezondheidszorg voor de gebruikers van de Brusselse OCMW's.

#### 6.2 DE MEDISCHE KAART

*Victor, 18 maanden oud, heeft al meer dan 24 uur koorts. Zijn moeder voedt haar twee kinderen alleen op en is afhankelijk van een OCMW dat de medische kaart niet gebruikt. Nog geen week geleden was haar oudste kind ziek. Ze heeft geen middelen meer om de medisch-farmaceutische kosten voor te schieten. Welke keuzes heeft zij? Samen met haar zieke kinderen vanaf 7 uur 's morgens aanschuiven bij het OCMW?*

#### De oplossing van verschillende Brusselse OCMW's:

De medische kaart verleent rechtstreeks toegang tot de behandelende huisarts, evenals toegang tot de geneesmiddelen verstrekt door de erkende apotheker, zonder dat de medisch-farmaceutische kosten moeten worden voorgeschoten. Als bijkomende onderzoeken moeten worden verricht of als de patiënt wordt doorverwezen naar een ziekenhuisspecialist van het IRIS-net, levert de behandelende arts het requisitoir af.

#### De medische voordelen van de "medische kaart":

- geen tijdverlies bij de behandeling van de acute aandoening aangezien de patiënt rechtstreeks toegang heeft tot de gezondheidszorg. Dit vermindert het risico van complicaties ;
- opvolging door de behandelende huisarts. De psychisch-medisch-sociale visie, de globale aanpak (curatief, preventief, palliatief en gezondheidsbevordering), de synthese van de gezondheidstoestand van het individu zijn specifieke aspecten van de huisartsgeneeskunde<sup>[23]</sup>. De behandelende arts wordt door de patiënt in een armoedesituatie vaak beschouwd als een redder in nood. Hij blijft de referentiearts die luistert naar zijn fysieke en psychologische problemen ;
- minder beroep op de spoeddienst. Die moet gezien de kost en de organisatie van de gezondheidszorg een dienst blijven die medische urgenties behandelt en geen algemene acute aandoeningen ;
- 90 % van de klachten kunnen worden verholpen door de huisartsgeneeskunde.

#### De financiële voordelen van de "medische kaart":

- vermindering van het aantal bijkomende onderzoeken en van het aantal gespecialiseerde adviezen ;
- vermindering van het remgeld voor de algemene consultatie als een globaal medisch dossier ('GMD') wordt geopend bij de behandelende huisarts, of een besparing van ongeveer 1,5 euro per consultatie ;

[21] Repertorium van de medische hulp in de Brusselse OCMW's, OCMW-commissie – FAMGB 2009.

[22] Recht op Gezondheidszorg voor elke inwoner van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, een utopie? Toegankelijkheid tot de gezondheidszorg voor patiënten die van het OCMW afhangen, Witboek, OCMW-commissie – FAMGB juni 2006.

[23] Huisartsgeneeskunde, de Europese definitie: Kenmerken en Kerncompetenties. WONCA Europa 2002. Integrale tekst in het Frans: www.ssmg.ch

- terugtrekking van het remgeld bij overschrijding van het plafond dat is bepaald door het systeem van de 'maximumfactuur' ('MAF').

#### **De voordelen van het requisitoir dat wordt afgeleverd door de arts:**

- verzending naar de tweede lijn volgens medische criteria. Naleving van het goede gebruik van de zorginfrastructuur met het oog op efficiëntie, controle van de kosten van de gezondheidszorg en toegankelijkheid van de zorgverlening voor de hele bevolking ;
- administratief beheer van de requisitoren door de arts en de facturatedienst zodat die taak uit handen wordt genomen van de sociale dienst en er minder bijkomende kosten worden gegenereerd ;
- niet-aansprakelijkheid van de maatschappelijk werkers bij onnodige doorverwijzing naar de tweede lijn ;
- discretie voor de patiënt ten aanzien van de sociale dienst. Naleving van het medisch geheim ;
- beter beheer van de bijkomende onderzoeken in dringende situaties. Bijvoorbeeld, thoraxradiografie als een pneumonie wordt vermoed of dringende bloedafname ;
- doorverwijzing naar het hele IRIS-net. Noodzaak voor sommige patiënten om te worden behandeld in universitaire ziekenhuizen van de derde lijn (Bordet Instituut, UKZKF,...). Naleving van de geconventioneerde tarieven in het IRIS-net<sup>[24]</sup>

Dankzij het SINCRHO-systeem dat werd ontwikkeld door het Centrum voor Informatica van het Brussels Gewest, kunnen de requisitoren "online" worden aangemaakt (dit systeem vergemakkelijkt dus het werk van de huisarts) en de requisitoren, facturen en betalingen zijn traceerbaar om vorderingsproblemen tussen de OCMW's en de IRIS-ziekenhuizen te vermijden.

#### **Bijzonderheid van de medische kaarten voor illegalen:**

Elk OCMW heeft verschillende administratieve procedures ontwikkeld om te beantwoorden aan de verplichtingen van Maatschappelijke Integratie in dit welbepaalde kader. Is er geen manier om de procedure te vereenvoudigen en dus het beheer door de sociale diensten en de zorgverstrekkers te vergemakkelijken, rekening houdend met de realiteit van het terrein? De informatie die door het OCMW wordt verstrekt aan de patiënten en aan de artsen verschilt soms van de ene maatschappelijk werker of dienst tot de andere.

#### **Systemen gebruikt in het Brussels Gewest, die wij betreuren:**

##### **– Terugbetaling van de medisch-farmaceutische kosten a posteriori:**

Patiënten in een armoedesituatie hebben niet de financiële mogelijkheid om de kosten voor te schieten.

Bijvoorbeeld:

- kinderen van eenzelfde gezin die op korte tijd dezelfde ernstige aandoening krijgen, een typische situatie in de winter ;
- bejaarden wier huishoudbudget te beperkt is om de kosten van de gezondheidszorg te kunnen betalen ;
- gezinnen waarin een gezinslid een middelenverslaving heeft.

Wat is het voordeel van een dergelijk systeem? De beperking van misbruik?

##### **– Rechtstreekse toegang tot alle ziekenhuisdiensten van het plaatselijk ziekenhuis:**

Wat is de rol van de huisarts? Zijn holistische visie? Zorg gericht op het individu en niet op de aandoening? Hoe zit het met de integratie van de preventieaspecten in een globale benadering?

Welke boodschap geeft het OCMW als het de patiënt meteen naar de tweede zorglijn doorstuurt? In de regeringsverklaring van maart 2008 stond: *"De regering zal de centrale positie van de huisarts blijven versterken en ondersteunen"*. Ook de WHO steunde in haar rapport 2008<sup>[25]</sup> de primaire gezondheidszorg.

Hoe zit het met de meerkost die wordt gegenereerd door de systematische doorverwijzing naar het ziekenhuissysteem? De visie van de ziekenhuisspecialist verschilt van de visie van de eerste lijn. Systematisch worden heel wat bijkomende onderzoeken verricht. Het gebrek aan een globale benadering vergt de horizontale doorverwijzing naar specialisten om aan te vullen en andere pathologieën die nieuwe en dure onderzoeken vereisen uit te sluiten. 90 % van de klachten kunnen worden verholpen door de huisartsgeneeskunde. De tijd en de kennis van de patiënt zijn de bondgenoten van de eerste lijn die op het meest geschikte moment bijkomende onderzoeken of een gespecialiseerd advies zal vragen naargelang de alarmsignalen of als de symptomen aanhouden, volgens de gedragsregels die worden aanbevolen door de wetenschappelijke medische wereld.

[24] Conventie van 2 april 1996.

[25] Wereldgezondheidsrapport 2008. Primary Health Care. Now more than ever. WHO.

Punctueel requisitoir:

Hoe kunnen we een acute aandoening voorzien? Wat met patiënten die weinig mobiel zijn om medische en/of sociale redenen?

Wie beslist om door te verwijzen naar de huisarts, de specialist? De patiënt? De maatschappelijk werker? Volgens welke medische criteria? Welke verantwoordelijkheid hebben het OCMW en de maatschappelijk werker als ze de verkeerde keuze maken? En aan welke kost voor de maatschappij?

In dringende gevallen gaan de patiënten vaker naar de spoeddienst van het ziekenhuis. Wat met de medische opvolging en de meerkost die wordt gegenereerd door de ziekenhuisdienst?

#### – Farmaceutische kaart met rechtstreekse toegang tot alle apotheken van de gemeente:

De beperking van de geneesmiddelenverstrekking door een erkende apotheker (behalve in wachtsituaties) vermindert het risico dat te veel geneesmiddelen worden voorgeschreven. Een conventie tussen de apothekers en de OCMW's verdient aanbeveling.

Sommige OCMW's aarzelen om de medische kaart te gebruiken uit angst voor medische overconsumptie en fraude, vooral in het farmaceutische domein.

Eenzijds blijkt uit de KCE-studie<sup>[26]</sup> over de systemen met forfait en de systemen per handeling dat de niet-betaling van het remgeld het gebruik van de primaire zorgsystemen niet verhoogt. Anderzijds verminderen enkele aanpassingen het risico van farmaceutische fraude: het systeem van de medische kaart brengt de behandelende huisarts en de apotheker op de hoogte; de betaling van 0,5 euro/doorsje geneesmiddelen D; de farmaceutische kaart met forfait.

Moet het systeem van de "medische kaart" dat het goede gebruik van de zorgstructuren bevordert worden afgewezen vanwege enkele potentiële fraudeurs die a posteriori identificeerbaar zijn?

## 6.3 HET MEDISCH GEHEIM

*Mevrouw Z lijdt aan een chronische ziekte die ze niet wil bekendmaken aan het OCMW. Hoe kan ze medisch worden geholpen? Haar maatschappelijk werker raadt haar aan om haar behandelende arts een certificaat te vragen met de naam van de aandoeningen die ze heeft en de naam van de geneesmiddelen die ze dagelijks gebruikt. Hoe zit het dan met het medisch geheim?*

### Oplossing voorgesteld door de huisartsen en toegepast door bepaalde OCMW's:

Het medisch bewijs is een document dat het medisch geheim respecteert en het OCMW in staat stelt om de noodzaak van medische hulpverstrekking beter te beoordelen.

### De deontologische en wetgevingsaspecten:

Art. 458 van het Strafwetboek: *"De geneesheren, heekundigen, officieren van gezondheid, apothekers, vroedvrouwen en alle andere personen die uit hoofde van hun staat of beroep kennis dragen van geheimen die hen zijn toevertrouwd en deze bekendmaken, worden, buiten het geval dat zij geroepen worden om in rechte getuigenis af te leggen en buiten het geval dat de wet hen verplicht die geheimen bekend te maken, gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en een boete van honderd tot vijfhonderd frank"*.

Art. 55 van de Code van geneeskundige plichtenleer: *"Het beroepsgeheim dat de geneesheer moet bewaren, is van openbare orde (...)".*

Art. 64 van de Code van geneeskundige plichtenleer: *"De verklaring van een zieke waarbij hij zijn geneesheer van zijn zwijgplicht ontheft, volstaat niet om de geneesheer van zijn verplichting te ontslaan"*.

Wat met het gedeelde geheim? De notie "gedeeld geheim" heeft geen enkele wettelijke waarde. Bovendien is deze notie zeker niet van toepassing als de personen geen functies uitoefenen met identieke doeleinden. Hoewel de maatschappelijk werker, de arts en de OCMW-adviseur allemaal gebonden zijn aan het beroepsgeheim, bezitten ze niet allemaal hetzelfde geheim.

### De medische voordelen van het gebruik van het medisch bewijs:

- naleving van het medisch geheim voor de patiënt
- geen schending van de vertrouwensrelatie tussen de patiënt en de behandelende arts
- de patiënt die niet de financiële middelen heeft om een noodzakelijke medische balans te laten uitvoeren (bv. oncologische of cardiale balans), kan via dit document een speciale aanvraag indienen.

### De financiële voordelen van het gebruik van het bewijs:

De kennis van de aandoeningen waaraan de patiënten lijden, laat niet toe om het medische budget van een gezin te ramen, maar elementen zoals de ernst, het chronische karakter van de aandoeningen, de noodzaak van een gespecialiseerde opvolging helpen om de situatie te beoordelen.

[26] KCE = Federaal Kenniscentrum voor de gezondheidszorg - Centre fédéral d'expertise des soins de santé.

## 6.4 DE ERKENNING VAN DE ERKENDE HUISARTS DOOR ANDERE OCMW'S

*De heer en mevrouw X waren voor hun gezondheidszorg afhankelijk van een OCMW. Ze verhuizen naar een naburige Brusselse gemeente. Het nieuwe OCMW aanvaardt de tenlasteneming van de gezondheidszorg van het echtpaar. Het aanvaardt echter niet om de behandelende arts te laten erkennen door hun centrum. Dit OCMW werkt immers niet met huisartsen die hun praktijk buiten de gemeentelijke grenzen hebben.*

### **Voorgestelde oplossing:**

De erkenning van een huisarts erkend door een van de 19 OCMW's, leidt automatisch tot zijn erkenning door het naburige OCMW.

### **De medische voordelen:**

- geen schending van de vertrouwensrelatie tussen de patiënt in armoede en de behandelende arts. Dit is des te belangrijker bij de opvolging van chronische aandoeningen, complexe gezinssituaties (echtelijk geweld, verslaving van een van de gezinsleden,...) en psychiatrische aandoeningen.

### **De financiële voordelen:**

- de vertrouwensrelatie die de arts en de patiënt mettertijd hebben opgebouwd en de psychisch-medisch-sociale kennis van de patiënt, vermijden onnodige bijkomende onderzoeken en onnodige gespecialiseerde adviezen.

## 6.5 CONCLUSIE

In de huidige context van financiële crisis, is het kiezen van het medisch-farmaceutische hulpsysteem dat de bevolking in armoede de beste zorgkwaliteit garandeert aan de beste prijs voor de maatschappij, een noodzaak voor de 19 Brusselse OCMW's.

Volgens het advies van de actoren op het terrein, is het systeem van de medische kaart het meest efficiënte. Sommige OCMW's werken al jarenlang met deze kaart die tal van medische, ethische, sociale en financiële voordelen biedt en slechts weinig nadelen. Het maakt de eerstelijnszorg, de geneesmiddelenbehandeling, de bijkomende onderzoeken en de gespecialiseerde adviezen toegankelijk naargelang de medische noodzaak. Het kadert in een

volksgezondheidsbeleid dat wordt aanbevolen door de WHO en de Belgische Federale Staat.

Daarom zijn wij voorstander van de medische kaart die volgens ons de meest geschikte medische hulp is voor de gebruikers van de Brusselse OCMW's.

**BIJLAGE I: HET MEDISCH BEWIJS**

Ter attentie van de Sociale Dienst van het OPENBAAR CENTRUM VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN van

.....

Datum:.....

**MEDISCH BEWIJS**

De ondergetekende, .....

dokter in de geneeskunde,

verklaart dat: Naam – Voornaam van de patiënt

.....

- Is getroffen door
  - o een chronische of langdurige of ernstige ziekte
  - o die een geneesmiddelenbehandeling vergt voor een periode langer dan 6 maanden:
    - JA       NEE (\*)
  - o Regelmatig geneesmiddelen moet nemen:
    - JA       NEE (\*)
- Een opvolging door de huisartsgeneeskunde en/of regelmatig bijkomende onderzoeken en/of een opvolging door de gespecialiseerde geneeskunde nodig heeft (\*).
- Is getroffen door symptomen of een aandoening die een aanzienlijke medische balans vereisen.

Volgens de informatie waarover ik beschik, komt deze patiënt in aanmerking voor een medische kaart.

Handtekening:

Stempel:

(\*) Schrapen wat niet past.

Nota Bene: dit document wordt persoonlijk overhandigd aan de patiënt en mag enkel worden gebruikt in het kader van sociale voordelen.

## GEZONDHEID

### 7. Kan een integrale aanpak van armoede de ongelijkheid in gezondheid bestrijden?

*Wijkgezondheidscentrum Medikuregem,  
De Brug en Fédération des Maisons Médicales  
Juli 2010*

#### Nederlandstalige en Franstalige wijkgezondheidscentra

Sarah Trauwaert	Sarah.medikuregem@hotmail.com	02/522 32 87
Louis Ferrant	louis.ferrant@ua.ac.be	02/522 32 87
Charles Goethals	charles.goethals@wgcdbrug.be	02/411 18 38
Isabelle Heymans	isabelle.heyman@fmm.be	02/514 40 14

#### 7.1 INLEIDING

De Nederlandstalige en Franstalige wijkgezondheidscentra van Brussel komen dagelijks in contact met patiënten die in kansarmoede leven en hebben met hen een vertrouwensband opgebouwd. Deze centra zijn getuigen van de daadwerkelijke invloed van armoede op gezondheid. Vanuit de praktijkervaringen willen zij hun beeld geven van armoede en gezondheid in Brussel en zoeken zij naar mogelijke pistes om de ongelijkheid in gezondheid aan te pakken door armoede te bestrijden. Als wijkgezondheidscentra nemen zij niet enkel concrete initiatieven op curatief, maar ook op preventief vlak en op vlak van gezondheidspromotie. Zo kunnen ze in een breder kader bijdragen tot een verbetering van de gezondheidstoestand van de bewoners van een wijk. Tevens willen zij ook een signaalfunctie waarmaken naar de overheid toe.

#### 7.2 VASTSTELLING

Arm maakt ziek. De laagste inkomensgroepen kampen vaak met chronische aandoeningen en hun levensverwachting is beduidend lager. Op de leeftijd van 25 jaar bedraagt de gezonde levensverwachting van vrouwen zonder diploma 24 jaar minder dan die van vrouwen met een diploma hoger onderwijs. Voor mannen bedraagt het verschil in gezonde levensverwachting 18 jaar (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2007, p.30).

Armoede heeft een heel concreet gezicht, zelfs indien ze verborgen wordt door sommigen onder hen. De gevolgen ervan worden echter met de jaren duidelijker in onze westerse samenleving. De dagelijkse confrontatie met de vele vormen van armoede kan bij de hulpverlener een aantal reacties uitlokken: in het begin is er de verontwaardiging over deze ongelijkheid maar deze slaat dikwijls om in een fatalisme omdat de individuele hulpverlening niet in staat is om iets aan de structurele oorzaken te veranderen. Moedeloosheid en burn out dreigen toe te slaan indien de persoonlijke inzet te groot is geweest en de steun van de organisatie niet voldoende was.

De persoonlijke relatie van de arts met zijn patiënt is een geprivilegieerde relatie : zij draagt veel mogelijkheden in zich, maar is niet in staat om iets te veranderen aan de dramatische logica van de armoede.

Welke zijn de hefboomen die het beleid zou moeten inzetten om de keten te doorbreken ?

We bespreken er vijf : het onderwijs, de werkgelegenheid, de huisvesting, de gezondheid en de informatie.

## 7.3 DE KETEN VAN ONGELIJKHEID

### 7.3.1 Ongelijkheid in het onderwijs

Het onderwijs is nog altijd een plek waar ongelijkheid wordt gereproduceerd. Ons onderwijs zwakt de ongelijkheid waarmee kinderen de school binnengaan niet af, maar bevestigt en versterkt ze. Onderwijs kan de ideale hefboom zijn om kansarmoede tegen te gaan, maar die hefboomfunctie wordt onvoldoende benut.

Het publiek van de wijkgezondheidscentra in Brussel bestaat grotendeels uit nieuwe Belgen. De voorbeelden die we geven zijn vaak uit deze doelgroep.

Kinderen van rijk en arm komen samen de school binnen en ze gaan langs verschillende poorten weer naar buiten: de ene poort verleent de toegang tot de elitestudierichtingen aan de universiteit, de andere leidt rechtstreeks tot de arbeidsmarkt of naar een kwalificatierichting van korte duur. Wat is er gebeurd tussen het binnenkomen en het buitenkomen van de school. Welke mechanisme spelen er? Is 'gelijkheid van kansen' een mythe? Wat is de reikwijdte van deze ongelijkheid?

Uit verschillende studies blijkt dat het mislukken op school veel meer wordt bepaald door de sociale afkomst dan door culturele en linguïstische kenmerken. Kinderen uit lagere sociale klassen scoren minder goed in het onderwijs, terwijl hun talenten en intelligentie niet minder zijn dan die van hogere sociale klasse.

Voor een aantal factoren die de ongelijkheid in het onderwijs mee bepalen, moeten we teruggaan tot op zeer vroege leeftijd. Het leerproces van kinderen begint immers van bij de geboorte en de fundamentele voor cognitieve, emotionele en sociale vaardigheden worden vóór de verplichte schoolleeftijd gelegd. Voor jonge ouders bestaan er opvoedingsondersteunende initiatieven, zoals inloopteams en Maisons Vertes, die hen ondersteunen in hun opvoedingstaak.

Een kinderdagverblijf biedt jonge kinderen niet alleen verzorging en geborgenheid, maar stimuleert kinderen ook in hun fysieke en psychische ontwikkeling. Kinderen ontmoeten er anderen en leren sociale vaardigheden. Kinderopvang bevordert integratie en gaat uitsluiting tegen.

Voor kansarme gezinnen is kinderopvang echter omwille van verschillende drempels meestal geen haalbare kaart: betaalbaarheid en tekort aan plaatsen.

De kleuterschool is vervolgens een essentiële voorbereiding op de lagere school. Het is belangrijk om ouders goed te

informereren over het belang van de kleuterschool en te stimuleren om hun kinderen vanaf 2,5 jaar dagelijks naar school te sturen. Bij inschrijvingen en bij de start van de kleuterschool loopt het soms al mis.

*Informatie over inschrijvingslijsten voor scholen vind je steeds vaker terug op computer. Mensen die geen computer hebben kunnen deze informatie via organisaties krijgen. Vaak hebben deze mensen niet de meest recente inschrijvingslijst omdat de toegang tot de lijsten omslachtiger is. Er is een tekort aan plaatsen. De eerst ingeschrevenen krijgen de eerste plaatsen. Met andere woorden je moet er snel bij zijn. Door onvolledige informatie kunnen deze mensen inschrijvingskansen missen. Zo worden ze achtergesteld.*

*In een wijkgezondheidscentrum in Anderlecht werkt een gezondheidspromotor die als opdracht heeft om de zelfredzaamheid van patiënten te bevorderen en participatie te stimuleren. Maandelijks werkt ze een wachtkamerthema uit. Binnen het team was beslist om rond kleuterparticipatie te werken. De bedoeling was om ouders te stimuleren om hun kinderen vanaf 2,5 jaar naar de kleuterschool te sturen. Het werkveld raadde die campagne af wegens een tekort aan plaatsen in de kleuterscholen in Anderlecht. Er werd beslist om de campagne niet te voeren. Deze paradox bewijst dat goede initiatieven niet kunnen voortgebouwd worden zonder structurele mogelijkheden.*

De sociale ongelijkheid tekent zich verder af in de lagere school. Al in het eerste leerjaar is de kans op vertraging van het leerproces tienmaal groter bij kinderen van laaggeschoolde ouders dan bij kinderen van hooggeschoolden.

Vele allochtone kinderen lopen in de lagere school al een leerachterstand op. In de middelbare school zien we een oververtegenwoordiging van jongeren van buitenlandse afkomst in het beroepsonderwijs. In het hoger onderwijs zien we een ondervertegenwoordiging van deze jongeren.

*Mohamed is drietelig. Hij heeft problemen om op school te volgen. Hij wordt door het Centrum Leerlingen Begeleiding (CLB) getest. Voor de non verbale testen scoort hij heel hoog. Voor de verbale testen scoort hij zwak. Op basis van deze resultaten raadt het CLB aan om buitengewoon onderwijs te volgen. Mohamed heeft geen mentale achterstand, maar een taalachterstand.*

*Voor leerlingen die met hun huiswerk bij hun ouders of omgeving niet terecht kunnen, bestaan er geen Nederlandstalige huiswerkclasses buiten de schoolcontext. Huiswerkclasses bestaan wel bij de Franstalige gemeenschap. Het tekort aan plaatsen is een probleem in de Franstalige huiswerkclasses. Ze werken met wachtlijsten.*

### 7.3.2 Werk: een nieuwe kans?

Arbeid kan een hefboom zijn om uit de armoede te geraken. Met een (deftig) loon kun je de nodige bestaansmiddelen betalen. Maar niet alle lonen zijn gelijk. Het loon hangt af van de wet van vraag en aanbod. Sommige goederen, talenten, diensten zijn meer gegeerd dan anderen en worden beter uitbetaald. De overheid kan die ongelijkheden van de arbeidsmarkt via herverdeling uitvlakken, bijvoorbeeld door wie uit de boot valt (wegens laaggeschoold) toch een waardige job aan te bieden (zoals in de sociale economie). Laaggeschoolden hebben maar beperkte toegang tot de arbeidsmarkt. Voor migranten komt daar ook nog eens discriminatie bij op basis van etnische groep.

*Yusuf reageerde op een vacature, die hij in de krant had gelezen. Hij nam contact op met de personeelsverantwoordelijke. Hij vernam dat de vacature al ingevuld was. Later nam hij opnieuw contact met de personeelsverantwoordelijke voor dezelfde vacature. Hij stelde zich als Geert voor. De personeelsverantwoordelijke vroeg aan hem zijn sollicitatiebrief te sturen. Yusuf heeft geen brief gestuurd.*

De eisen op de arbeidsmarkt worden hoger waardoor kansen voor laaggeschoolden krimpen. Vaak vinden ze enkel jobs met slechte arbeidsvoorwaarden: veel uitzendkracht, onderaanneming, ongezonde werkomstandigheden, onregelmatige uren, veel zwartwerk en weinig investering in menselijk kapitaal. Door de economische crisis is het juist deze groep die het eerst op straat staat.

### 7.3.3 Arm en rijk wonen

Over de verwevenheid tussen armoede, huisvesting en woonomgeving valt niet te twijfelen. Het huis is als het ware onze derde huid. Hoe, waar en tegen welke prijs iemand woont, bepaalt de gezondheid, de werkattitude, de school- en studieresultaten, de sociale relaties, de gemoedstoestand en de levensverwachting van die persoon. Wie geen deftig inkomen heeft, woont vaak in slechte omstandigheden.

In arme buurten zijn bewoners vaak te eng behuisd: teveel mensen voor de beschikbare ruimte. Er zijn onvoldoende kamers, met als gevolg dat de kinderen moeilijk ongestoord hun huiswerk kunnen maken. Ze slapen vaak minder goed omwille van de slechte isolatie van de woningen en hebben last van burenlawaai, waardoor ze vaak vermoeid zijn en concentratieproblemen hebben.

*De vereniging van de wijkgezondheidscentra had een project Hapje Klapje dat gebaseerd is op de tupperware methodiek. Het doel was om op basis van deze methodiek met kwetsbare groepen rond gezonde voeding te werken. De gezondheidspromotoren*

*zochten gastvrouwen die vriendinnen bij hen thuis wilden uitnodigen. Zo was Naïma heel enthousiast over het project. Ze wilde graag vriendinnen bij haar uitnodigen om samen een gezond recept te koken en over gezonde voeding te praten. Er was wel één voorwaarde; ze ging eerst haar keuken behangen. Uiteindelijk heeft ze afgezegd omdat ze zich schaamde over de staat van haar huis.*

De woonmarkt in Brussel is compleet verstoord door een tekort aan kwaliteitswoningen en te weinig sociale huurwoningen.

### 7.3.4 Ongelijkheid in gezondheidszorg

De mensen die onderaan de sociale ladder staan, sterven gemiddeld vroeger dan mensen die bovenaan de ladder staan.

Ons systeem van gezondheidszorg werkt heel goed maar is nadelig voor de lage sociale klasse. Ongelijkheid in gezondheid verloopt volgens een gradiënt: de kansen op gezondheid en de kansen op volwaardig gebruik van de gezondheidszorg nemen geleidelijk af, naarmate men lager op de sociale ladder staat. De toegankelijkheid van zorg volstaat niet. Er zijn lacunes in het zorgaanbod die dringend moeten worden weggewerkt, onder meer in geestelijke gezondheidszorg.

Het is moeilijk om de juiste zorg te vinden als je geen aanknopingspunten hebt met de medische wereld. Wie beschikt over netwerken van mensen die thuis zijn in de gezondheidszorg en er ervaring mee hebben, zal juist kunnen inschatten wat kan en niet kan.

Preventiecampagnes zijn op maat gesneden van de middenklasse en bereiken het kansarm doelpubliek niet. Lagere sociale klassen hebben minder gezonde voedingsgewoonten, roken meer en leven in minder goede materiële en psychosociale levensomstandigheden. Wie arm is, is weinig of niet bezig met de toekomst. Hij is bezig met het dagelijks overleven. Preventiecampagnes moeten op korte termijn resultaatgericht zijn, anders zal het niet aanslaan bij deze doelgroep.

*Ahmed gaat naar spoed als er een familielid ziek is. Bij spoed moet je niet (meteen) betalen en heb je alle specialisten in de buurt. Vanuit de culturele factor, het korte termijn perspectief is een spoedopname interessanter dan een consultatie bij de huisdokter. Bij spoed krijg je een factuur achteraf en bij de huisarts moet je meteen betalen. In hun keuze houden ze geen rekening met de gedeeltelijke terugbetaling van een consultatie bij de huisarts. Hoeveel facturen van de spoedopname heeft Ahmed nog niet betaald?*

### 7.3.5 Ongelijkheid in de informatiemaatschappij

Het wordt stilaan duidelijk dat ongeveer 20% van onze bevolking in een ongelijke situatie terecht is geraakt als het gaat over het beschikken over de basisinformatie om, zoals we het eufemistisch uitdrukken 'mee te kunnen'. We leven in een duale informatiemaatschappij, waarin de toegang tot informatie ongelijk is, waarin de kwaliteit van deze informatie afhankelijk is van de doelgroep waarvoor deze informatie bestemd is, en waarbij de kritische zin van de gebruiker zoveel mogelijk onderdrukt wordt.

## 7.4 WAT KUNNEN DE WIJKGEZONDHEIDSCENTRA DOEN?

### 7.4.1 Betaalbare medische verzorging

Medische verzorging gratis of betaalbaar houden is één van de basisvoorwaarden om kansarmen te kunnen begeleiden in de gezondheidszorg. De wijkgezondheidscentra proberen een prijsbewust beleid te voeren. De meeste werken met een forfaitair systeem waardoor de patiënten geen consultaties betalen. Sommige werken met een derde betaler systeem. Bij het schrijven van voorschriften hebben de dokters aandacht voor de kostprijs van de medicatie en de onderzoeken. Uit onderzoek blijkt dat forfaitaire praktijken in vergelijking met praktijken werkend per prestatie 10% meer generische (goedkopere) geneesmiddelen voorschrijven.

De onthaalmedewerkers en hulpverleners kennen de patiënten waardoor deze zich thuis voelen in dergelijk centrum en minder geneigd zijn om rechtstreeks specialisten te raadplegen. Ook hebben patiënten meer mogelijkheden per dag om een arts te raadplegen dan in traditionele praktijken. Deze laagdrempelige aanpak bevordert het gebruik van een wijkgezondheidscentrum in plaats van spoed.

### 7.4.2 Wijkgerichte benadering

De wijkgezondheidscentra werken ook andere drempels voor gezondheidszorg weg. Deze centra liggen meestal in de arme wijken, dichtbij de patiënten. Zij richten zich tot het individu en de gemeenschap en participeren actief aan een gezondheidsbeleid in de wijk. In samenwerking met relevante partners nemen ze initiatieven om er gezondheidsbehoeften te detecteren en aan te pakken.

*Een voorbeeld van een wijkgerichte benadering is het initiatief van het 'maison Biloba' gesteund door verschillende organisaties waaronder maison médicale du Nord. Dit huis, dat geopend wordt in 2012, zal 15 sociale woningen hebben voor senioren van alle nationaliteiten uit de Brabantwijk. Acht sociale woningen zullen toegekend worden aan personen met beperkte mobiliteit. Dit huis onthaalt nu al de senioren van de wijk en hun families. De bedoeling is om een netwerk met organisaties en vrijwilligers uit te bouwen rond dit huis waardoor de senioren zo lang mogelijk in hun wijk kunnen blijven wonen.*

### 7.4.3 Integraal beleid

De wijkgezondheidscentra voeren een integraal beleid, dat curatieve en preventieve gezondheidszorg met elkaar verbindt. Zij heeft pro-actief aandacht voor zowel lichamelijke, psychische als sociale componenten van gezondheid.

### 7.4.4 Informatie

Er wordt veel aandacht gegeven aan de communicatie met patiënten. De preventiecampagnes zijn zo veel mogelijk op maat van de doelgroep opgesteld.

*Een wijkgezondheidscentrum heeft een folder, goedkoop sporten in de wijk, gemaakt. Deze folder gaf een overzicht van goedkope sportactiviteiten in de wijk.*

De wijkgezondheidscentra werken vaak met tolken of interculturele bemiddelaars. Dankzij hen loopt de communicatie tussen patiënt en dokter veel vlotter. De patiënten worden aangemoedigd om Nederlands of Frans te leren. De interculturele bemiddelaars motiveren de patiënten om taalcursussen te volgen. In het begin van het schooljaar hangen er affiches in de wachtkamer: leer Nederlands of Frans en je begrijpt wat de dokter zegt.

### 7.4.5 Gezondheidspromotie

Gezondheidspromotie is het bevorderen van de gezondheid van individuen of van groepen. Gezondheidspromotoren hebben de opdracht om de zelfredzaamheid van patiënten te bevorderen en hun participatie te stimuleren.

*De gezondheidspromotor van het wijkgezondheidscentrum Medikuregem begeleidde 6 bijeenkomsten met vrouwelijke patiënten. Het thema was omgaan met moeilijke situaties. Tijdens deze sessies werden vrouwen vooral aangesproken op hun eigen krachten om met moeilijkheden om te gaan. Zij kregen de kans om elkaar te ontmoeten, ervaringen uit te wisselen, elkaar erkenning te geven en te krijgen en hun zelfvertrouwen te*

bevorderen. Door deze bijeenkomsten kwamen vrouwen uit hun isolement. De eenzame situatie van een aantal van deze vrouwen werkte verlamdend. Door de ontmoeting met anderen bloeiden de vrouwen open. Aïsha wilde haar leven weer in handen nemen. Ze ontsloeg haar poetsvrouw en de thuisverpleegster om het allemaal zelf te doen. Ze verminderde haar dosis medicatie. Ze nam initiatieven om anderen te ontmoeten. Twee maanden later voelde ze zich veel beter. Na 6 sessies was het duidelijk dat de vrouwen een groep willen die regelmatig samen komt. Een eerste stap was een groep te vormen, waar de vrouwen bij horen. Een volgende stap is door de participatie van de vrouwen verder vorm te geven aan deze bijeenkomsten. Via dialoog en participatie kunnen mensen terug greep krijgen op hun eigen leven.

#### 7.4.6 Signaalfunctie

De Nederlandstalige en Franstalige wijkgezondheidscentra werken samen via lokaal overleg en de verenigingen om enerzijds kennis en ervaringen uit te wisselen en gezamenlijke aanbevelingen naar het beleid toe te formuleren.

### 7.5 WAT ZIJN DE UITDAGINGEN VOOR HET BELEID?

Het armoedebeleid in Brussel is zeer gefragmenteerd. Dringend moet er een verduidelijking en vereenvoudiging komen van de politieke structuren om een slagvaardig armoedebeleid mogelijk te maken. Dit is geen overbodige luxe. Het armoedebeleid moet coherent en geïntegreerd aangepakt worden. Werk een sterk netwerk tussen overheid, diensten en instellingen en burgers uit. Stimuleer de samenwerking tussen verschillende sectoren gezondheid, onderwijs, tewerkstelling, huisvesting en welzijn om aan armoedebestrijding te doen.

Betrek de armen zelf bij de aanpak van armoede. De focus van de maatschappij ligt veelal op hun falen en gebreken, terwijl de aanwezige potenties, eigenheid en kracht van gezinnen of personen onvoldoende worden opgemerkt en zeker niet worden aangewend om tot verandering in de situatie te leiden. Betrek deze groep bij het nemen van maatregelen (dialoog en participatie).

De wijkgezondheidscentra zijn één van de bestaande initiatieven die door hun integrale aanpak de gezondheid van een bevolking op wijkniveau kan bevorderen. Eén van de belangrijke ingangspoorten om de gezondheid te verbeteren is de aanpak van armoede in al zijn facetten. Door het feit dat ze niet alleen de individuele patiënt voor ogen hebben,

maar ook in hun basisfilosofie een structurele aanpak naar de wijkbewoners beogen, waarbij ze een prioriteit geven aan "gezondheid voor allen, ook voor armen", zijn de mogelijkheden van deze centra belangrijk. De controle op het daadwerkelijk realiseren van deze missie wordt zowel door de overheid als door de *Vereniging van wijkgezondheidscentra* en de *Fédération des maisons médicales* uitgevoerd. Door het kenniscentrum voor de gezondheidszorg is recent een vergelijking gemaakt tussen de kost van de zorg en de kwaliteit van de zorg in wijkgezondheidscentra en andere huisartsenpraktijken. Hieruit bleek dat voor dezelfde prijs, de kwaliteit van de integrale zorg hoger lag bij wijkgezondheidscentra. Een studie over de impact van gezondheidspromotie in wijkgezondheidscentra is nog niet gebeurd. Het zal ook moeilijker te becijferen zijn. Het aantal wijkgezondheidscentra groeit. De sector heeft nood aan ondersteuning door een wettelijke erkenning en voldoende financiële middelen.

### 7.6 CONCLUSIE

Arm maakt ziek en ziek maakt arm. De ongelijkheid in gezondheid kan enkel bestreden worden als armoede integraal wordt aangepakt. Dit vraagt een samenwerking tussen verschillende sectoren gezondheid, onderwijs, tewerkstelling, huisvesting en welzijn, maar ook zeker een samenwerking tussen verschillende overheden.

### REFERENTIES

Béghin J. Armoede in België. De schande van een rijk land. 2009

Driessens, K. & Van Regenmortel, T. (2006) "Bindkracht in armoede. Leefwereld en hulpverlening" Leuven: lannoocampus

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, *Welzijnsbarometer 2007*, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, Brussel, 2007

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, *Gezondheidsindicatoren van het Brussels Gewest 2010*, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, Brussel, 2010

Vranken, J. e.a. "Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2009" Leuven: Acco

## KWETSBARE GROEPEN

### 8. Schuldbemiddelaar versus armoede

#### *Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*

##### **Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest**

Jubelfeestlaan 155 – 1180 Brussel

T 02 217 88 05

F 02 217 88 07

info@grepa.be

www.grepa.be

#### **8.1.2 Reflectie over de problemen in verband met schuldoverlast**

Sinds haar oprichting ijvert onze organisatie voor overleg en reflectie met alle actoren bij schuldoverlast.

Door onze nauwe contacten met de schuldbemiddelaars zijn wij goed op de hoogte van de concrete problemen waarmee mensen met schuldoverlast en/of in armoede geconfronteerd worden.

De in het leven geroepen werkgroepen en denktanks brengen schuldbemiddelaars (sociaal assistenten en juristen), advocaten en magistraten samen en trachten zeer concrete oplossingen te vinden voor de problemen.

Typisch voor het Steunpunt is dat de veldwerkers betrokken worden bij onze activiteiten, iets wat zijn oorsprong vindt in de geschiedenis van onze organisatie (bv. GREPA vzw<sup>[27]</sup>). Dit is voor het Steunpunt een zeer grote troef, want het zijn de denktanks die de informatie en de problemen uit de praktijk aandragen.

Het is deze voeling met de realiteit die het Steunpunt in staat stelt om bij problemen op het terrein in actie te komen. In feite brengen we de bemiddelingsdiensten samen. Voor hen is het Steunpunt een plaats is om zijn mening te uiten, ervaringen te delen en informatie te vinden.

Een aantal van deze reflecties heeft geleid tot acties gericht op

- het sensibiliseren van de overheden
- en het formuleren van aanbevelingen (met het oog op een verbetering van de wetgeving en de toepassing ervan, met name op het vlak van minnelijke invordering, collectieve schuldenregeling en consumentenkrediet).

Verder zijn wij erin geslaagd om dankzij onze openheid naar andere organisaties en de totstandbrenging van een samenwerking over de gewestelijke en taalgrenzen heen, talrijke projecten tot een goed einde te brengen (voorbeelden hiervan zijn “de dag zonder krediet” die al aan zijn 7e opeenvolgende editie toe is en het door ons in het leven geroepen platform voor het verkrijgen van wetswijziging in verband met de door gerechtsdeurwaarders toegepaste minnelijke invordering, dat een twintigtal partners telt).

## 8.1 CONTEXT

### 8.1.1 De opdrachten van het Steunpunt

Het Steunpunt ondersteunt de acties van de diensten voor schuldbemiddeling. Wij organiseren in dit kader opleidingen voor schuldbemiddelaars, supervisies, ontmoetingen en debatten met schuldeisers, werkgroepen en denktanks en hebben tal van instrumenten ingevoerd (waaronder mededelingen via onze website, nieuwsbrieven en een blog).

Maar naast deze essentiële opdracht die de ondersteuning van de Brusselse diensten voor schuldbemiddeling is, streeft onze organisatie, sinds haar oprichting in 1999, eveneens naar een betere toegang tot justitie, tot de rechten en tot de verdediging van de belangen van de personen die in financiële moeilijkheden en/of in armoede verkeren.

Sinds 2000 doet onze organisatie eveneens inspanningen om de eisen van de schuldbemiddelaars en hun praktijkervaringen over te brengen aan de desbetreffende instanties en om een grotere bekendheid te geven aan hun activiteiten en de problematiek van de schuldenoverlast.

[27] Zie: Observatorium voor Gezondheid en Welzijn. Externe bijdragen. Brussels armoederapport 2007: p. 25.

### 8.1.3 Projecten ter voorkoming van schuldoverlast

Verder verstrekt het Steunpunt bijstand aan mensen met schuldoverlast door preventie en informatieverstrekking over oplossingen voor schuldoverlast en over het bestaan en de activiteiten van de diensten. Veel informatie is beschikbaar op onze website [www.grepa.be](http://www.grepa.be).

Sinds 2005 werkt onze organisatie **pedagogische instrumenten uit, organiseert ze verbruikersworkshops en ondersteunt ze proefprojecten ter preventie van schuldoverlast in samenwerking met verenigingen en ondernemingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.**

### 8.1.4 Daklozen maken weinig gebruik van de diensten voor schuldbemiddeling

Deze bijdrage houdt geen verband met de thematiek van de daklozen. Het komt namelijk zeer zelden voor dat een dakloze een dienst voor schuldbemiddeling binnenstapt. Een mogelijke uitleg hiervoor is dat door het ontbreken van een vaste verblijfplaats, en dus van een adres in het rijksregister, de schuldeisers hun schuldenaar niet meer kunnen opsporen. De terugvordering van de schuld wordt gestopt. De relatie tussen de schuldeiser en de schuldenaar wordt verbroken.

Slechts enkele situaties van daklozen die diensten voor schuldbemiddeling hadden geraadpleegd werden ons gemeld. Ze betroffen schuldenaars die opnieuw een woning hadden gevonden en vreesden dat zij hun schuldeisers "opnieuw op hun dak zouden krijgen". Want samen met de woning duiken ook onvermijdelijk de schulden uit verleden weer op. De begeleiding door een dienst voor schuldbemiddeling is in dat geval zeer nuttig. Deze kan namelijk nagaan of bepaalde schulden verjaard zijn.

## 8.2 VASTSTELLINGEN

### 8.2.1 Armoedegebonden schuldoverlast

De eerste wetten in het kader van de strijd tegen de overmatige schuldenlast dateren uit de jaren negentig. De wetgever wou destijds vooral de strijd aanbinden met de overmatige schuldenlast als gevolg van overconsumptie en misbruik van krediet.

Hoewel het aspect 'krediet' nog zeer sterk aanwezig is in schuldoverlastdossiers en zonder meer de verdere aandacht van onze overheden vereist<sup>[28]</sup>, steekt vandaag de dag een andere realiteit de kop op die niet langer genegeerd kan worden... namelijk de toenemende armoede.<sup>[29][30]</sup>

Helemaal anders dan het stereotype van de persoon met schuldoverlast die zijn budget slecht beheert, ongebreideld geld uitgeeft, overmatig consumeert en krediet gebruikt en misbruikt, zien we in de statistieken van de Nationale Bank dat **één derde van de mensen die gebruik maken van de procedure van collectieve schuldenregeling geen kredietschulden heeft**. Dit cijfer steeg van 29,4 % eind 2006 naar 32,2 % eind 2009<sup>[29]</sup>.

De toename van de niet-kredietgebonden schuldenlast wegens de kosten van het dagelijks levensonderhoud (gezondheidszorg, energie, belastingen, enz.) wordt door verschillende studies bevestigd:

In een in 2008 gepubliceerd artikel merkt het *Observatoire du crédit et de l'Endettement* op dat van 2001 tot 2007 "het aandeel dossiers dat uitsluitend betrekking had op niet-kredietgebonden schuldenlast min of meer lineair is gestegen van ongeveer één vijfde naar meer dan een kwart."

[28] Zie in dit verband de aanbevelingen van het Platform Dag zonder krediet dat 23 verenigingen groepeerd en waarvan wij de werkzaamheden in verband met de wetgeving betreffende het consumentenkrediet coördineren, op de website [www.journeesanscredit.be](http://www.journeesanscredit.be) of [www.dagzonderkrediet.be](http://www.dagzonderkrediet.be)

[29] Statistisch verslag 2009 van de Centrale voor kredieten aan particulieren op de website van de Nationale Bank van België, te downloaden op [www.nbb.be](http://www.nbb.be)

[30] *Etre surendetté? Etre pauvre?* Observatorium Krediet en Schuldenlast in Cahiers de l'Education Permanente, "Les nouvelles formes de pauvreté", n°32, 2008. "Endetté sans avoir emprunté", Observatoire du crédit et de l'endettement in Les Echos du Crédit nr. 21, januari februari maart 2009, getiteld "coup de projecteur sur l'autre endettement"

Het artikel stelt bovendien vast dat *“hoe lager de inkomens van de huishoudens met overmatige schuldenlast, hoe meer er sprake is van een niet-kredietgebonden schuldenlast. Dit wijst op de moeilijkheden die het huishouden ondervindt om toegang te krijgen tot diensten die essentieel en noodzakelijk zijn voor een waardig leven (mee bepaald: water, energie, geneeskundige verzorging)”*<sup>[30]</sup>.

In Brussel worden schuldbemiddelaars steeds meer geconfronteerd met onvermogene gezinnen<sup>[31]</sup>, namelijk huishoudens

- die net hun dagelijkse basiskosten kunnen betalen, maar geen beschikbaar inkomen kunnen vrijmaken om hun schulden terug te betalen
- of die onvoldoende inkomsten hebben om hun budget in evenwicht te houden. We spreken dan van structurele schuldoverlast omdat het onmogelijk is om geen nieuwe schulden te maken.

Deze situatie is niet nieuw. Uit de analyse van de statistische gegevens die onze organisatie in 2006 verzamelde, blijkt dat **een kwart van de door de Brusselse diensten voor schuldbemiddeling gevolgde huishoudens meer uitgaven hebben dan inkomsten**<sup>[32]</sup>.

Helaas beschikken wij niet meer over statistische gegevens voor Brussel, maar sommige diensten schatten dat bijna 70 % van de huishoudens die bij hen komen aankloppen, zich in dergelijke situatie bevindt.

## 8.2.2 Schuldbemiddelaars staan machteloos en weerloos tegenover armoede

Het doel van schuldbemiddeling is *op duurzame wijze de financiële situatie van de persoon met schuldoverlast te herstellen door hem in staat te stellen om in de mate van het mogelijke zijn schulden te betalen en hem een leven te garanderen dat in overeenstemming is met de menselijke waardigheid.*

Een schuldbemiddelaar die met zulke situaties van armoede geconfronteerd wordt, staat relatief machteloos aangezien hij:

- **niet in staat is een duurzame oplossing te vinden voor het probleem van de schuldoverlast:** iedere terugbetaling slaat ergens anders een gat, er zullen onvermijdelijk nieuwe schulden opduiken, want het gaat om een structurele schuldoverlast als gevolg van een “tekort”. Dat sluit een verbetering uit omdat de vooruitzichten te zwak zijn (invaliditeit, pensioen, geen kwalificaties,...)<sup>[33]</sup>
- **soms ook niet in staat is levensomstandigheden te garanderen die in overeenstemming zijn met de menselijke waardigheid** (in tal van situaties wordt geen toegang meer gegarandeerd tot verzorging, voldoende voeding, een dak, verwarming, elektriciteit, water, kleding, sociale relaties,...)<sup>[34][35]</sup>
- **niet in staat is de autonomie van de persoon te garanderen:** een onvermogene schuldenaar is per definitie een “slechte beheerder” (moeilijkheid om debetsaldo te beheren).

Aangezien de financiële situatie van de schuldenaar niet hersteld kan worden, zal zijn taak beperkt blijven tot het toezien op de betaling van de prioritaire kosten (huur, gas

[31] Deze definitie is veel ruimer dan de bedragen van het leefloon en van het niet voor beslag vatbaar gedeelte van het inkomen dat wordt voorzien in de artikelen 1409 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek. De referentie is die van het budget, dat het meest objectief mogelijk element is. Het is de beste weergave van de levenswijze van het huishouden. Het onvermogen zal dus blijken na een aandachtig onderzoek van het “waarheidsgetrouwe” budget van de schuldenaar.

[32] Statistisch rapport inzake de overmatige schuldenlast van de gezinnen in Brussel, 2006, Steunpunt schuldbemiddeling (voorheen Grepa) te downloaden op de site [www.grepa.be](http://www.grepa.be) (in het menu bibliotheek).

[33] Zie: R. Cherenti, Le panier de la ménagère... pauvre, Fédération des CPAS, UVCW, augustus 2008 downloadbaar op de website [www.uvcw.be/cpas](http://www.uvcw.be/cpas). Uit deze studie blijkt dat de leefloontrekkers niet kunnen leven met hun gebruikelijk inkomen, dat ze een permanente onbetaalde rekening hebben van gemiddeld € 14,9 per maand en dat leefloontrekkers (maar ook de gehele bevolking met een bescheiden inkomen) zich steeds vaker wenden tot het OCMW, en dat het OCMW, in ieder geval, gemiddeld voor € 42,4 per maand per huishouden is tegemoet gekomen.

[34] Zie: R. Cherenti, Le panier de la ménagère... pauvre, Fédération des CPAS wallons opcit. Uit deze studie blijkt dat de leefloontrekkers zich op alle verbruiksposten (waaronder voeding, verwarming en gezondheidszorg) kwantitatief en kwalitatief moeten beperken.

[35] Zie: Bérénice Storms en Karel Van den Bosch “Wat heeft een gezin minimaal nodig? EEN budgetstandaard voor Vlaanderen” Uitgeverij Acco, 2009. Deze studie, die werd uitgevoerd door onderzoekers aan de Katholieke Hogeschool Kempen en aan de Universiteit van Antwerpen, bevestigt dat het algemene minimale beschermingsniveau in België niet hoog genoeg is om waardig te kunnen leven.

en elektriciteit) om te voorkomen dat het huishouden in een (nog) grotere bestaansonzekerheid terecht komt.

Wat de schulden betreft, zal de schuldbemiddelaar de schuldeisers informeren over de onmogelijkheid ooit een beschikbaar deel voor de terugbetaling te vinden. Hij zal ook proberen om de schuldeiser te doen inzien dat een procedure van gedwongen tenuitvoerlegging contraproductief is. De juridische middelen waarover hij beschikt, zijn echter erg beperkt zijn.

### 8.2.3 Armoede beschermt niet tegen beslaglegging

We moeten vaststellen **dat de bemiddeling van de schuldbemiddelaar bij schuldeisers niet altijd tot minder drukuitoefening leidt of beslag op roerend goed kan voorkomen.**

Insolvabel zijn betekent niet dat men veilig is voor alle vervolgingen. Hoewel de inkomsten van een persoon met schuldoverlast, die achtervolgd wordt door zijn schuldeisers, boven een bepaald deel niet vatbaar zijn voor beslag<sup>[36]</sup>, beschikken zelfs de armste gezinnen over enkele roerende goederen die in beslag kunnen worden genomen.

Ook al brengen deze goederen in een openbare verkoop te weinig op om de schuldeiser te kunnen terugbetalen, toch komt het in de praktijk<sup>[37]</sup> niet zelden voor dat deurwaarders overgaan tot een "**saisie-pression**" (zoals deurwaarders het zelf noemen).

Deze beslagleggingen hebben als enig doel druk uit te oefenen op de schuldenaar die vaak koste wat het kost (dikwijls ten nadele van de betaling van het huurgeld of hun gas- of elektriciteitskosten) de verkoop van zijn goederen zal

proberen te vermijden en daartoe iets aan de deurwaarder zal betalen. Deze betaling dekt over het algemeen amper het bedrag van de door de deurwaarder bij het beslag gemaakte kosten.

In de dossiers van de schuldbemiddelaars kan men ook dikwijls vaststellen dat meerdere gerechtsdeurwaarders dezelfde goederen in beslag komen nemen. Het gebeurt ook dat eenzelfde gerechtsdeurwaarder verschillende keren beslag op dezelfde goederen voor verschillende schuldeisers legt.

Vanuit economisch oogpunt is het hele proces echter nutteloos. Noch de schuldeiser (die de deurwaarders- en de verkoopkosten moet voorschieten), noch de schuldenaar (wiens schuld nog toeneemt) doen er enig voordeel mee.

### 8.2.4 Collectieve schuldenregeling is geen oplossing voor armoede

Een procedure van collectieve schuldenregeling biedt niet noodzakelijkerwijs een oplossing voor deze onvermogen huishoudens.

Sinds 2005 stelt de wet de rechter in de mogelijkheid om een volledige kwijtschelding van schulden te verlenen "als blijkt dat geen enkele minnelijke of gerechtelijke aanzuiveringsregeling mogelijk is omdat de verzoeker over onvoldoende middelen beschikt" (artikel 1675/13 bis).

We stellen evenwel vast dat de hoven en rechtbanken blijven vasthouden aan het arrest van het Arbitragehof van 30 januari 2003 (JLMB 2003, p. 268) en dat ze enkel een totale kwijtschelding van de schulden toekennen aan "**definitief en totaal onvermogen schuldenaars**"<sup>[38]</sup>.

[36] Op 1 januari 2010 kan het niet voor loonbeslag vatbare deel niet lager zijn dan € 978 per maand, vermeerderd met € 60 per kind ten laste.

[37] Er bestaan verschillende voorbeelden van inbeslagnemingen in de rechtspraak waarvoor de rechters, de deurwaarders bestraft hebben, wegens het misbruik van recht: *Er is misbruik van recht als de schuldeiser het bewarend beslag gebruikt om de ondergang van de schuldenaar te bewerkstelligen, zonder winst voor hem.* (Civ. Luik, sais., 20 nov. 1995, Act. Dr, 1996.231); De beslagrechter kan de uitvoering opschorten wanneer de waarde van de beslagbare goederen onvoldoende zijn om in één keer de kosten te dekken (Civ. Luik, Sais., 20 maart 1991, JLMB, 1991,694) en dat het inkomen van de beslagene geen gespreide betaling toelaat (Civ. Antwerpen, Sais., 11 oktober 1984, R.W., 1985-1986,1502); Het misbruik van recht bestaat als de schuldeiser extra kosten maakt, zonder belang voor hem (Civ. Luik, sais., 6 juli 1988, J.L.M.B. 1988.1368); De wanverhouding tussen het schuldsaldo en de kosten voor de uitvoeringsprocedure is een onderdeel van de beoordeling van het onrechtmatige karakter van een procedure (Civ. Bergen, saisies, 2 november 1989, JLMB, 1990.496, Bergen, 22 maart 1996, JLMB, 1996,1045).

[38] Brussel, 9 september 2003, J.T., 2004, p. 159; Luik, 18 november 2003, J.T.T., RG 2002/RQ/42, onuitgegeven; Civ. Gent (sais.), 10 juni 2003, Ann.Crédit, 2003, p. 486; Civ. Bergen (sais.), 26 juni 2003, Ann.Crédit, 2003, p. 493.

In veel arrondissementen zal dus slechts een totale kwijtschelding verleend worden wanneer blijkt dat de verzoeker, wegens zijn leeftijd of zijn gezondheidssituatie (zware en blijvende handicap, ernstige en ongeneeslijke ziekte), geen hoop op verbetering van zijn financiële situatie heeft. Er zijn dus nog tal van situaties waar de wet geen enkele redding biedt voor de schuldenaars....

Het probleem is ook acuut in situaties met structurele schuldenoverlast, waar **het huishoudbudget niet in evenwicht is en niet toelaat** dat de primaire behoeften (onderdak, verwarming, water, gezondheidszorg, voeding,...) worden betaald zonder zich voortdurend in de schulden te steken.

In deze situaties van armoede vinden sommige magistraten dat de toegang tot de procedure geweigerd moet worden, omdat het onmogelijk is de financiële situatie van die persoon te herstellen.

De wetgever heeft deze situaties van extreme armoede echter niet voorzien in de procedure van collectieve schuldenregeling.

### 8.3 OPLOSSINGEN OM BETER REKENING TE HOUDEN MET DE SITUATIE VAN ONVERMOGENDE PERSONEN

Naast de oplossingen ter bestrijding van de armoede (die gerelateerd zijn aan het beleid op het vlak van inkomens, huisvesting, onderwijs, werkgelegenheid, gezondheid,...), die reeds ruimschoots aan bod zijn gekomen in het armoederapport en in de rapporten van talrijke federaties<sup>[39]</sup>, kunnen op federaal niveau een aantal maatregelen genomen worden om beter rekening te houden met de situatie van onvermogen gezinnen.

#### 8.3.1 De invoering van het centraal bestand van berichten van beslag als bedoeld in de wet van 29 mei 2000

Om een einde te stellen aan nutteloze beslagleggingen en aan de kosten die deze meebrengen en om de schuldeisers op passende wijze in kennis te stellen van de situatie van de schuldenaar en de invordering van schuldvorderingen te garanderen, heeft de wetgever in de wet van 29 mei 2000 de oprichting voorzien van een "gemeenschappelijk" beslagsysteem en van een centraal bestand van berichten van beslag, schuldoverdracht, overdracht en collectieve schuldenregeling.

De primaire doelstelling is een einde te stellen aan de herhaalde en nutteloze beslagen (en de extra kosten die zij meebrengen) voor zowel de schuldenaar als de schuldeiser, door de deurwaarder objectief in staat te stellen de solventie van de schuldenaar te beoordelen.

Alvorens over te gaan tot een uitvoerend beslag, moet de deurwaarder dit bestand raadplegen. Op die manier wil men voorkomen dat een schuldeiser moet overgaan tot een nieuw beslag met alle eruit voortvloeiende kosten, terwijl de goederen van de schuldenaar reeds in beslag genomen werden en de eerste beslaglegging gemeenschappelijk gemaakt werd voor alle schuldeisers.

De operationele uitvoering laat jammer genoeg al 9 jaar op zich wachten!!!

De uitbouw en de verwerking van dit bestand werden toevertrouwd aan de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders. Men kan zich terecht afvragen waarom dit zo lang op zich laat wachten,... en welke belangenconflicten er in het spel zijn bij deze aan de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders toevertrouwde opdracht<sup>[40]</sup>.

In dit verband zijn wij van oordeel dat er dringend voor gezorgd moet worden dat de wet van 2000 eindelijk ten uitvoer gelegd kan worden en dat het bestand van de beslagleggingen EINDELIJK ingevoerd wordt: Hiertoe pleiten wij ervoor dat de effectieve implementering van dit bestand van beslagleggingen wordt toevertrouwd aan de Nationale Bank van België.

[39] Zie met name het Brussels maatschappelijk intersectoraal verslag met voorstellen, waarbij wij ons volledig aansluiten, van de federaties van de Centres de Service Social, de Services d'Aide à Domicile, de Maisons d'Accueil en de Centres de Planning Familial, alsook het Memorandum van de Fédération des Centres de service social (Fcsc) dat gedownload kan worden op de site van de federatie van de Fcsc [www.fcsc.be](http://www.fcsc.be) en van de CBCS (Conseil bruxellois de coordination sociopolitique): [www.cbcs.be](http://www.cbcs.be)

[40] De invoering van het bestand zal ongetwijfeld een impact hebben op het aantal handelingen dat gerechtsdeurwaarders zullen mogen uitvoeren in het kader van een gerechtelijke invordering.

### 8.3.2 Gerechtig pv van onvermogen

In het kader van de wet betreffende de procedure van collectieve schuldenregeling, vinden wij het aanbevelenswaardig om de rechter de mogelijkheid te bieden een pv van onvermogen op te maken in situaties waarin de schuldoverlast structureel is of waarin onmogelijk een plan opgesteld kan worden met volledige kwijtschelding van schulden.

Het doel is hier niet meer om een onmiddellijke kwijtschelding van schulden te verlenen, maar wel

- om het onvermogen van een persoon op een bepaald moment vast te stellen
- de schuldeisers (dankzij de patrimoniale transparantie) er geldig over te informeren
- en gedurende een bepaalde periode een einde te stellen aan de vervolgingen en de gedwongen uitvoering (maximum 5 jaar).
- Aan het eind van deze periode komt de zaak dan opnieuw voor de rechter die, naargelang het geval, kan beslissen om al dan niet een kwijtschelding van schulden te verlenen.

Aangezien het eveneens de bedoeling is om de schuldenaar de kans te geven met een schone lei te beginnen, kan dit pv van onvermogen, net als bij een totale kwijtschelding van schulden, voorzien worden van:

- een termijn en toegekend worden behoudens terugkeer tot een betere vermogenssituatie binnen vijf jaar
- en, desgevallend, begeleidingsmaatregelen (om bijvoorbeeld de persoon te helpen bij een socio-professionele herinschakeling).

Anderzijds zou het niet nutteloos zijn een snellere procedure te overwegen, zoals bij de procedure ingesteld door de wet-Borloo in Frankrijk, wanneer de insolventie snel kan worden vastgesteld op basis van het verzoekschrift (namelijk op basis van een inventaris van de schulden en een begroting). Dit zou toelaten de rechtbanken te ontlasten en nutteloos lange en dure procedures te vermijden (zowel voor de schuldenaar als voor het Fonds ter Bestrijding van Overmatige Schuldenlast).

## 8.4 CONCLUSIES

De laatste jaren zijn er verschillende maatregelen genomen om een onfortuinlijke schuldenaar die te goeder trouw is, maar in de onmogelijkheid zijn schulden terug te betalen, een nieuwe start te geven en hem aan te moedigen zijn moeilijke situatie te boven te komen. Tegelijkertijd wordt aan de schuldeiser de terugbetaling van zijn schuldvordering gegarandeerd wanneer dit mogelijk is.

Het onbeperkt uitstel geeft de fiscale administratie zo de mogelijkheid haar schuldvordering niet of gedeeltelijk in te vorderen.

Uiteraard verheugen wij ons over deze maatregelen, maar wij uiten ook de wens dat grondig nagedacht zou worden over algemene terugvorderingsmechanismen die rekening houden met armoede. Dit moet het mogelijk maken een terugvorderingsregeling uit te werken die niet alleen de rechten van de schuldeisers eerbiedigt, maar die ook rekening houdt met armoede en onvermogen en aan iedereen levensomstandigheden garandeert die in overeenstemming zijn met de menselijke waardigheid als bedoeld in artikel 23 van onze Grondwet.

## KWETSBARE GROEPEN

### 9. Te valoriseren initiatieven - Opvolging na de opvang en alternatieven voor huisvesting

***Bicofederatie (Federatie van de onthaal- en begeleidingsteuizen ten voordele van mensen in moeilijkheden en daklozen in Brussel), Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri (A.M.A.), Regio-Overleg Thuislozenzorg Brussel (ROTB), in samenwerking met La Strada (Steunpunt thuislozenzorg Brussel)***

#### **Bicofederatie (Federatie van de onthaal- en begeleidingsteuizen ten voordele van mensen in moeilijkheden en daklozen in Brussel)**

Kogelstraat 34 – 1000 Brussel

02 513 58 76

bico.federatie@skynet.be

#### **Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri (A.M.A.)**

rue Gheude 49 – 1070 Bruxelles

02 513 62 25

www.ama.be

#### **Regio-Overleg Thuislozenzorg Brussel (ROTB)**

Ninoofseplein 10

1000 Brussel

02 512 54 34

#### **La Strada - Steunpunt thuislozenzorg Brussel**

Louizalaan 183 – 1050 Brussel

02 552 01 78

www.lstb.be

Mensen kunnen om verschillende redenen dakloos worden: relationele, economische, administratieve problemen, drugsproblemen, zware psychische problemen,... Vaak gaat het om een combinatie van dergelijke problemen die elkaar wederzijds beïnvloeden zodat de persoon in kwestie in een spiraal van armoede terechtkomt. In dergelijk geval vormt het verlies van de huisvesting een kantelmoment, dat een gevolg van de armoede kan zijn, en deze armoede nog kan verergeren.

De woningcrisis en de stijging van de huurprijzen hebben de zaken voor een reeds kwetsbaar publiek nog erger gemaakt. Bovendien is dit probleem nog toegenomen door andere bijkomende verschijnselen, zoals de dalende werkgelegenheid, stijgende energiefacturen, de toename van het aantal eenoudergezinnen als gevolg van scheidingen en een uiterst ingewikkelde administratie waarin heel wat mensen verloren lopen, waardoor ze soms fundamentele rechten verliezen als gevolg van een eenvoudig gebrek aan informatie. Opvangteuizen zien steeds meer mensen die nog nooit een beroep hadden gedaan op dergelijke hulp, terwijl chronisch daklozen vaak gevangen zitten in structuren voor noodopvang. Hierdoor wordt de armste bevolking steeds meer opgedeeld. We wijzen ook op een toename van het aantal psychische aandoeningen binnen instellingen waar de behandeling ervan niet tot de hoofdtaken behoort.

Om zich aan een dergelijk publiek aan te passen heeft de sector gewerkt aan uiteenlopende en complementaire initiatieven. De samenwerking tussen deze verschillende initiatieven moet ervoor zorgen dat de persoon in moeilijkheden optimaal wordt doorverwezen en dat/zij hij sommige fundamentele rechten opnieuw kan laten gelden. De structuren voor hulpverlening aan daklozen kunnen in vijf categorieën worden onderverdeeld: straathoekwerk, noodopvang, dagcentra, onthaalteuizen en diensten voor begeleid wonen. In al deze initiatieven wordt de thuislozenzorg opgebouwd rond motivatie en aanmoediging en niet rond dwang of verplichting. De verschillende pedagogische projecten van elke instelling hebben als doel de dakloze te helpen om weer aanspraak te maken op bepaalde rechten. Dankzij gerichte hulp kan hij een crisis overwinnen en weer in een normale situatie terechtkomen.

Dit artikel, opgesteld in april 2010 door de federaties van thuislozenzorgdiensten in Brussel in samenwerking met La Strada, is opgesteld op basis van de ervaring van de organisaties ter zake. Het bestaat uit een synthese van artikels en activiteitenverslagen. Het betreft een beschrijvende benadering van maatregelen die de armoede in het Brussels Gewest willen bestrijden.

#### 9.1 EEN GEDIVERSIFIEERD PUBLIEK

Een "dakloze" in de ruime zin van het woord is iemand die geen toegang heeft tot huisvesting of er met eigen middelen niet in kan voorzien. We kunnen met deze term verwijzen naar een persoon die al jarenlang op straat leeft, naar een migrant die hier aankomt en geen dak boven zijn hoofd heeft of naar een vrouw met kinderen die uit haar woning is gezet of haar gezin heeft verlaten. Het kan gaan om mannen of vrouwen, alleenstaand of samen, met of zonder kinderen ten laste.

Het belangrijkste probleem waarmee de hulpverleners en de thuislozen worden geconfronteerd bij de begeleiding is dat van de overgang naar een woning die aangepast is aan de grootte van het huishouden en die financieel haalbaar is, en ervoor zorgen dat ze hier kunnen blijven wonen. Het wordt steeds moeilijker om een uitweg te vinden en de verblijfsduur in onthaalhuizen lijkt toe te nemen, zonder het nog maar te hebben over de “terugval” van deze mensen (als ze terug in een opvangstructuur of op straat terecht komen). Om dit tegen te gaan hebben de sector en andere actoren een reeks initiatieven genomen, zowel om de toegang tot huisvesting te bevorderen als om de mensen te helpen om er te blijven wonen. Wij geven in dit artikel een overzicht van deze initiatieven.

## 9.2 VOORBEELDEN VAN GOEDE PRAKTIJKEN: OPVOLGING NA DE OPVANG DOOR ONTHAALTEHUIZEN EN ALTERNATIEVEN VOOR HUISVESTING

Een van de doelstellingen van de sector bestaat er dus in een terugkeer voor voormalige bewoners in een onthaalhuis of op straat te vermijden. Soms gebeurt dit door de gebruiker eenvoudigweg door te verwijzen naar meer aangepaste diensten. Een verblijf in een onthaalhuis is immers niet altijd aangewezen. Zowel stroomopwaarts (preventie) als stroomafwaarts (reïntegratie) kunnen andere pistes worden verkend.

Een van de methoden die de interveniënten hanteren, is het maken van een onderscheid naargelang het type pedagogisch project en het publiek van de onthaalhuizen. Ze hebben immers niet allemaal de bedoeling de volledige maatschappelijke reïntegratie zoals de wetgevers die beogen te realiseren. Hoewel zelfstandigheid een centrale plaats in onze samenleving inneemt, stemt ze zelden overeen met wat een economisch en psychosociaal achtergestelde bevolkingsgroep heeft meegemaakt. Het is goed eraan te herinneren dat zelfstandigheid tegen elke prijs voor veel mensen in een opvangtehuis een uitzichtloze situatie is. Anderzijds is het nodig dat de mensen een stabiele situatie vinden, ongeacht de graad van zelfstandigheid, aangezien opvang in een tehuis slechts een tijdelijke oplossing is. Rekening houdend met deze overwegingen kunnen we een onderscheid maken tussen reïntegratieprocessen gericht op een maximale zelfstandigheid en projecten die vooral een aanvaardbaar en veilig levenskader bieden aan personen die slechts gedeeltelijk of helemaal niet zijn aangepast aan de vereisten van het overheersende maatschappelijke model.

### 9.2.1 Voorbereiding op de zelfstandigheid en hulp bij het zoeken naar huisvesting

Heel wat opvangtehuizen houden, naast de administratieve regularisatie die ze voor hun bewoners organiseren, informatie- en opleidingsvergaderingen om hen voor te bereiden op de uitdagingen die hen na de opvang in het tehuis te wachten staan. We vermelden bijvoorbeeld workshops om een baan en een woning te vinden en hulp bij het onderhandelen met huiseigenaars, die vaak weigerachtig staan tegenover het verlenen van onderdak aan een blijkbaar “onvermogen” publiek. Privéwoningen zijn voor deze mensen vaak te hoog gegrepen en dus wordt vaak een sociale woning gezocht of richt men zich tot andere diensten, zoals sociale verhuurkantoren of grondregies.

### 9.2.2 Hulp bij het betrekken van de woning en opvolging na de opvang

Zodra de bewoners het onthaaltehuis verlaten, kunnen personeelsleden het appartement mee bezoeken, nagaan of de huurprocedures goed verlopen en of de geldende normen worden nageleefd. Vervolgens kan het onthaaltehuis helpen bij de verhuizing en de inrichting van de nieuwe woonplaats. In die zin stellen sommige onthaalhuizen een echt “opvolgingscontract” op met de bewoner en kunnen ze in sommige gevallen zelfs een vestigingsvergoeding uit eigen middelen toekennen, op voorwaarde dat de bewoner deze overeenkomst nakomt.

De opvolging na de opvang verlengt het werk na de opvang doordat er wordt getracht om de persoon geleidelijk aan zelfstandig te leren leven en door de fakkel door te geven aan andere diensten. De band die in het onthaaltehuis wordt gesmeed vormt een stevige verankering voor de persoon in moeilijkheden en is vaak van vitaal belang om de hulpverlening verder te zetten en duurzaam te maken. De opdracht van het onthaaltehuis beperkt zich dus niet tot de overdracht van de persoon aan andere diensten zodra de opvang is afgelopen, maar lijkt veel verder te gaan dan dat. Zoals reeds vermeld nemen sommige onthaalhuizen deze opvolging op zich, maar de meeste, hoewel ze hun gasten willen steunen, beschikken niet over de middelen voor deze opvolging en kunnen slechts informele steun bieden. Dit leidt vanzelfsprekend tot een hogere werkdruk die door de wetgever niet wordt erkend noch gesubsidieerd. We merken hier dat de opdracht van de onthaalhuizen moet worden verduidelijkt. Er moet een opvolging voor elk geval afzonderlijk mogelijk zijn, naargelang de behoeften van de persoon en zijn vermogen om opnieuw een netwerk van ondersteuning op te bouwen.

### 9.2.3 Begeleid wonen

Al jarenlang leveren de diensten voor begeleid wonen hulp op administratief en budgettair vlak en bij de organisatie van het dagelijks leven en het beheer van conflicten (met name met de eigenaars), evenals fysieke begeleiding bij verschillende taken. Dergelijke dienstverlening is preventief, waarbij wordt vermeden dat mensen in een spiraal van armoede terechtkomen, en werkt ook aan de individuele of collectieve herankering. Deze begeleiding is een belangrijke en interessante optie voor mensen die een onthaaltehuis verlaten. Deze diensten worden echter overspoeld en het is niet altijd even gemakkelijk om er toegang toe te krijgen. Bovendien is het niet steeds nodig om de specifieke band tussen de persoon en zijn opvangstructuur te vervangen door een andere dienst. Begeleid wonen moet dus een optie als een andere blijven, een mogelijk alternatief voor opvang of een hulpmiddel voor de overgang naar zelfstandig wonen.

### 9.2.4 Transitwoning

Als we de wetgeving bekijken, heeft enkel de Brusselse reglementering betreffende de organisatie van de sociale verhuurkantoren het over "transitwoningen" en worden deze bepaald als zijnde *"een woning bestemd voor een specifieke doelgroep die sociale begeleiding krijgt en die niet langer dan achttien maanden bewoond mag worden"*<sup>[41]</sup>. Het is belangrijk dat de transitwoning niet wordt verward met de noodwoning van de OCMW's voor mensen zonder woning als gevolg van uitzonderlijke omstandigheden (brand, uitzetting,...), zelfs al worden dergelijke woningen door het OCMW als "transitwoningen" bestempeld.

De transitwoning wordt gezien als een fase waarin personen met sociale problemen (opnieuw) zelfstandig leren worden. Ze wordt vaak beheerd door een sociaal verhuurkantoor (SVK) dat ze, in samenwerking met andere sociale diensten, bestemt voor een specifiek doelpubliek. Sommige onthaaltehuizen zijn tevens eigenaar van transitappartementen. Dergelijke woningen kunnen een "zachte" uitweg vormen voor bewoners die zelfstandig leren worden en blijven gebruik maken van de dienstverlening die normaal gezien door de opvangstructuur wordt geleverd. Dankzij de redelijke huurprijzen van de SVK's en het soepele bewonerscontract worden de valkuilen die horen bij een klassieke zoektocht naar een woning vermeden. Overigens kunnen sommige onthaaltehuizen, wanneer ze te maken krijgen met mensen voor wie gemeenschappelijk wonen niet echt noodzakelijk of voordelig is, deze mensen uitnodigen om onmiddellijk een transitwoning te betrekken en zich ertoe beperken hen aangepaste steun te bieden.

Aan het einde van een verblijf in een transitwoning duiken echter vaak dezelfde vragen op als aan het einde van de opvang: problemen om een betaalbare en duurzame woning te vinden, afhankelijkheid van hulp van buitenaf, enz. Bovendien is, aangezien de SVK's huurprijzen hanteren die lager liggen dan die van de markt en goede hygiënische omstandigheden garanderen, het vooruitzicht om een dergelijke woning te moeten verlaten weinig aantrekkelijk.

### 9.2.5 Solidair wonen

Onder "solidair wonen", "collectieve huisvesting" of "gemeenschapswoning" verstaat men het idee van een gegroepeerde huisvesting van personen met een verschillende achtergrond van wie er minstens één maatschappelijk kwetsbaar is. Om nauwkeurig te zijn moet men het hebben over "collectief wonen met een sociale dimensie"<sup>[42]</sup> om verwarring met andere vormen van informele solidariteit te vermijden.

Solidair wonen vertaalt zich in groepswonen met privé- en gemeenschappelijke ruimten. De bewoners verklaren zich meestal akkoord met een samenlevingscharter en laten geen nieuw lid toe, tenzij door coöptatie. Ze beheren alles zelf, met een variabele omkadering door een vereniging. Er is heel wat verscheidenheid ter zake. Sommige ervaringen inzake solidair wonen berusten op het werk van verenigingen. Andere ervaringen zijn opgestart door de bewoners zelf en zijn niet (of nauwelijks) afhankelijk van ondersteuning van buitenaf.

Solidair wonen is zowel vanuit economisch als uit psychosociaal oogpunt interessant. Het kan de gepaste uitweg zijn aan het einde van een verblijf in een onthaaltehuis. Doordat de solidariteit bevorderlijk werkt, wordt vaak vermeden dat bewoners hervallen. Veel voormalige gebruikers van opvangstructuren of mensen die op straat leefden, hebben nood aan een sterke sociale omgeving om het in hun nieuwe woning vol te houden.

Deze oplossing kan, en dat is niet de enige verdienste ervan, eveneens functioneren met chronisch daklozen, die vaak heen en weer pendelen tussen opvangstructuren en de straat. De rechtstreekse overgang van de straat naar solidair wonen kort het klassieke lineaire traject straat > nachtasiel > onthaaltehuis > huisvesting in, dat door sommigen heel slecht wordt verteerd. Deze formule vermijdt dat daklozen van de ene instelling naar de andere worden gestuurd en biedt hen de kans om rechtstreeks een plaats te vinden waaraan ze zich kunnen aanpassen en waar ze aan de werking kunnen deelnemen.

[41] Besluit van de regering van het Brussels Gewest van 19 november 1998 tot organisatie van de socialewoningbureaus, gewijzigd door het besluit van 4 juli 2002.

[42] BBRoW, Art. 23 nr. 29, Collectief wonen in praktijk, 10-11-12/2007.

## 9.2.6 Andere alternatieven voor opvang

Tot slot moet eraan worden herinnerd dat er alternatieven voor de opvang in onthaalhuizen bestaan, met name de kraakpanden met verschillende graden van organisatie en erkenning (bijvoorbeeld de bezetting van de Koningsstraat 123 die is omgevormd tot een legale bezetting met de instemming van het Waals Gewest).

## 9.3 DE BEPERKINGEN VAN DE SECTOR

Zoals wij het zien, is de thuislozenzorg al verschillende jaren bezig met het “met eigen middelen” creëren en innoveren van verschillende soorten initiatieven en projecten met de bedoeling om een zo goed mogelijk antwoord te bieden op de moeilijkheden en gebreken waarmee de mensen en diensten op het terrein dagelijks worden geconfronteerd.

Deze initiatieven zijn essentieel en moeten worden aangemoedigd. Toch dient te worden gewezen op heel wat beperkingen en zwakke punten. We verdelen deze beperkingen in drie categorieën: wettelijke, institutionele en publieksgebonden beperkingen.

### 9.3.1 De wettelijke beperkingen

De belangrijkste doelstelling van de opvangstructuren is het herwinnen van de zelfstandigheid, ongeacht de wetgever (FGC, GGC, VG). Het herwinnen van de rechten moet samen gebeuren met de opvang, dit wil zeggen tijdens, maar logischerwijs ook na de opvang. Nochtans wordt de specifieke opvolging na de opvang, ondanks het belang ervan, niet erkend of gesubsidieerd als dusdanig. Ze zou duidelijk moeten worden opgenomen in de opdrachten en de doelstellingen van de onthaalhuizen en ook de passende middelen moeten krijgen.

Meer bepaald voor de initiatieven op het vlak van solidair wonen, ligt een grote beperking in het feit dat mensen die een sociale uitkering krijgen, het statuut van alleenstaande dreigen te verliezen. Hoewel er bepaalde jurisprudenties bestaan, ziet iemand die zijn toevlucht neemt tot “collectief” wonen zijn inkomen meestal overgaan in de categorie van “samenwonende”, met als gevolg dat elk schaalvoordeel, dat door solidair wonen mogelijk wordt, verdwijnt. Dit schaadt het feitelijke begrip solidariteit.

Tot slot moet worden vermeld dat de huidige wetteksten de erkenning van bepaalde middelen niet toelaten die de sector aanwendt om een antwoord te bieden op de vraag naar opvang, ondersteuning en opvolging. Deze

vaststelling pleit in het voordeel van een versoepeling van de erkenningsdecreten, waarvan de al te strenge categorieën geen rekening houden met de verscheidenheid aan praktijken.

### 9.3.2 De institutionele beperkingen

Omdat de belangrijkste doelstelling van de specifieke “opvolging/begeleiding na opvang” de oprichting is van een nieuw sociaal weefsel en een netwerk van hulpverlening dat is aangepast aan de persoon in zijn nieuwe leefomgeving, moet op grote schaal worden samengewerkt met andere diensten (sociaal, gezondheid, school, vrije tijd,...).

Aangezien dit luik van het werk van de onthaalhuizen niet wordt erkend of gesubsidieerd door de voogdijbesturen, wordt dit verwezenlijkt met onvoldoende menselijke en financiële middelen (of zelf geen financiële middelen) en in sommige gevallen zelfs ten nadele van andere hulpacties waarvan de bewoners gebruik zouden kunnen maken.

### 9.3.3 De publieksgebonden beperkingen

Er dient te worden vastgesteld dat het type instellingen dat momenteel wordt erkend door de voogdijbesturen niet beantwoordt aan de complexiteit van de aanvragen en de sociale realiteit van de armsten. Sommige personen die te kampen hebben met zware moeilijkheden – vaak in combinatie (alcohol, drugs, mentale gezondheid,...) – hebben problemen om een plaats te vinden in de erkende structuren die hulpverlening op lange termijn aanbieden (behalve noodopvang). Slechts enkele vernieuwende initiatieven zijn meer specifiek voor hen bestemd.

We merken eveneens op dat, hoewel solidair wonen zich in theorie richt tot een gemengd publiek, nog geen enkele vrouw haar toevlucht genomen heeft tot een dergelijk initiatief. De sector stelt zich dus de vraag of het relevant is om een dergelijk initiatief uitsluitend voor vrouwen uit te werken. Sommige mannen betrekken evenmin solidaire woningen omdat de lokalen doorgaans niet ingericht zijn om er (deeltijds of voltijds) met een of meer kinderen te wonen. Ook deze piste wordt momenteel onderzocht.

Bovendien betekenen collectieve projecten zoals solidair wonen concurrentie voor grote gezinnen op zoek naar een woning. Het is voor deze gezinnen immers bijzonder moeilijk om een geschikte woning te vinden en de mogelijke combinaties worden nog meer beperkt door bepaalde regels van de wooncode (met betrekking tot het verband tussen het aantal kamers en het aantal bewoners, tot de verplichtingen naargelang de leeftijd van de kinderen,...). Het tekort aan huurwoningen zorgt hier voor een ethisch dilemma.

## 9.4 VOORSTELLEN TOT VERBETERING

### 9.4.1 Meer samenhangende, gecoördineerde en solidaire reglementeringen

De Brusselse thuislozenzorg is onderworpen aan 3 voogdijbesturen (COCOF, GGC, VG) en hoewel het hier een gemeenschapsmaterie betreft, werkt de sector rechtstreeks of onrechtstreeks samen met talrijke andere bestuursniveaus (federaal, gewestelijk, gemeentelijk). Een betere samenwerking en samenhang tussen deze verschillende niveaus zouden er in de praktijk voor zorgen dat de gebruikers gemakkelijker toegang krijgen tot hulpverlening.

Zolang de huisvestingsmarkt vraag en aanbod niet in evenwicht kan brengen, moeten bepaalde maatregelen ter ondersteuning van de toegang tot huisvesting worden ingevoerd of nog versterkt: voorkomen dat woningen verdwijnen, illegale uitzettingen bestrijden, toegang tot VIBH (Verhuis- en Installatietoelage en Bijdrage in het Huurgeld) vergemakkelijken voor mensen die een onthaaltehuis en de straat achter zich laten, de toegang tot sociale woningen vergemakkelijken, uithuiszettingen uit onbewoonbare woningen verbieden zolang er geen andere oplossing is, meer steun voor de sociale verhuurkantoren. Tot slot moeten er in de socialehuisvestingsplannen quota komen die een weerspiegeling zijn van de daadwerkelijke bevolkingsevolutie, zoals een minimumquotum van betaalbare woningen die zijn aangepast aan grote gezinnen.

Het garanderen van de individualisering van de sociale rechten (afschaffing van het statuut van "samenwonende") zou ervoor moeten zorgen dat de investeringen van personen in moeilijkheden die creatieve oplossingen vinden voor hun probleem van eenzaamheid worden opgewaardeerd zonder dat ze financieel worden benadeeld.

### 9.4.2 Erkennen en valoriseren van de "goede praktijken"

Een erkenning door de verschillende voogdijbesturen van verschillende praktijken waarmee zowel een aanbod mogelijk is dat beter aansluit bij de behoeften van de mensen als een vermindering van de druk op de "verzadigde" opvangstructuren, is vandaag de dag meer dan nodig. De opwaardering van de begeleiding na opvang door de onthaaltehuizen, de opwaardering van de federaties van diensten, de ondersteuning van de oprichting van transitwoningen en solidaire woningen (met name voor gezinnen), meer middelen voor de diensten voor begeleid

wonen, het zijn allemaal pistes die zouden bijdragen tot de strijd voor een meer rechtvaardige en solidaire wereld.

We wijzen nog op verschillende goede praktijken die het zouden verdienen om te worden uitgebreid, zoals bijvoorbeeld de betrokkenheid van "ervaringsdeskundigen" in diensten die in contact staan met de allerarmsten, rekening houden met de mening van de thuislozen (praatgroepen) of het systematiseren van duidelijke conventies en dynamische samenwerkingsverbanden met alle OCMW's.

We benadrukken nog dat de organisaties die hebben meegewerkt aan dit artikel in hun eisen- en prioriteitenbundel voor de sector nog meer vaststellingen, werkpistes en eisen hebben geformuleerd.

## KWETSBARE GROEPEN

### 10. “Cachez cette pauvreté que je ne saurais voir”.

#### De gevangenis: exponentiële armoede

*Florence Dufaux, GGC-coördinatie van de diensten voor justitieel welzijnswerk  
Mei 2010*

#### GGC-coördinatrice van de diensten voor justitieel welzijnswerk

Florence Dufaux

fdufaux@lastrada.irisnet.be

0476 64 22 33

Naast schuldenlast, het terugvallen op sociale uitkeringen of de grote socio-economische kwetsbaarheid van de mensen die op straat leven, bestaat er een onzichtbare armoede waarover we weinig horen en die zich achter de dikke muren van de gevangenis afspeelt: armoede bij gedetineerden. Doorgaans krijgen we een zeer beperkt en eenzijdig beeld van het leven in de gevangenis, dat even vervormend als spectaculair is, naar aanleiding van een ontsnapping – wat zeer uitzonderlijk blijft<sup>[43]</sup> – of van een kortstondige aanklacht van de omstandigheden in de gevangenis – ongezonde leefomstandigheden blijven de norm zonder structurele veranderingen.

Over de gevangenis doen veel foute voorstellingen en ideeën de ronde. Op een moment dat nieuwsberichten worden opgeklopt door de sensatiezucht van de media, lijkt de gevangeniswereld een reeks gevoelens te kanaliseren (ze stelt gerust en verontrust, ze boezemt afkeer in en bevredigt). Opsluiting lijkt vaak de oplossing te zijn in een politieke context waar “nultolerantie” en een uitbreiding van de gevangenis capaciteit overheersen.

Brussel telt twee arresthuizen, bedoeld om mensen in voorlopige hechtenis op te sluiten. In realiteit verblijven er echter ook veroordeelden en geïnterneerden<sup>[44]</sup>. Gemiddeld zitten meer dan 1 300 mensen opgesloten in Vorst-Berkendaal en Sint-Gillis – ongeveer 13 % van de gemiddelde Belgische gevangenisbevolking; 638 mannen in Vorst, 65 vrouwen in Berkendaal, 615 mannen in Sint-Gillis. In de gevangenis van Berkendaal verblijven ook dagelijks een of twee zuigelingen, samen met hun opgesloten moeder (gemiddeld slapen zes

zuigelingen in een gevangenis in België<sup>[45]</sup>). In heel 2009 zijn bijna 4 000 mensen opgesloten in een Brusselse gevangenis. Sommigen blijven er enkele dagen, anderen meerdere jaren, soms in erbarmelijke omstandigheden.

#### 10.1 STEUN VOOR GEDETINEERDEN: DIVERSITEIT EN MOEILIKHEDEN

Er bestaan in het Brussels Gewest heel wat diensten buiten de gevangenis en onafhankelijk van het gevangeniswezen die hulp bieden aan gedetineerden. Deze verenigingen werken op vraag van de gedetineerden, zijn gebonden aan het beroepsgeheim en werken met betaalde medewerkers en/of vrijwilligers.

In de eerste plaats zijn er binnen de penitentiaire inrichtingen acht algemene diensten aanwezig voor psychosociale bijstand of juridische informatie. Hun ondersteuning kan van essentieel belang zijn op het moment van de opsluiting (morele steun aan de gedetineerde, aanwezigheid voor de naasten, formaliteiten op het vlak van huisvesting, roerende goederen, de werkgever, de sociale instellingen) en om de vrijlating voor te bereiden. Ze bieden ook socioculturele activiteiten aan voor gevangenen uit het stelsel van gemeen recht en gevangenen in de psychiatrische vleugel.

Daarnaast is ook een reeks gespecialiseerde diensten actief in de gevangenis. Verenigingen die gespecialiseerd zijn in opleidingen in de gevangenis, die werken rond verslavingen, geestelijke gezondheid of de relatie tussen een opgesloten ouder en diens kind, zijn al verschillende jaren actief in de gevangenis en hebben een grote ervaring opgebouwd in de materie. Ze organiseren individuele opvolging en collectieve activiteiten. Tot slot zijn er nog heel wat verenigingen die buiten de gevangenis een sociale rol vervullen en regelmatig binnen de gevangenis muren optreden, hoewel het niet hun enige activiteit is.

[43] Op 10 238 gevangenen waren er in 2009 17 rechtstreekse ontsnappingen uit gesloten instellingen. Jaarverslag 2009. Algemene directie van de penitentiaire instellingen.

[44] Een geïnterneerde is een persoon die een misdrijf heeft gepleegd en hiervoor schuldig is bevonden, maar er niet verantwoordelijk voor is omwille van zijn mentale gezondheid op het ogenblik van de feiten.

[45] Zuigelingen mogen bij hun moeder in de gevangenis verblijven tot ze anderhalf of twee jaar oud zijn. Dit verloopt niet zonder problemen, onder andere als gevolg van de overbevolking. Soms kunnen de baby's niet terecht in aangepaste cellen.

Waar het aanbod aan hulp aan gedetineerden uitgebreid en gevarieerd kan lijken, is het tegelijk even versnipperd: de acht algemene diensten voor justitieel welzijn zijn afhankelijk van vier verschillende subsidiërende overheden (Franse Gemeenschap, COCOF, Vlaamse Gemeenschap en GGC), terwijl de gespecialiseerde diensten ontstaan zijn uit specifieke akkoorden op domeinen waarvoor zowel het Gewest (tewerkstelling) als de Gemeenschappen bevoegdheden hebben (gezondheid, voortgezet onderwijs, cultuur,...).

De beschrijving van de activiteiten van de verenigingen in het gevangenis milieu zou, rekening houdend met de dynamiek en de wil van de professionele of vrijwillige maatschappelijk werkers, niet volledig zijn zonder melding te maken van enkele struikelblokken op het terrein. Allereerst zijn de veiligheidsvoorschriften van dusdanig prioritair belang dat de voorstellen voor activiteiten voor gevangenen op de tweede plaats komen. Ze worden ook regelmatig aangehaald om sociale opdrachten te annuleren of te verhinderen. Bovendien zijn sommige gedetineerden – meestal diegenen die niet vertrouwd zijn met de gevangeniswereld of diegenen die de landstalen niet spreken, diegenen die juist de meeste steun nodig hebben om in de gevangenis overeind te blijven – niet op de hoogte van het bestaan van deze diensten. Daarnaast zijn er weinig lokalen beschikbaar voor het organiseren van collectieve activiteiten, opleidingen, sportactiviteiten of praatgroepen. Zo beschikt de mannengevangenis van Vorst over geen enkele sportinstallatie voor de 638 gedetineerden. In de drie beschikbare lokalen voor socioculturele en opleidingsactiviteiten is er plaats voor vijf tot tien deelnemers. In de gevangenis van Sint-Gillis tot slot, stipuleert een akkoord uit 2003, tussen toenmalig minister van Justitie, Marc Verwilghen, en de cipersvakbonden, dat geen enkele activiteit mag plaatsvinden zonder hun goedkeuring. Sindsdien is het binnen deze gevangenis redelijk lastig om nieuwe collectieve projecten op te zetten, aangezien de personeelsvertegenwoordigers elk voorstel afwijzen dat buiten de basisopleidingen valt.

Al deze elementen verklaren dat de meeste gevangenen in de Brusselse gevangenis, hoewel van 60 % onder hen wordt vermoed dat ze onschuldig zijn<sup>[46]</sup>, 23 uur per dag in een cel verblijven zonder enige activiteit (ze hebben recht op één uurtje op de binnenplaats per dag).

Gezien de moeilijkheid om een aanbod aan structurele hulp- en dienstverlening in te voeren in de gevangenis en op basis van de vaststelling van de versnippering van de verenigingen actief in het gevangeniswezen, hebben de ministers voor Bijstand aan Personen van de Gemeenschappelijke

Gemeenschapscommissie in 2005 aangedrongen op de oprichting van een Overlegcomité voor justitieel welzijn. Dit Overlegcomité brengt de verschillende algemene diensten die in de gevangenis actief zijn maandelijks samen, om te komen tot een gezamenlijk beleid ten voordele van het recht van gevangenen op hulp en sociale bijstand. Het Overlegcomité beschikt sinds juli 2009 over een coördinator wiens taak het is de diensten voor justitieel welzijn die in Brussel actief zijn te laten samenwerken, de coördinatie tussen de gefedereerde entiteiten op te volgen en de samenwerking met de federale autoriteit en de andere gefedereerde entiteiten te ontwikkelen voor de toepassing van de basiswet op Brussels niveau. Het gaat in de eerste plaats om het tot stand brengen van een dialoog tussen de algemene diensten, om betere informatie tussen de medewerkers van verschillende diensten en om het op eenduidige manier communiceren met de verschillende federale niveaus (gevangenisdirecties, gevangeniswezen, kabinet van de minister van Justitie).

Onderhavig artikel komt voort uit een discussie tussen de verantwoordelijken van organisaties die via een van de werkgroepen deelnamen aan het overleg. Er worden drie specifieke punten uitgewerkt. In de eerste plaats zullen wij vragen stellen over het bestaan van “bevoorrechte groepen” in de gevangenis. Vervolgens zullen wij de gevangenis bekijken als een structuur die leidt tot verhoogde kwetsbaarheid. Tot slot zullen wij onderzoeken hoe een verblijf in de gevangenis de gevangenen sociaal en economisch kwetsbaar maakt wanneer ze weer vrijkomen. Tijdens deze analyse zullen wij telkens bekijken wat de invloed is van het ontbreken van huisvesting op het parcours voor of na de gevangenis.

## 10.2 DE GEVANGENIS: LAATSTE SCHAKEL VAN SOCIALE UITSLUITING

De gevangenis treft niet alle personen en illegale daden op eenzelfde manier. In de eerste plaats leiden bepaalde inbreuken vaker tot opsluiting dan andere. Zo wordt voor herhaalde kleine inbreuken doorgaans vaker een aanhoudingsmandaat uitgevaardigd dan voor economische en financiële misdrijven. Dit selectieve proces, dat we doorheen de hele gevangenisgeschiedenis zien terug komen, kan door verschillende factoren worden verklaard. Sommige inbreuken kunnen gemakkelijker worden opgespoord. Zo is een handtasdiefstal voor iedereen met het blote oog zichtbaar, in tegenstelling tot een witwasoperatie of misbruik van voorkennis. Bovendien worden bepaalde wijken, activiteiten en individuen meer in het oog gehouden dan

[46] Jaarverslag 2009. Algemene Directie van de Penitentiaire Instellingen.

anderen<sup>[47]</sup>: een sterkere repressie van de kleine criminaliteit in plaats van de witteboordencriminaliteit blijkt ook een politieke keuze te zijn.

Ten tweede is een onderzoeksrechter, bij een gelijke inbreuk, meer geneigd om een aanhoudingsmandaat uit te vaardigen tegen iemand zonder onderdak, verblijfsvergunning of werk.<sup>[48]</sup> Nadien heeft de feitenrechter tijdens de uitspraak de neiging om de periode van voorhechtenis te valideren door de persoon te veroordelen die opgesloten was of blijft. In België zit 34,7 % van de gevangenen in voorhechtenis<sup>[49]</sup>: dit is een van de hoogste cijfers in Europa. Volgens minister van Justitie Stefaan De Clerck heeft een derde van hen geen verblijfsvergunning. Het is gewettigd te denken dat een groot aantal verdachten geen verblijfplaats hebben – het betreft een van de wettelijke criteria van de toepassing van de wet op de voorlopige hechtenis. Een directielid van de gevangenis van Vorst vertelt dat met Pasen iemand werd opgesloten wegens poging tot diefstal van chocolade. De benaming van het misdrijf alleen al wijst op de sociale situatie van de beschuldigde: recidivist, geen familie, geen inkomen, geen onderdak, geen papieren,...

Als we dan vaststellen dat de gevangenis in de eerste plaats een "instelling voor armen"<sup>[50]</sup> is, is dat niet zo omdat de armsten meer misdrijven plegen (wie is nog nooit in de verleiding gekomen om chocolade te stelen, naast het zebepad over te steken of door het rood licht te rijden?), maar wel omdat ze in alle schakels van de strafketen vaker worden bestraft, door de keuzes van het strafrechtelijk beleid en de individuele houding van de gerechtelijke actoren (politietoezicht, signalering aan het Parket, afgifte van het aanhoudingsmandaat, feitelijke veroordeling).

In België is het beeld van gedetineerden meestal dat van jonge mannen met een beperkte opleiding en een zwakke sociaaleconomische positie die een diefstal hebben gepleegd<sup>[51]</sup>. Uit een studie<sup>[52]</sup> naar de opleidingsgraad, uitgevoerd in bepaalde gevangenissen van de Franse Gemeenschap, blijkt echter dat bijna 30 % van de gedetineerden verklaart geen diploma te hebben en dat bijna

45 % zegt een getuigschrift basisonderwijs (lagere school) te hebben. Iets minder dan 20 % van de gedetineerden zegt in het bezit te zijn van een diploma lager secundair onderwijs.

Naast deze ruwe gegevens, toont de dagelijkse omgang met gevangenen dat opsluiting vaak ook het eindpunt is van een traject dat bestaat uit verschillende breuken met de maatschappelijke instellingen (familie, school, werk), en dat vaak wordt gekenmerkt door verschillende vormen van uitsluiting<sup>[53]</sup>. Doorheen de opsluiting in de gevangenis zien we het falen van het sociaaleconomisch beleid voor solidariteit en sociale cohesie voorafgaand aan de repressie en de verbanning uit de samenleving.

### 10.2.1 Enkele gevangenisstereotypen

De criminele sfeer kan op weinig begrip bij het grote publiek rekenen, ook wel omwille van de spectaculaire behandeling ervan. Volgens de meeste media zou de misdaad stijgen, terwijl uit alle bestaande gegevens<sup>[54]</sup> blijkt dat het aantal vastgestelde inbreuken niet toeneemt. Justitie zou laks te werk gaan, terwijl repressie en punitiviteit duidelijk toenemen. Sinds 1980 is de bevolking in de gevangenissen immers met 80 % gestegen; de duur van een verblijf in de gevangenis is op 15 jaar tijd meer dan verdubbeld<sup>[55]</sup>, zonder dat de criminaliteit is gestegen, zoals reeds gezegd.

### 10.2.2. Sociaaleconomische achteruitgang, dolgedraaide openbare veiligheid, overmatige inzet op het strafrecht

Talrijke auteurs verklaren deze toename van repressie aan de hand van de onzekere sociaaleconomische context. De onzekere toekomst, herleid tot angst voor criminaliteit, concentreert, in een periode van onstabiliteit, de dreiging op bepaalde specifieke bevolkingsgroepen – uit volksmilieus. Bij gelijke criminaliteit laten de dalende investeringen in het sociale beleid en het tekort aan economische zekerheid, zich voelen door een grotere toevlucht tot het strafrecht en meer opsluitingen. Deze trend lijkt op lange termijn bewaarheid te worden<sup>[56]</sup>.

[47] WALGRAVE, L., VERCAIGNE, C., La délinquance des jeunes autochtones et allochtones à Bruxelles, in BRION, F. et al., *Mon délit? Mon origine. Criminalité et criminalisation de l'immigration*, Bruxelles, Editions De Boeck-Université, 2000.

[48] Marchetti, A.-M., *Fabriques de misère*, Ecorev, n°15, 2004.

[49] Jaarverslag 2009. Algemene Directie van de Penitentiaire Instellingen.

[50] Marchetti, A.-M., *Fabriques de misère*, Ecorev, n°15, 2004.

[51] De Clerck, S. *Strafbeleid en Gevangenisbeleid. Oriëntatienota*, minister van Justitie, juni 1996.

[52] ANDRE, F. Et al., *Enquête sur la provenance et le niveau scolaire des détenu(e)s en Belgique*, FAFEP, juni 2000-juni 2001.

[53] WALGRAVE L., VERCAIGNE, C., *op. cit.*

[54] Zie: Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie.

[55] Bovendien is tussen 1980 en 2005 het aantal personen in voorlopige hechtenis met 2,5 vermenigvuldigd; de duur van de voorlopige hechtenis is verdubbeld; het aantal veroordeelden is nagenoeg verdubbeld; de afgelopen tien jaar is het aantal geïnterneerden gestegen met 70 %.

[56] Charlotte Vanneste heeft de criminaliteits- en punitiviteitscijfers voor de Belgische Staat tussen 1830 en 2000 bestudeerd en wijst op een aanhoudende relatie tussen indicatoren van de economische situatie en de intensiteit waarmee toevlucht tot het strafrecht wordt gezocht. Vanneste C., *Les chiffres des prisons. Des logiques économiques à leur traduction pénale*, Parijs, L'Harmattan, 2001.

### 10.3 ARMOEDE IN DE GEVANGENIS

Binnen de muren van een strafinrichting neemt armoede vaak een extreme vorm aan. Op het vlak van rechten zijn, volgens de Basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden (wet-Dupont)<sup>[57]</sup>, gedetineerden niet onderworpen aan enige beperking, tenzij dan de “vrijheidsberoving”. In de praktijk worden de gevangenen echter beroofd van vrijwel al hun economische, sociale en culturele burgerrechten. Aangezien ze worden beschouwd als staande onder toezicht van het gevangeniswezen, genieten ze niet van het werkloosheidsverzekeringssysteem, van de mogelijkheid om een beroep te doen op sociale bijstandsuitkeringen (OCMW), van de uitkeringen van het ziekenfonds, enz. Het werk dat gedetineerden verrichten binnen de gevangenis is bovendien niet onderworpen aan de sociale zekerheid. Armoede wordt op die manier vaak verklaard in termen van wettelijke uitsluiting.

Armoede kenmerkt zich ook door de levensomstandigheden en het gebruik van de ruimte. In de mannengevangenis van Vorst zijn nog twee vleugels onbewoonbaar: geen stromend water, geen sanitair (de gedetineerden doen hun behoefte in wc-emmers). In de andere vleugels verblijven vaak drie gevangenen per cel, met een “noodmatras” op de grond. Er zijn geen kleren en badhanddoeken.

De overbevolking verschilt van instelling tot instelling. In de mannengevangenis van Vorst is ze bijzonder schrijnend, de overbevolking bereikt er 57,5 %. In Sint-Gillis bedraagt ze 22,6 %<sup>[58]</sup>. Hoewel de gevangenisbevolking stijgt, zowel in Brussel als in de rest van het land, lijkt de beslissing om nieuwe gevangenisinstellingen te bouwen, ondanks het uitgetrokken budget (één miljard euro<sup>[59]</sup>), geen duurzame oplossing te bieden, aangezien er niets wordt gedaan aan de oorzaken van het toenemend aantal gedetineerden. Zo moet, volgens het Comité van Ministers van de Raad van Europa<sup>[60]</sup> “de uitbreiding van het penitentiair park eerder een uitzonderlijke maatregel zijn, aangezien ze doorgaans geen duurzame oplossing voor

het probleem van de overbevolking biedt”. Vier factoren dragen bij tot de overbevolking in de Belgische gevangenis: men gaat vaker over tot voorlopige hechtenis, men geeft strengere straffen, er zijn meer obstakels voor voorwaardelijke invrijheidstelling en de explosieve toename van het aantal geïnterneerden<sup>[61]</sup>.

De armoede binnen de gevangenisbevolking wordt ook gekenmerkt door de tijdsdimensie: de meeste gedetineerden zijn inactief. Werk is zeldzaam in de gevangenis en er zijn geen activiteiten, ondanks de behoefte aan basisopleiding, alfabetisering en sport. Verveling bij gebrek aan activiteiten en het dagelijkse gevoel van nutteloosheid op sociaal en cultureel vlak zijn een bron van grote menselijke wanhoop. Dit terwijl er juist veel tijd is die ingevuld moet worden en veel gebreken zijn die moeten worden opgevuld om enige zin te geven aan het verblijf.

Armoede tekent zich ook duidelijk af op het vlak van toegang tot de gezondheidszorg. Maximaal twee douches per week in de overbevolkte vleugels van de mannengevangenis van Vorst. In Sint-Gillis krioelt het van de ratten. De gedetineerden krijgen te veel psychotrope middelen met het oog op het handhaven van de orde. Bij vrouwen is er haast geen opsporing van borstkanker of gynaecologisch onderzoek. Er is weinig afwisseling in de voeding en de gevangenen krijgen te weinig fruit en groenten.

Kortom, de gedetineerden krijgen dan wel eten en onderdak, maar leven in moeilijke materiële omstandigheden. Basisbehoeften moeten gekocht worden in de gevangenis: van voldoende toiletpapier, gezonde en evenwichtige voeding, tot schriftelijk of telefonisch contact met de buitenwereld. Enkel de mensen die helemaal geen geld hebben, hebben recht op 25 euro “sociale kantine” per maand. Armoede laat zich dan ook voelen op het vlak van levensruimte en materiële omstandigheden, geringe toegang tot werk en vrijetijdsactiviteiten, cultuur en opleiding, hygiëne en basisgezondheidszorg.

[57] 12/01/2005, Belgisch Staatsblad, 01/02/2005. De wet is slechts heel gedeeltelijk in voege getreden bij gebrek aan Koninklijke Uitvoeringsbesluiten.

[58] In Vorst verblijven gemiddeld 638 gedetineerden voor een gemiddelde capaciteit van 405 plaatsen. In Sint-Gillis verblijven 615 gevangenen voor 502 plaatsen (Jaarverslag 2009. Algemene Directie van de Penitentiaire Instellingen).

[59] LAMQUIN, V., *Un milliard d'euros pour les prisons*, Le Soir, 13/03/2010.

[60] Comité van de Ministers van de Raad van Europa, Aanbevelingen over de overvolle gevangenisinstellingen en de groei van de gevangenisbevolking, 30/09/1999.

[61] Vanneste, C., *la population carcérale à Bruxelles, actes du colloque “le détenu: un citoyen comme un autre!”*, Brussels Parlement, 13/03/2008, pp. 23-32.

## 10.4 DE GEVANGENIS: EEN ARMOEDEMECHANISME

Men zou kunnen geloven dat de sociaaleconomische situatie van gedetineerden verbetert zodra ze hun straf hebben uitgezeten en de gevangenis verlaten. Hoewel ze hun rechten terugkrijgen (werkloosheid, OCMW, ziekenfonds), moeten ze hun leven helemaal opnieuw opbouwen. Ex-gedetineerden zonder familie moeten op zoek naar een woning, een opleiding en/of een baan. Het uittreksel uit het strafregister zorgt ervoor dat ze niet terecht kunnen in het openbaar ambt. Het wordt ook vaak gevraagd door werkgevers in de privésector, zelfs door interimbedrijven. Hoewel het niet wettelijk is, vragen in de praktijk ook heel wat verhuurders en opleidingsorganisaties naar dit uittreksel.

Het is trouwens bijzonder moeilijk om vanuit de gevangenis een nieuwe woning te vinden aangezien men niet weet wanneer men vrijkomt en niet over een inkomen beschikt. Doordat men op voorhand niet weet wanneer men de gevangenis zal verlaten, wordt elke serene en constructieve voorbereiding op de herinschakeling verstoord: het is moeilijk de belofte van werk te krijgen zonder te weten wanneer men zal vrijkomen. Onthaalhuizen weigeren steeds vaker ex-gedetineerden omdat ze geen exacte datum van vrijlating kunnen opgeven. Hoe kan men trouwens een appartement huren wanneer men geen inkomen heeft? De wachtlijsten voor appartementen onder toezicht zijn zeer lang. En hoe kan men zich inschrijven voor een opleiding als men niet zeker is dat men vrij zal zijn wanneer ze begint? De diensten voor justitieel welzijnswerk, die gevangenen helpen bij de stappen die ze ondernemen met het oog op hun vrijlating, worden tegenover deze schijnbaar onoplosbare problemen geconfronteerd met eenzelfde verbijstering als de gedetineerden. Op welke manier moet het probleem worden aangepakt?

Het ontbreken van de economische en sociale rechten in de gevangenis, de termijn om ze opnieuw op te nemen na de vrijlating, de onzekerheid over de datum van de vrijlating, de structurele moeilijkheid om binnen de gevangensmuren een (her)inschakeling in de samenleving voor te bereiden wanneer men geen familie of inkomen heeft, verklaren waarom ex-gevangenen zo weinig middelen hebben op het vlak van toegang tot huisvesting en soms op straat terecht komen.

Samengevat, waar het vaak mensen uit volkse milieus zijn die in de gevangenis terecht komen, treedt armoede in gevangnissen nog op verscherpte wijze op, in termen van overbevolking, gebrek aan hygiëne en toegang tot zorg. Werk

en opleiding zijn zeldzaam, terwijl de behoeften aan onderwijs schrijnend zijn. Gevangenschap leidt tot een aanzienlijke verzwakking van de sociaaleconomische situatie van gelijk welke gedetineerde: de ene verliest zijn huis, de andere zijn werk en inkomen. Bij het verlaten van de gevangenis heeft de gedetineerde geen materiële, economische en symbolische middelen om opnieuw zijn plaats in de samenleving in te nemen.

## 10.5 DE MUREN IETS POREUZER MAKEN

Hoewel de gedetineerden afhankelijk zijn van de Staat, zijn de gevangenisinstellingen van het Rijk onderworpen aan burgerlijke controle via de parlementsleden. *“De leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers [...] en van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben toegang tot de gevangenis, mits ze een bewijs voorleggen van hun hoedanigheid.*

*Om de bewoonde verblijfsruimte te betreden of om in contact te treden met bepaalde gedetineerden is een bijzondere toelating van de minister vereist<sup>[62]</sup>.* Wij moedigen de Brusselse parlementsleden dan ook ten zeerste aan om hun recht om de penitentiaire instellingen van Vorst-Berkendaal en Sint-Gillis te bezoeken, uit te oefenen.

Het Brussels Gewest is bevoegd voor maatschappelijke hulp, onderwijs, beroepsopleiding, sport, cultuur, gezondheid en tewerkstelling (Actiris) voor de gedetineerden. We hebben naar ons gevoel voldoende aangetoond hoe talrijk de behoeften ter zake zijn. Wij sporen de politieke verantwoordelijken aan om in dit verband te investeren, in de geest van de wet-Dupont, die stelt dat gevangenen op zelfde wijze als elke vrije burger recht hebben op collectieve diensten en voorzieningen.

Op federaal niveau lijkt het ons hoogdringend de wet-Dupont toe te passen. Zoniet blijft elke oproep aan gevangenen om geldende wetten te respecteren bijzonder vaag en dubbelzinnig, aangezien ze zelf door de Staat in een situatie van juridische onzekerheid zijn geplaatst. Bovendien lijkt het ons belangrijk dat er wordt nagedacht over het afschaffen van het strafregister, gezien de negatieve gevolgen ervan nadat men zijn straf heeft uitgezeten, en over het voorzien van de datum waarop men de gevangenis verlaat, met het oog op de voorbereiding van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Een meer redelijke toepassing van de voorlopige hechtenis lijkt eveneens essentieel.

[62] Basiswet betreffende het gevangeniswezen en de interne rechtspositie van de gedetineerden, 12/1/2005, *Belgisch Staatsblad*, 01/02/2005, art. 33 §1.

Tot slot moet de complexiteit van de gevangenisrealiteit de simplistische beelden van boosaardige boeven en vijfsterregevangenis afzwakken. Hoewel gevangenschap het gevolg van een individuele daad is, roept elke opsluiting vragen op over de collectieve verantwoordelijkheden, het sociaaleconomisch beleid voorafgaand aan de repressie, en de capaciteiten van een samenleving om zinvol te zijn voor iedereen en om iedereen in haar schoot op te nemen. Gezien de strafrechtelijke filters vóór de gevangenis en gezien de nadelige gevolgen van het gevangensmilieu voor de armoede waarmee een individu wordt geconfronteerd, is het ook de verantwoordelijkheid van iedereen om zich vragen te stellen over de voordelen van opsluiting en over het opbod van het veiligheidsthema in de media naar aanleiding van een dramatisch nieuwsbericht. Als de gevangenis een mechanisme is dat armoede als gevolg heeft, is ze dan geschikt om onze samenleving doeltreffend te beschermen?

## KWETSBARE GROEPEN

### 11. Voedselhulp: naar de professionalisering van een praktijk

*Deborah Myaux, Fédération des Centres de Service Social – Concertation Aide Alimentaire  
April 2010*

**Fédération des Centres de Service Social  
– Concertation Aide Alimentaire**

**Federatie van de Bicommunautaire Centra voor  
Maatschappelijk Werk – Overleg Voedselhulp**

Deborah Myaux

E-mail : deborah.myaux@fcss.be

Tel. : 02 / 223 37 74

Dit werk resulteerde in een verslag dat eind 2009 werd uitgegeven door uitgeverij L'Harmattan<sup>[64]</sup>. De vaststellingen, pistes, ondervragingen en hieronder weergegeven conclusies zijn voornamelijk afkomstig uit de resultaten van dit onderzoek en de reflecties binnen de werkgroepen van het Overleg Voedselhulp.

We wijzen erop dat de thuislozenproblematiek in onderstaande uiteenzetting slechts beknopt wordt behandeld. Hoewel sommige Brusselse verenigingen uitsluitend of in grote mate samenwerken met de thuislozen, heeft het Overleg Voedselhulp zich meer algemeen toegelegd op wie voedselhulp krijgt. We beschikken bijgevolg over weinig gegevens m.b.t. de problemen van specifieke subgroepen van begunstigen.

#### 11.1 CONTEXT

Voedselhulp is helemaal geen recent verschijnsel. In de huidige context van de welvaartsstaat, is de voedselhulp echter verborgen en afgeschermd, zodanig zelfs dat burgers vergeten dat het bestaat en geen weet hebben van het bestaan en de omvang ervan. Hoe groot is dit verschijnsel? Wie krijgt voedselhulp? Wat zijn de oorzaken? Hoe worden de hulpaanvragen ervaren? Hoe worden ze onthaald en behandeld? Welke organisaties bedelen de voedselhulp? Met welke middelen? Hoe kan de aangeboden hulp nog worden verbeterd?

De verenigingen die de voedselhulp in Brussel organiseren en dagelijks geconfronteerd worden met de ontredde van de armsten, hebben zich over deze vragen gebogen. Na de oprichting van het Overleg Voedselhulp<sup>[63]</sup> in 2006 heeft de Federatie van de Bicommunautaire Centra voor Maatschappelijk Werk (FBCMWW) een onderzoek uitgevoerd om een antwoord op deze vragen te vinden. Dit onderzoek werd uitgevoerd volgens de methoden van een actie-onderzoek en steunt bijgevolg op de deelname van de betrokken hoofdrolspelers. Op die manier hebben de onderzoekers 51 van de 90 in het Brussels Gewest ondervraagde verenigingen ontmoet. Verschillende werkgroepen van elk een tiental personen hebben zich bovendien gebogen over de praktische vragen m.b.t. voedselhulp, over de politieke, filosofische uitdagingen, enz.

#### 11.2 VASTSTELLINGEN

Aan de hand van de gegevens van de Voedselbank kunnen we het aantal personen dat in België voedselhulp krijgt, schatten op 150 000. Aangezien sommige verenigingen die voedselhulp geven niet zijn aangesloten bij de Voedselbank, en andere, zoals moskeeën en evangelische kerken, niet in ons onderzoek zijn opgenomen, kunnen we ervan uitgaan dat dit aantal zeker geen overschatting is. Het werkelijke aantal zou zelfs iets hoger kunnen liggen.

##### 11.2.1 Begunstigen van voedselhulp

Mensen die hun toevlucht nemen tot voedselhulp, zijn bijzonder kwetsbaar, leven vaak in complexe situaties en kennen verschillende moeilijkheden of handicaps. Hun situatie verwijst naar een analyse van de bekende, klassieke oorzaken van armoede, waarop wij hier niet dieper zullen ingaan. Aan de hand van de beschikbare gegevens, kunnen we echter wel enkele typeprofielen van gebruikers belichten. Veel mensen die hun toevlucht nemen tot voedselhulp, krijgen een sociale uitkering: werklozen, ouderen met een klein pensioen en heel veel mensen met een leefloon.

[63] Het Overleg Voedselhulp werd in 2006 opgericht op initiatief van de Federatie van de Bicommunautaire Centra voor Maatschappelijk Werk (FBCMWW) en haar leden, om de sector van de voedselhulp in Brussel te coördineren, te vertegenwoordigen en professioneler te maken. Momenteel is een dertigtal organisaties voor voedselhulp actief binnen dit Overleg, dat in contact staat met nog meer dan 70 andere organisaties zodat ze allemaal op de hoogte zijn van de evoluties in de sector en de activiteiten die worden georganiseerd.

[64] HUBERT H.-O., NIEUWENHUYC S., L'aide alimentaire au cœur des inégalités, L'Harmattan, 2009.

Hoewel het verschijnsel van “werkende armen” geen recent verschijnsel is, nemen de verenigingen een toename van dit fenomeen waar. Ze ontvangen immers steeds meer aanvragen voor voedselhulp van mensen met vaak preciaire en deeltijdse jobs die het aan het einde van de maand telkens moeilijk hebben.

Veel gebruikers van voedselhulp verklaren dat ze duurzaam of tijdelijk geen middelen hebben, zij het om procedurele redenen of als gevolg van administratieve sancties.

Het aantal mensen zonder papieren die hun toevlucht nemen tot voedselhulp, tot slot, is zeer groot en stijgt nog steeds. Voor sommige verenigingen vormen deze mensen meer dan de helft van de begunstigden.

Op de vraag naar wat deze mensen drijft om een aanvraag in te dienen voor voedselhulp, zijn er verschillende antwoorden. Sociale onaanpassing, overmatige schuldenlast, lage inkomens of gezondheidsproblemen; er zijn verschillende oorzaken die vragen om gedifferentieerde antwoorden, zowel op het vlak van hulp als van sociale opvolging.

### 11.2.2 Verschillende vormen van voedselhulp

In het kader van het onderzoek van de FBCMW werden iets meer dan 90 verenigingen geïnventariseerd die actief zijn in de voedselhulp. De hulpverlening van deze verenigingen neemt drie verschillende vormen aan: verdeling van gratis of goedkope maaltijden, verdeling van voedselpakketten en verkoop van voedingsmiddelen tegen lage prijzen bij sociale kruideniers.

#### De sociale restaurants

De sociale restaurants zijn de meest verspreide formule van voedselhulp in Brussel. Deze term dekt zeer uiteenlopende initiatieven, zowel wat betreft de doelstellingen als wat betreft de doelgroepen of het soort maaltijden en de gehanteerde tarieven. Sommige richten zich tot specifieke doelgroepen, zoals bejaarden of thuislozen, andere tot een breder publiek, met het oog op sociale mix. De prijzen van de sociale restaurants variëren van 0 tot 6 euro per maaltijd.

#### De verdeling van voedselpakketten

De op een na meest verspreide vorm van voedselhulp in Brussel is de verdeling van voedselpakketten. Deze pakketten worden samengesteld naargelang de voedingsmiddelen waarover de vereniging beschikt, waarbij rekening wordt gehouden met de samenstelling van het huishouden. Van de drie vormen van hulpverlening is het voedselpakket ongetwijfeld de goedkoopste, zowel voor de verenigingen als voor de begunstigden. Deze laatsten krijgen ze gratis of

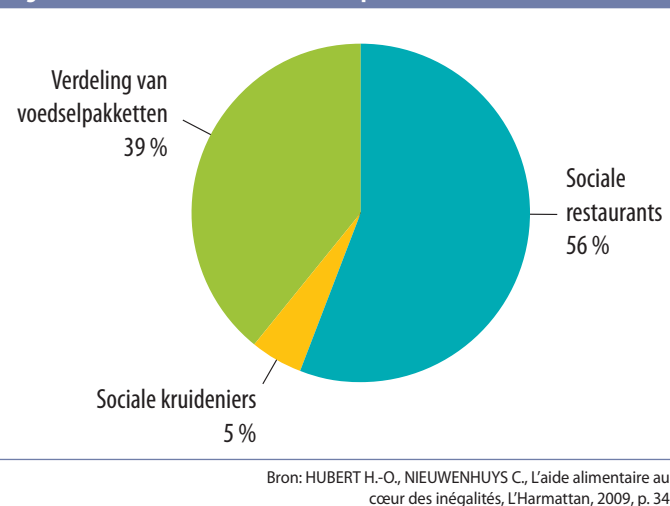
tegen betaling van een bedrag dat zelden meer dan 2 euro bedraagt.

Het is belangrijk te verduidelijken dat de voedingspakketten vooral budgettair soelaas bieden voor een huishouden of een persoon. De inhoud kan immers slechts enkele dagen worden bewaard.

#### De sociale kruideniers

Momenteel telt Brussel 6 sociale kruideniers<sup>[65]</sup>. De sociale kruideniers bieden de gebruikers een gevarieerd aanbod producten tegen prijzen die doorgaans niet meer dan 70 % van de gemiddelde marktprijs bedragen. Sociale kruideniers hebben het nadeel dat het beheer ervan zeer kostelijk is, voornamelijk omdat de verenigingen zelf moeten instaan voor het verschil tussen de gehanteerde prijzen en de aankooprijzen. Deze hulp komt bovendien slechts tegemoet aan de behoeften van diegenen die over voldoende middelen beschikken om inkopen te doen, zelfs tegen een lagere prijs. Deze vorm van hulpverlening moet echter zeker verder uitgewerkt worden, in het bijzonder omdat de gebruikers de keuze hebben tussen verschillende producten en het op die manier deuren opent naar een zekere zelfstandigheid.

Figuur 11-01 : Vormen van voedselhulp



#### Voedselhulp aan daklozen

De voedingsmiddelen in de voedselpakketten of de voedingsmiddelen die worden verkocht door de sociale kruideniers moeten doorgaans worden bereid, waardoor men minstens moet beschikken over een keuken en een basisuitrusting. Dit is duidelijk niet het geval bij daklozen. Vandaar dat verenigingen die zich willen inzetten voor de specifieke behoeften van de daklozen doorgaans maaltijden, tussendoortjes, soep of koffie verdelen in sociale restaurants

[65] Overzicht van de voedselhulp, zie [www.fcspb.be](http://www.fcspb.be)

of in tijdelijke verdeelpunten. De verdeling vindt ofwel het hele jaar door plaats, ofwel, zoals voor Operatie Thermos, tijdens de wintermaanden.

### 11.2.3 Middelen

De verenigingen die voedselhulp verlenen, beschikken over zeer verschillende middelen. Waar sommige structuren door de overheid worden gesteund, wijzen de meeste op een tekort aan middelen voor de massale en toenemende hulpaanvragen. Dit tekort heeft betrekking op zowel de levensmiddelen als de financiële en menselijke middelen.

#### De levensmiddelen

De Voedselbank<sup>[66]</sup> is een van de belangrijkste leveranciers van voedingsmiddelen aan de sector. De meeste verenigingen vullen de voorraden die ze verdelen aan met giften die ze krijgen van andere schenkers en/of door de aankoop van voedingsmiddelen.

Een van de grote uitdagingen van de sector is de ontwikkeling van procedures of structuren om deze aankopen te rationaliseren. Zo worden momenteel de pistes van gegroepeerde aankopen of aankoopcentrales bestudeerd, zelfs al zorgen deze voor grote logistieke en organisatorische problemen.

#### De financiële middelen

De hele sector heeft te kampen met problemen op het vlak van financiële middelen. Ongeacht de vorm, voedselhulp brengt automatisch kosten met zich mee: logistiek (bestelwagens, koelkasten, diepvriezers, enz.), werkingskosten (lokale, energieverbruik, communicatie, enz.), personeelskosten (lonen, terugbetaling van vrijwilligers, enz.).

Momenteel is geen enkele specifieke openbare financiering voorzien voor voedselhulpactiviteiten. De verenigingen moeten dus hun toevlucht nemen tot privéscheningen of moeten de voedselhulp financieren met andere activiteiten zoals de verkoop van tweedehandsmateriaal. Deze zoektocht naar financiële middelen kent een wisselend succes, afhankelijk van de verenigingen en, vooral, van hun bekendheid.

Hoewel de meeste verenigingen meer middelen wensen om tegemoet te komen aan de toenemende vraag en om de kwaliteit van hun diensten te verbeteren, is een van de belangrijkste moeilijkheden in de zoektocht naar financiering het feit dat de sector voornamelijk steunt op vrijwilligerswerk

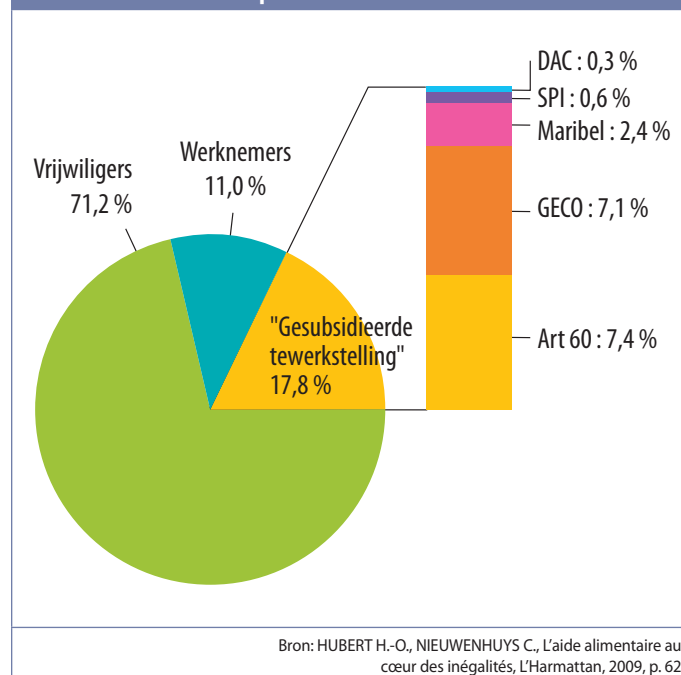
en dat, in de meeste gevallen, geen enkele vrijwilliger tijd heeft om fondsen te werven.

#### De menselijke middelen

De Brusselse verenigingen voor voedselhulp steunen massaal op vrijwilligerswerk. Naar schatting 71,2 % van het werk wordt verricht door vrijwilligers.

Naast vrijwilligers met zeer uiteenlopende achtergronden, zijn er nog werknemers, waarvan velen worden aangeworven in het kader van "gesubsidieerde tewerkstelling" (Maribel, Geco, Artikel 60, enz.). Het aandeel gekwalificeerde werknemers in de sector is zeer klein.

Figuur 11-02 : De verschillende statuten van de werknemers voor voedselhulp in Brussel



Het gebrek aan personeel, en meer in het bijzonder aan gekwalificeerd personeel, vormt heel wat problemen, zowel voor wat betreft de professionalisering van de sector als de opvang en de sociale begeleiding voor de gebruikers van de voedselhulp.

Het publiek dat een beroep doet op voedselhulp is bijzonder kwetsbaar, heeft vaak te kampen met grote problemen en heeft bijgevolg nood aan een professionele begeleiding. Als gevolg van het feit dat de meeste werknemers en vrijwilligers geen gekwalificeerde maatschappelijk werkers zijn, stellen we

[66] De levensmiddelen die door de Voedselbank worden verdeeld zijn van verschillende bronnen afkomstig: het Europees Programma voor hulp aan de meest behoeftigen (42,7 %), de voedingsindustrie (29,3 %), grootdistributie (18,8 %).

vast dat de opvang van, het luisteren naar en de begeleiding van de begunstigden soms spaak lopen door een gebrek aan neutraliteit in de opvang, arbitraire oordelen, ongeschikte begeleidingsvoorstellen, enz.

Het Overleg Voedselhulp en zijn leden willen de werknemers en de vrijwilligers dan ook de middelen en de theoretische, methodologische en deontologische omkadering bieden om hen te helpen bij de opvang van hun publiek. Een eerste stap in die richting was het uitwerken van een *Handvest van de voedselhulp*<sup>[67]</sup>.

### 11.3 VRAGEN, PROBLEMEN EN TOEKOMSTIGE PISTES

Het Overleg staat al vier jaar in voor de coördinatie, een betere cohesie en de professionalisering van de sector van de voedselhulp in Brussel. Er mag dan wel belangrijke vooruitgang zijn geboekt (met name met het aannemen van het *Handvest van de voedselhulp*, de invoering van opleidingen, de oprichting van een coördinatiepost, enz.), toch blijven er nog heel wat uitdagingen over.

Eenzijds moet het steeds toenemend aantal aanvragen worden aangepakt. In die zin willen de verenigingen voor voedselhulp hun werkzaamheden coördineren en zich organiseren, met name via hun deelname aan het Overleg Voedselhulp.

Anderzijds mag de sector, ondanks de druk van het grote aantal aanvragen, de kwaliteit van de dienstverlening niet uit het oog verliezen. Het komt er dus op neer de opvang, de kwaliteit van de verdeelde producten en van de maatschappelijke begeleiding te verbeteren.

Tot slot stelt zich voor de verenigingen op langere termijn ook de vraag m.b.t. de zin van de hulpmaatregel en dus de vraag m.b.t. het onafhankelijk worden en de deelname van de begunstigden bij (en voorbij) de voedselhulp.

De verenigingen kunnen deze uitdagingen alleen aan wanneer de Staat en de openbare instellingen de sector steunen, daar waar deze steun en aanwezigheid momenteel nog ontbreken. Dit in het bijzonder door middel van een meer systematische samenwerking tussen de verenigingen en de OCMW's, door middel van het behoud en de verbetering van het Europees programma voor hulp aan de behoeftigen en door middel van budgetten die het de verenigingen mogelijk maakt kwalitatief werk te blijven leveren.

### 11.4 BESLUIT

Heel wat mensen hebben momenteel voedselhulp nodig. Het verenigingsleven wil zichzelf organiseren en een antwoord bieden op de armoede van de gebruikers. Dit min of meer aangepaste en min of meer professionele antwoord is des te meer noodzakelijk om het zwakke of zelfs onbestaande hulpaanbod van de instellingen of de Staat te compenseren. Vandaar dat het, zonder het project op te geven dat streeft naar een grotere sociale rechtvaardigheid, gepast is om de bestaande praktijken te ondersteunen en uit te werken en om de inspanningen van de verenigingen aan te moedigen.

[67] *Charte de l'aide alimentaire/Handvest van de voedselhulp*, Overleg Voedselhulp, januari 2010, zie [www.fcscsb.be](http://www.fcscsb.be).

## KWETSBARE GROEPEN

### 12. Mensen zonder wettig verblijf. De extreme armoede van de twintigste Brusselse gemeente

**CAW Mozaïek, CAW Archipel, De Meeting, Onthaal en steunpunt voor mensen zonder wettig verblijf, Medimmigrant, ORCA – Organisatie voor clandestiene arbeidsmigranten, RIF – Regionaal integratiecentrum Foyer Brussel, Samenlevingsopbouw Brussel**

CAW Mozaïek

CAW Archipel

De Meeting, Onthaal en steunpunt voor mensen zonder wettig verblijf

Medimmigrant

ORCA - Organisatie voor clandestiene arbeidsmigranten

RIF - Regionaal integratiecentrum Foyer Brussel

Samenlevingsopbouw Brussel

morele schuld waarmee het “gast”land zich opzadelt. Deze organisaties werken in de sectoren van welzijn, gezondheid, minderheden en samenlevingsopbouw. Al jaren worden zij geconfronteerd met de gecombineerde gevolgen van de toename van illegaal verblijvende migranten en het falend beleid ter zake. Een van de peilers van dit beleid is uitsluiting. De overheid tracht de toegang tot grondrechten zoveel mogelijk te beperken. Heel wat mensen zonder wettig verblijf belanden hierdoor in een vicieuze cirkel van extreme armoede en uitsluiting. Hun precare situatie wordt versterkt door het gebrek aan grondrechten. En dat gebrek versterkt op zijn beurt de precare situatie.

#### 12.1 INLEIDING

De grote migratiestromen uit de twintigste eeuw hebben aangetoond dat het overgrote deel van de mensen hun landen niet verlaat voor zijn plezier, of daar nu politieke dan wel economische motieven aan ten grondslag liggen. Men vertrekt om te overleven of om het beter te hebben. De hedendaagse migratiestromen passen binnen de wereldwijde economische herstructureringen vanaf de jaren 80 van vorige eeuw. Ze zijn mee de vertaling van scheefgetrokken Noord-Zuid verhoudingen, armoede, gebrek aan sociale zekerheid, schendingen van mensenrechten, conflicten in landen van herkomst, klimaatrevoluties,... België is, gelet op zijn welvaartsniveau voor velen een plaats van aankomst. Dit kan a fortiori gezegd worden van Brussel, de Europese hoofdstad.

Hoofdkenmerk van deze hedendaagse migranten, hun onzeker verblijfstatuut, kenmerkt tegelijk de manier waarop ze in de Belgische samenleving “ontvangen” worden. Zeggen dat deze samenleving hen als een bedreiging ervaart en daar ook naar handelt, is een understatement. Volgens schattingen<sup>[68]</sup> zouden in Brussel tienduizenden mensen zonder wettig verblijf overleven, voldoende om er een twintigste gemeente mee te bevolken, een gemeente van extreme armoede die veelal over het hoofd wordt gezien omdat haar inwoners niet geregistreerd... en niet gewenst zijn.

De organisaties, die zich samen gezet hebben om dit stuk te schrijven, willen wijzen op de ernst van de situatie, zowel voor het leven van duizenden betrokkenen als voor de

We illustreren dit op het vlak van arbeid, huisvesting, verblijf en gezondheid aan de hand van vaststellingen op het terrein. Hieraan koppelen we beleidsvoorstellen (schuin weergegeven). We eindigen met een pleidooi voor een geïntegreerde aanpak.

#### 12.2 ARBEID

Veel mensen zonder wettig verblijf zijn naar België gekomen om te werken. Ze hebben echter geen toegang tot de reguliere arbeidsmarkt. Hun enige bron van inkomsten is meestal het werk dat ze verrichten in de informele economie<sup>[69]</sup>. Misbruik en uitsluiting zijn er schering en inslag.

Deze informele economie zit helemaal vervlochten met de formele economie. Aardbeplukkers, keukenpersoneel, bouwvakkers en onderhoudspersoneel werken zonder dat hun arbeidsrechten worden gerespecteerd. Onthaalmedewerkers krijgen regelmatig te horen dat het uurloon sinds de crisis vaak 2 à 4 euro bedraagt. Loondiefstal blijkt de meest voorkomende problematiek te zijn waar werknemers zonder papieren mee worden geconfronteerd. Deze situatie bewijst op een cynische manier dat de economie naast hooggeschoolde arbeid uit de ‘gekozen’ migratie (waarvoor in 2008 zelfs een speciale dienst voor Economische Migratie werd opgericht) evenzeer nood heeft aan laaggeschoolden.

[68] *La capitale*, maandag 1 maart 2010 p. 6-7

[69] 80 % van hen heeft ooit gewerkt voordat zij geregulariseerd werden in 2000. In 2008 hadden 70 % van hen werk gevonden. Centrum voor Sociaal Beleid H. Deleecq, *Before and after*, p. 83-86.

Dit wordt geïllustreerd door de positieve houding van Unizo<sup>[70]</sup> ten opzichte van regularisatie op basis van een arbeidscontract. Het heeft er de schijn van dat men liever het hoofd afwendt van uitbuiting van mensen “die er toch al zijn en toch altijd zullen blijven”, terwijl men op flagrante manier voorbij gaat aan het feit dat clandestiene arbeiders ook rechten hebben.

Formeel is tewerkstelling in jobs met weinig opleidingsvereisten enkel mogelijk via een Arbeidskaart B voor werknemers uit landen waarmee België in de jaren 60 en 70 een migratie-akkoord heeft gesloten (zoals Marokko, Algerije en Tunesië). Wanneer geen arbeidskrachten kunnen gevonden worden binnen de EU, kan gerekruteerd worden in bovengenoemde landen. Omdat dit veel voeten in de aarde heeft, wordt het maar weinig toegepast. Het systeem van arbeidskaarten is tegelijkertijd ook pervers te noemen, aangezien het verblijfsrecht van de werknemer volledig in handen wordt gelegd van de werkgever. Ontslag betekent meteen het einde van het verblijfsrecht. Deze praktijk werkt misbruik enorm in de hand aangezien er veel belangen zijn gemoeid met het accepteren van eender welke (informele) arbeidsvoorwaarden. Misbruik wordt zodoende indirect georganiseerd door de overheid zelf.

Naast deze algemene problematiek zijn er nog een paar specifieke problemen. Bij wijze van overgangsmaatregel moeten arbeiders uit Roemenië en Bulgarije gedurende 1 jaar over een arbeidskaart B beschikken voor een tewerkstelling in knelpuntberoepen. Het gebrek aan duidelijke informatie over de procedure en voorwaarden om dergelijke kaart aan te vragen, leidt in Brussel tot langdurige dakloosheid en tot tewerkstelling in het informele circuit.

*We vragen dan ook dat de overgangsmaatregelen voor Roemenen en Bulgaren worden afgeschaft. In veel andere Europese landen is dat al het geval. Een vloedgolf aan migranten is er ook niet gekomen na opheffing van diezelfde overgangsmaatregelen voor Polen, Slowaken en Tsjechen.*

Opleidingen zijn slechts beperkt toegankelijk voor mensen zonder wettig verblijf waarvoor geen verblijfsprocedure hangende is. Beroepsopleidingen zijn vaak gekoppeld aan arbeidsbemiddelingdiensten zoals Actiris. Een inschrijving als werkzoekende is vereist. Daarnaast is het inschrijvingsgeld voor opleidingen veelal te hoog. Het aanbod van taalcurssussen is voor mensen zonder wettig verblijf omwille van financiële redenen vaak niet toegankelijk. Andere armen krijgen wel korting. Nochtans zijn taalopleidingen voor ouders met schoolgaande kinderen erg belangrijk.

*We pleiten voor toegankelijke taallessen en beroepsopleidingen. Een opleiding kan het leven weer zin geven. Zeker wanneer de opleiding zo gekozen is dat ze zowel nuttig is bij een regularisatie als bij een terugkeer. Op die manier wint iedereen erbij.*

*Wat de rechten van clandestiene werknemers betreft dringen ondergetekenden er op aan de sociale inspectie bij controles op de werkvloer te scheiden van de Dienst Vreemdelingen Zaken. In de praktijk dreigt voor arbeiders via de inspectie van de arbeidswetgeving opsluiting of uitwijzing, dit zonder na te gaan of er nog lonen betaald moeten worden. Voorrang dient gegeven aan de strijd tegen malafide werkgevers en voor de rechten van clandestiene arbeiders. Heel vaak blijkt dat clandestiene werknemers de arbeidsrechten die dezelfde zijn als alle werknemers in ons land, maar zelden kunnen afdwingen. Het is aan de overheid een werkgroep op te richten om te onderzoeken hoe tijdens controles en bij het indienen van klachten van werknemers zonder papieren, de arbeidsrechten effectief kunnen beschermd en afdwingbaar gemaakt worden.*

Een andere groep werknemers zonder papieren die extra aandacht verdient is het huishoudpersoneel. Ze bevinden zich in een bijzonder kwetsbare positie. De arbeidsrelatie tussen de werkgever en de werknemer is een één op één relatie. Deze vorm van tewerkstelling creëert voor de werkgever en werknemer heel wat problemen. *De overheid zou het huidige derdepartijsysteem (via de dienstencheques) moeten analyseren op zijn sterke en zwakke punten en aanpassen voor het huishoudpersoneel.*

## 12.3 HUISVESTING

Zeggen dat de Brusselse huisvestingsmarkt voor mensen die in armoede leven een zware crisis doormaakt staat gelijk aan het intrappen van een open deur. Er is een groot gebrek aan sociale woningen en er bestaan lange wachtlijsten. Voor mensen zonder wettig verblijf is dit “in zekere zin” geen probleem omdat ze inzake sociale huisvesting toch geen rechten kunnen doen gelden. Dan maar naar de privé huisvestingsmarkt. Voor de armsten is het ontzettend moeilijk om een kwaliteitsvolle en betaalbare woonst te vinden. Niet voor niets prijkt huisvesting in de top 3 van de problemen waarmee onthaalpermanenties geconfronteerd worden<sup>[71]</sup>.

In de huurwetgeving staat nergens dat men in het bezit moet zijn van geldige verblijfsdocumenten om een woning te huren. Verder kunnen mensen zonder wettig verblijf een gas-, water-, telefoon- en elektriciteitsaansluiting aanvragen. Hun zeer beperkte financiële mogelijkheden geeft hen echter heel weinig speelruimte. Bovendien moeten ze ook nog eens opboksen tegen vooroordelen en racistische reflexen bij

[70] Persbericht Unizo 19 maart 2009: *Grenzen sluiten is in eigen vel snijden.*

[71] Buurtwinkel Anneessenswijk, Jaarverslag 2009 (na administratieve en voor budgettaire problemen).

verhuurders<sup>[72]</sup>. Wie niet bij vrienden of familie kan inwonen belandt op straat. Voor zieken heeft dit ernstige gevolgen. Er zijn wel nachtopvangcentra maar die bieden maar tijdelijk onderdak.

Niet te verwonderen dat veel mensen zich 'gewillig' laten uitbuiten door huisjesmelkers. Wanneer de politie optreedt, worden die streng gestraft. De herhuisvesting, op morele gronden vooruitgeschoven, wordt niet toegepast. De bewoners zonder wettig verblijf riskeren uitgewezen te worden. In het beste geval belanden ze op straat.

De opvang van families met kinderen is wettelijk geregeld maar wordt al sinds het voorjaar van 2009 geweigerd door het hiervoor bevoegde Fedasil. De opvang in grote centra is sowieso niet geschikt voor families met kinderen. Er is weinig privacy, geen mogelijkheid tot koken en kinderen komen continu in contact met mensen met een veelheid van problemen. Daarnaast zijn er onderhandelingen aan de gang om de opvang van families zonder wettig verblijf te koppelen aan een verplicht terugkeertraject. Deze voorwaardelijke opvang zal er onvermijdelijk toe leiden dat vele families de straat zullen kiezen boven opvang met hun kinderen.

*In de strijd tegen de armoede is het hoofd bieden aan de huisvestingscrisis een zaak van politieke keuzes en zware investeringen in de sociale huursector, gekoppeld aan adequate regulering van en campagnes tegen vooroordelen op de privé huurmarkt. Bijkomende maatregelen t.a.v. mensen zonder wettig verblijf dringen zich op. De daklozenopvang moet dringend uitgebreid worden. Het Vlaams opvangproject mensen zonder wettig verblijf via CAW's (voor Brussel 12 plaatsen vanuit het Federaal Impulsfonds en 6 vanuit de VGC) moet worden uitgebreid en een structurele verankering krijgen. In de praktijk staat het voortbestaan ervan echter ieder jaar onder druk. De morele regeling met betrekking tot herhuisvesting bij uithuiszettingen in het kader van de strijd tegen de huisjesmelkerij moet worden toegepast. De opvang van families met kinderen moet gegarandeerd blijven. Ook de kwaliteit van de opvang moet verbeterd worden zodat de kinderen in een stabiele situatie kunnen opgroeien.*

## 12.4 VERBLIJFPROCEDURE

Om in aanmerking te komen voor regularisatie moeten mensen aantonen dat er buitengewone humanitaire omstandigheden zijn die een verblijfsaanvraag vanuit hun herkomstland onmogelijk maken, of medische redenen. Elk jaar erkent de overheid dat dit voor enkele duizenden mensen het geval is. Maar tegelijk sluit ze de meest kwetsbare groep uit. Daklozen zonder wettig verblijf kunnen geen aanvraag indienen omdat ze geen vaste verblijfplaats hebben. Het is ongehoord om mensen op deze manier perspectieven te ontnemen.

De criteria voor regularisatie zijn niet verankerd in de wet. Door deze onduidelijkheid wagen veel mensen hun kans. Dit wordt nog versterkt door het feit dat we in de praktijk heel wat tegenstrijdige beslissingen zien. Gelijkaardige omstandigheden leiden niet noodzakelijk tot gelijkaardige beslissingen. Dit maakt regularisatie tot een loterij.

Een ander probleem is de veel te lange procedure. Voor ernstige zieken duurt het volgens hulpverleners momenteel gemiddeld 6 maanden voor ze duidelijkheid hebben over de ontvankelijkheid van hun aanvraag. Al die tijd hebben ze geen recht op opvang. Sommigen zoeken voor onderdak hun toevlucht in een ziekenhuis.

Ook de eigenlijke beslissing over de regularisatie laat veel te lang op zich wachten. Dit kan soms jaren duren. Ondertussen integreren deze mensen zich in de onderste lagen van onze samenleving. Ze hopen dat het ooit wel goed zal komen. De overheid stimuleert op die manier het illegaal verblijf en werkt valse hoop in de hand. Dit heeft rampzalige gevolgen voor de mensen én de samenleving. Bovendien hypothekeert het de hulpverlening. Het is in deze omstandigheden quasi onmogelijk om met deze mensen aan toekomstoriëntatie te doen (zie verder). En als mensen na jaren een negatieve beslissing krijgen, is een terugkeer vaak onmogelijk geworden.

Wie geregulariseerd wordt, krijgt een bericht dat er een beslissing gevallen is. Maar het kan dan nog weken duren vooraleer men de beslissing kent. Dit is een onnodige stressfactor. Arrestaties bij politiecontroles blijven mogelijk omdat de persoon geen bewijs in handen heeft. Bij een positieve beslissing kan het nog maanden duren vooraleer de gemeente de verblijfstitel aflevert. Dit is ontoelaatbaar.

[72] Het comité Alarm, een groep Molenbenaars vooral met nieuwkomers van Afrikaanse origine nam vorig jaar de proef op de som en organiseerde een telefonische enquête bij 101 eigenaars. Hieruit bleek dat 28% van de verhuurders niet aan vreemdelingen verhuurt. *Persconferentie Alarm 07-09-2009.*

*We vragen m.b.t. regularisatie duidelijke criteria, verankerd in de wet. Daklozen moeten de mogelijkheid krijgen om hun aanvraag in te dienen van op een referentieadres op het OCMW of bij een advocaat. Een beslissing moet binnen een redelijke termijn vallen. Na 6 maanden moet men toegang krijgen tot de arbeidsmarkt, zoals nu voor de asielzoekers. De betekening van de beslissing tot regularisatie moet rechtstreeks naar de aanvrager en diens advocaat gestuurd worden. Gemeenten dienen verblijfskaarten en hun verlenging sneller af te leveren.*

Verder stellen we ook vast dat uitgeprocedeerde asielzoekers uit landen als Somalië en Afghanistan zich gedwongen zien om illegaal in België te overleven met alle gevolgen van dien. Door de oorlogssituatie kan de overheid ze niet gedwongen repatriëren. *We pleiten dan ook voor tijdelijke regularisatie van mensen die om reden buiten hun wil niet terug naar hun land kunnen (cfr. de subsidiaire bescherming).*

## 12.5 GEZONDHEID

De vaak ongezonde woonsituatie en de complete verblijfonzekerheid maken mensen kwetsbaarder voor allerlei infecties en ziektes. Mensen zonder wettig verblijf die een dokter willen zien, kunnen hiervoor bij het OCMW van hun verblijfplaats een akkoord vragen. Ze doen dan beroep op de procedure Dringende Medische Hulp<sup>[73]</sup>.

Het is belangrijk dat het OCMW rekening houdt met de situatie van mensen zonder vaste verblijfplaats. Gezien de variabele woonsituatie zijn ze meestal niet zo stipt als het op afspraken aankomt. De administratieve documenten die ze vaak moeten voorleggen, liggen niet zomaar geklasseerd en pakklaar in een schuif. Het is vaak al een klein wonder dat het hen lukt om 's morgens heel vroeg in de rij te gaan staan. In de kou of de warmte al rechtstaand moeten wachten om dan toch niet aan de beurt te komen, is voor hen heel frustrerend.

Onderzoek naar mentale stoornissen bij Brusselse vluchtelingen in de consultatiecentra van Artsen zonder Grenzen levert een weinig rooskleurig beeld<sup>[74]</sup>. Ze gaan gebukt onder enorme stress en hebben daardoor zes keer meer dan de gemiddelde Belg mentale problemen op het vlak van depressiviteit, angst en psychosomatiek, zelfs bijna twee keer meer dan de Ghislenghienslachtoffers<sup>[75]</sup>. Trauma's

uit het verleden en de onzekere situatie in het heden zijn hiervoor verantwoordelijk.

Ook de toegankelijkheid van de hulpverlening aan mensen zonder wettig verblijf met psychische klachten kan soms beter. Moeilijkheden hier hebben deels te maken met persoonlijke factoren, deels met structurele problemen op het niveau van de hulpverlening zelf. De cliënt spreekt een andere taal of is niet op de hoogte van het Belgisch gezondheidssysteem of staat er wantrouwend tegenover. De hulpverlener is overgevraagd of vertrekt veelal vanuit een te weinig cultureel gevoelige benadering.

De onthaalprocedures zijn niet afgestemd op mensen die dak- of thuisloos zijn. Net zoals voor mensen met een SIS-kaart worden enkel de consultaties bij een psychiater terugbetaald door de overheid aan het OCMW maar niet de consultaties bij een privépsycholoog. Gelukkig zijn er Centra Geestelijke Gezondheidszorg die wat het financiële luik betreft erg toegankelijk zijn.

*Elk OCMW zou een aantal minimumcriteria moeten in acht nemen om het onthaal goed te laten verlopen. Gezien de levenssituatie van thuislozen zou elk OCMW een specifieke dienstverlening voor thuislozen moeten hebben met flexibele openingsuren en een specifieke spoedprocedure bv. voor medicatie. Zo ook zijn thuislozen erg geholpen met een engagement voor een bepaalde periode (bv. een medische kaart voor een aantal maanden) zodat men zich volledig kan 'toeleggen' op het overleven en zich geen zorgen hoeft te maken over medische zorg.*

*Zorgverstrekkers moeten een grote autonomie krijgen op vlak van doorverwijzing; in dat geval moeten de mensen niet meer terug naar het OCMW om een akkoord te vragen voor bv. een specialist. Zo voorkomen we dat OCMW's die wel een specifieke regeling hebben, een aanzuigkracht krijgen. OCMW's moeten degelijk ondersteund worden om deze opdrachten waar te maken. Het is belangrijk dat ze het nodige personeel alsook infrastructuur ter beschikking hebben want de wetgeving verandert erg snel en de maatschappelijke werkers moeten gemakkelijk informatie kunnen opzoeken om de mensen correct te informeren en door te verwijzen. Vanuit de overheid moet constant worden nagedacht welke werkinstrumenten het de OCMW's met veel cliënten kan gemakkelijker maken.*

[73] In het OCMW van Brussel stad komen maandelijks gemiddeld 3 000 dergelijke aanvragen binnen! (Mondelinge mededeling van een personeelslid).

[74] Médecins sans frontières, *Etat des besoins et de l'accès aux soins en santé mentale pour les migrants en séjour précaire*. 2008, 17 pp.; - Dit is een samenvatting van de studie ism de UCL, die er 'n uitvoerig wetenschappelijk rapport over schreef.

[75] Idem, cfr 1° figuur op p.6.

Soms gebeurt het dat het OCMW zich niet bevoegd verklaart om de hulpvraag van iemand zonder vaste verblijfplaats te bekijken. Niettemin zijn daklozen meer kwetsbaar voor ziekten en zullen daardoor ook intensievere zorg nodig hebben. Het tegendeel is de praktijk. Nochtans staat nergens in de wet, het K.B. of de omzendbrieven, verschenen met betrekking tot deze procedures dat thuisloze mensen zonder wettig verblijf, geen recht hebben op medische zorgen. Maar het OCMW wil nagaan of de persoon woont op het grondgebied van de gemeente waar het gevestigd is. Dat is bij personen zonder wettig verblijf zonder vaste verblijfplaats niet altijd even gemakkelijk na te gaan. Het vaststellen van de gewoontelijke verblijfplaats gebeurt via het sociaal onderzoek van de maatschappelijke werker: de plaats waar de hulpvrager slaapt, waar hij zijn bezittingen bewaart, waar hij naartoe gaat na zijn werk of na de school... In die optiek ziet de overheid die de OCMW's terugbetaalt gelukkig ook een caravan op een camping, een slaapplek in het park of station als verblijfplaats.

De overheid beperkt zich tot terugbetaling van medische zorgen met een nomenclatuurnummer. Daardoor worden een aantal belangrijke medische ingrepen of medicatie zoals tandprothesen, sommige pijnstillers, crèmes... en psychologische consultaties uitgesloten. Zware tandproblemen kunnen nochtans grote gezondheidsrisico's inhouden!

## 12.6 TENSLOTTE: ORIËNTATIE ALS ONDERDEEL VAN EEN GEÏNTEGREERDE AANPAK

We zijn bezorgd over het feit dat onze samenleving er maar niet in slaagt om een humaan antwoord te vinden op de problematiek van mensen zonder wettig verblijf. Ook deze mensen hebben recht op een toekomst. Maar door hun precare situatie zitten ze vast in een kortetermijndenken en zijn ze vaak niet in staat om voor zichzelf (en hun kinderen) tot een duurzame en zinvolle oplossing buiten de illegaliteit te komen – in België of elders.

Wij zien het als onze morele plicht om hen daarin bij te staan. Met een aantal organisaties werken wij aan een model van integrale hulpverlening. Door het opkomen voor grondrechten en het werken aan empowerment stellen we de migrant in staat om zijn migratieproject te bevragen. Dit oriëntatiewerk trachten we door middel van vormingen en een coachingstraject in de hulpverlening te integreren.

Dank zij de financiële inspanningen van de partners en tijdelijke projectmiddelen kon dit ambitieuze project op de rails gezet worden. Het ligt volledig in de lijn van het Vlaams integratiedecreet. Het oriëntatiebeleid vormt daarin een belangrijke pijler van de hulpverlening<sup>[76]</sup>. *Het lijkt ons dan ook niet meer dan logisch dat de Vlaamse overheid middelen ter beschikking stelt om dit in de praktijk te realiseren. Ook de Brusselse en de federale overheid moeten op dit vlak hun verantwoordelijkheid nemen. We pleiten voor de oprichting van onafhankelijke oriëntatiepunten in de grootsteden. Zij moeten het model voor een geïntegreerde hulpverlening verder ontwikkelen, methodieken voor oriëntatie uitwerken en de hulpverleningsorganisaties ondersteunen in de implementatie.*

[76] Zie artikel 4 van het Decreet betreffende het Vlaamse integratiebeleid van 28 april 1998, gewijzigd door het wijzigingsdecreet van 22 april 2009.

## KWETSBARE GROEPEN

### 13. Participeren aan een preventief sociaal beleid?

#### *Brussels Platform Armoede en Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté*

Brussels Platform Armoede		
Nicole Mondelaers	nicole.mondelaers@bwr.be	02/413.01.58
Maarten Deman	maarten.deman@bwr.be	02/413.01.52
Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté		
Rocco Vitali	vitalirocco@gmail.com	02/600.55.66

#### 13.1 TWEE ORGANISATIES, TWEE BENADERINGEN, ÉÉN DOEL

Al bijna 20 jaar wil het **Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté asbl (FBLP)** een ontmoetingsplaats zijn voor de Brusselse eerste- en/of tweedelijnsverenigingen die strijden tegen sociale uitsluiting. Zijn belangrijkste maatschappelijke doelstelling bestaat erin de stem van de verenigingen en van de armen in de politiek te laten horen. Een tweede functie betreft de coördinatie tussen de gewestelijke netwerken armoedebestrijding door middel van een belangrijke betrokkenheid binnen het Belgische Netwerk Armoedebestrijding (BAPN). De laatste jaren werd de evolutie van het actiekader gekenmerkt door twee tendensen: de toenemende professionalisering van de verschillende interventiesectoren en de toename van het aantal gespecialiseerde verenigingen. Gezien de transdisciplinaire dimensie van het "armoedefenomeen" en om deze toenemende complexiteit het hoofd te kunnen bieden, onderhoudt het *Forum bruxellois* specifieke contacten met zijn verschillende verenigingen door middel van specifieke projecten die betrekking hebben op een of ander aspect van het omvangrijke maatschappelijke armoedeprobleem. De ontwikkeling van bijzondere projecten, waarbij het *Forum bruxellois* telkens samenwerkt met een gespecialiseerde aangesloten vereniging, maakt het mogelijk om te komen tot een grondig en gestructureerd discours over elk probleem. Een discours dat op die manier is uitgewerkt, kent zijn rechtvaardiging in de ervaring van het terrein maar kan ook worden overgedragen aan de politiek.

Het **Brussels Platform Armoede** staat voor het samenwerkingsverband van de 7 Brusselse verenigingen waar armen het woord nemen (vwawn), erkend in het kader van

het Vlaamse armoededecreet van 2003 (gewijzigd in 2008). Het BPA doet een beroep op de Brusselse Welzijns- en gezondheidsRaad (Ondersteuningscel BPA) om het samenwerkingsverband te ondersteunen. BPA en BWR werken nauw samen om het beleid, de Brusselse organisaties en de bevolking te sensibiliseren voor de armoedeproblematiek. Tijdens het Brusselse moment in het kader van de internationale dag tegen de armoede (17 oktober) wordt elk jaar aandacht gevraagd voor een bepaald aspect van de armoede.

De **verenigingen waar armen het woord nemen** hebben als opdracht te werken rond zes criteria om de sociale uitsluiting van mensen in armoede te doorbreken<sup>[77]</sup>. In het voorjaar 2009 werd met de coördinatoren en basiswerkers gezocht naar een Brusselse invulling<sup>[78]</sup> waarbij de verenigingen:

- (1) een actieve openheid tentoonspreiden naar andere mensen, waarbij men een extra inspanning doet voor de meest geïsoleerde armen;
- (2) armen en niet-armen samenbrengen met het doel mensen in armoede uit hun maatschappelijk isolement te halen en hun slagkracht te vergroten. Hierbij is de werking gericht op samenwerking met andere organisaties die zich tot kansarmen richten;
- (3) voorwaarden creëren opdat mensen in armoede het woord kunnen nemen, met als einddoel een volwaardige gesprekspartner in de samenleving te vormen en gehoord te worden. De verenigingen organiseren in dat kader

[77] De criteria worden als volgt geformuleerd in het decreet: (1) Armen verenigen zich, (2) Armen het woord geven, (3) Werken aan maatschappelijke emancipatie, (4) Werken aan maatschappelijke structuren, (5) Dialoog en vorming, (6) Armen blijven zoeken.

[78] De zes criteria uit het armoededecreet: Visie, toepassing en knelpunten in de zeven Brusselse verenigingen, BPA, 2009.

activiteiten die kansen bieden om deze vaardigheden te ontwikkelen. Belangrijk is dat de mensen zelf de inhoud, het ritme, en de snelheid bepalen;

- (4) de armen helpen groeien om hun burgerrechten volwaardig op te nemen en de maatschappij bewust te maken van de gelijkwaardigheid van armen en niet-armen;
- (5) de betrokkenheid van armen stimuleren bij het beleid en de evaluatie van de maatschappelijke structuren en de rechtstreekse contacten tussen de armen en de verantwoordelijken in de samenleving;
- (6) solidariteit tussen de armen en de samenleving nastreven. Daartoe organiseren de verenigingen vormingsactiviteiten en zoeken zij actief naar partners in de samenleving om kennis over armoede, vanuit de ervaring van de armen, uit te wisselen en misverstanden, vooroordelen en uitsluitingsgedrag bloot te leggen.

De Brusselse verenigingen (vwawn) zijn in hun opdracht, erkenning en subsidiëring een Vlaamse organisatie. Hun werkingsgebied is echter het Brussels Gewest waar andere regels voor gewestelijke materies en belangrijke thema's als huisvesting, tewerkstelling en energie gelden. Bovendien is het publiek dat ze bereiken grotendeels anderstalig. Het BPA zoekt dan ook aansluiting bij de Franstalige en tweetalige organisaties om samen een blok te vormen tegen armoede en sociale uitsluiting. Vanuit die optiek worden de vaststellingen van het BPA/BWR en het *Forum bruxellois* tot een gezamenlijke tekst verwerkt.

Deze bijdrage werd uitgewerkt volgens twee methodologische principes. In de eerste plaats zijn alle aangehaalde vaststellingen, problemen en/of oplossingen niet het resultaat van persoonlijke overpeinzingen van de auteurs, maar wel van ondervragingen op het terrein; ofwel door bemiddeling van de verenigingen en de projecten, ofwel door te luisteren naar wat de armen te vertellen hebben. Het BPA verwijst in dat kader naar de bedenkingen en pijnpunten door de verschillende Brusselse verenigingen waar armen het woord nemen gesignaleerd op het werkers- en het coördinatorenoverleg en de jaarverslagen van de verschillende verenigingen. De reacties naar aanleiding van vormingen rond de ervaringen en gevoelswereld van mensen in armoede door de BWR en de verenigingen vormen eveneens een interessante bron. In de tweede plaats zijn deze vaststellingen, problemen en oplossingen uitgewerkt in het kader van een gemeenschappelijk werk waarvoor het BPA en het *Forum bruxellois* de krachten hebben gebundeld om percepties en empirische analyses uit te wisselen teneinde een gemeenschappelijke visie uit te werken.

## 13.2 MENSEN IN ARMOEDE, DAK- EN THUISLOZEN EN SOCIALE UITSLUITING

Het thuislozenthema wordt vanuit de ruimere invalshoek van de hele armoedeproblematiek behandeld: mensen worden immers dakloos als gevolg van een complexe en ingewikkelde levensloop. Deze uitsluitingsparcours zijn verstrengeld met de hele armoedeproblematiek: huisvesting, gezondheid, geestelijke gezondheid, verslavingen, werkloosheid, laag inkomen, overmatige schuldenlast, eenoudergezinnen, schoolverlaters, toegang tot dienstverlening, toegang tot rechten en migratie zijn een aantal elementen van een niet-exhaustieve lijst.

Geen inkomen of een te beperkt inkomen vormt een belangrijke bedreiging voor het behouden van een woonst. Mensen in armoede vormen zodoende een belangrijke risicogroep om hun huisvesting te verliezen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Brusselse vwawn heel gericht rond huisvesting of met thuis- en daklozen werken<sup>[79]</sup>.

Armoede is echter een veel complexer gegeven. Het staat voor een situatie van bestaansonzekerheid en kwetsbaarheid als gevolg van een opstapeling van ongelijkheden en uitsluitingen en waarbij de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede vanaf hun eerste levensjaren worden beknod.

Het Observatorium verwijst naar het concept van kwetsbaarheid van E. Grundi om het samenspel tussen uitdagingen, reserves en hulpbronnen te schetsen die de kwetsbaarheid van een persoon bepalen. De uitdagingen staan voor de individuele gebeurtenissen waaraan iemand het hoofd moet bieden zoals een scheiding, werkloosheid, ziekte, administratieve problemen,... Hier tegenover staan de reserves en hulpbronnen zoals een goede geestelijke en fysieke gezondheid, opleidingsniveau, huisvesting, familiale relaties, sociale netwerken en andere materiële reserves. Ook deze hulpbronnen bouwt men op in de loop van het leven. Ze worden sterk bepaald door de structurele levensomstandigheden waarin men leeft en de sociale status van het individu. Iemand's gezondheid hangt bijvoorbeeld niet alleen af van genetische factoren, leeftijd en geslacht, maar ook van blootstelling aan gunstige en ongunstige omgevingen (woning, werkomstandigheden,...) en gedragingen (voeding, fysieke activiteit, roken, enz.) gedurende het leven<sup>[80]</sup>.

De vwawn en organisaties binnen de dak- en thuislozenzorg herkennen deze elementen in de levensverhalen en trachten

[79] Asbl Chez Nous/Bij Ons vzw, Pigment – LDC Het Anker, Vrienden Van het Huizeke – CAW Archipel, ARA – CAW Archipel, Alarm Bonnevie

[80] Nota aan Ingrid Lieten, Vlaams minister van Armoedebestrijding, betreffende het Brusselse armoedebeleid en de rol van de Vlaamse Gemeenschap, Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, maart 2010.

via concrete individuele of gemeenschappelijke projecten met de mensen rond huisvesting, onderwijs, toeleiding naar opleiding en tewerkstelling de vertrouwensbreuk te herstellen. De uitdaging is echter een preventief sociaal beleid dat zoveel mogelijk inzet op het vermijden dat iemand in een armoede-situatie terecht komt en de oorzaken structureel aanpakt. Het BPA en het *Forum bruxellois* engageren zich hierbij om vanuit hun specifieke werking de participatie van mensen in armoede te bevorderen.

### 13.3 KANS (OP) ARMOEDE

Op nationaal niveau leeft 15% van de bevolking onder de "armoederisicodrempel" (€899 per maand voor een alleenstaande). In het Brussels Gewest is dit het geval voor meer dan een kwart van de bevolking. In Brussel leeft meer dan een derde van de kinderen in gezinnen zonder enig inkomen uit arbeid. Een op de drie jongeren is werkloos, een op de vijf jongeren voltooit het verplichte onderwijs niet of behaalt geen diploma. Demografen schatten dat de hoofdstad tegen 2020 170 000 inwoners meer zal tellen. Dit zal voor problemen zorgen op het vlak van huisvesting: de private huurmarkt is eenvoudigweg onbetaalbaar voor de meeste mensen die gebruik maken van de sociale diensten en de publieke huisvesting is oververzadigd: er wachten meer dan 30 000 gezinnen op een sociale woning.

Het Brussels Gewest beschikt gelukkig over een uitgebreid net van Nederlandstalige, Franstalige en tweetalige diensten die zich specifiek toeleggen op de ondersteuning van deze risicogroepen of er in hun werking mee in aanraking komen. Toch wordt slechts een klein deel van de kansengroepen bereikt. Bovendien zijn het juist de iets sterkere mensen die de stap durven zetten naar een vereniging waar armen het woord nemen of een hulpvraag formuleren. De drempel tot de organisaties en diensten die tot hun beschikking staan, is vaak te hoog. Een eerste struikelblok daarbij is de kennis, het (h)erkennen en de toegang tot de rechten en plichten die gelden voor 'eenieder die zich wettig op het grondgebied bevindt', dus ook voor mensen in armoede. We stellen daarbij vast dat de plichten wel systematisch worden opgevolgd terwijl er van automatisch toekennen van rechten geen sprake is.

Nog sprekender is de vaststelling van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting in haar vijfde tweejaarlijkse verslag (2008-2009). Artikel 23 van de Grondwet voorziet voor eenieder een recht op sociale zekerheid, op bescherming van de gezondheid

en op geneeskundige en juridische bijstand. Het artikel waarborgt eveneens een recht op behoorlijke huisvesting, het recht op bescherming van een gezond leefmilieu en het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing<sup>[81]</sup>. Het Steunpunt stelt echter vast dat hoewel ongelijkheid in rechten niet langer wordt toegestaan, de formele erkenning van de economische en sociale grondrechten op geen enkele manier de uitvoering ervan garandeert. Meer nog: hoe ongunstiger je sociaaleconomische omstandigheden, hoe kleiner de kansen om je rechten te laten gelden. Het Steunpunt stelt zich dan ook terecht de vraag: welke waarde kan worden gehecht aan een recht dat niet effectief kan worden uitgeoefend?

De verenigingen waar armen het woord nemen en de ervaringsdeskundigen in de armoede trachten de missing link tussen de leefwerelden van beleidsmakers, professionele hulpverleners en armen te overbruggen. De verschillende leefwerelden van armen en niet-armen leiden tot tal van misverstanden, wederzijds onbegrip en het niet vinden van aansluiting bij elkaar. Deze missing link staat voor vijf kloven (participatiekloof, gevoelskloof, kenniskloof, vaardigheidskloof en krachtenkloof) die in min of meerdere mate het wantrouwen tussen deze werelden voeden. De verenigingen waar armen het woord nemen en de organisaties binnen de thuislozenzorg opereren in deze grijze zone. Zij vormen het laatste vangnet en bieden ondersteuning bij het verwerven van de basisrechten.

De verenigingen werken daarvoor op twee sporen rond bewustwording. Met de mensen wordt een heel traject doorlopen om het vertrouwen in zichzelf en de maatschappij te herstellen zodat ze hun plaats kunnen innemen en hun rechten kunnen opeisen. De mensen moeten gemotiveerd worden om terug aan te klampen bij een samenleving die hen herhaaldelijk buitensloot.

Het tweede spoor richt zich op de maatschappij. De maatschappij – van beleid over middenveld tot burger – moet worden gesensibiliseerd dat armoede geen marginaal probleem is maar een structureel probleem dat bij iedereen op de loer ligt. Armoede is geen synoniem voor geldgebrek. Het is een proces van sociale uitsluiting op alle levensdomeinen waaronder onderwijs, gezondheid, tewerkstelling en huisvesting het meest in het oog springen. Het is bovendien een moeilijk omkeerbaar proces. Een opeenvolging van enkele tegenslagen kan iedereen in korte tijd in de problemen brengen. De weg uit de schulden neemt echter jaren in beslag.

[81] Artikel 23 van de Grondwet: Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden. (...) Die rechten omvatten inzonderheid: 1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid; 2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand; 3° het recht op een behoorlijke huisvesting; 4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu; 5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

De ervaringen van mensen in armoede en hun inzicht in de eigen situatie staan centraal bij het formuleren van aanbevelingen voor een effectief en efficiënt armoedebeleid en het vergroten van de toegankelijkheid van de dienstverlening. Een positieve evolutie is dat de participatiegedachte de laatste jaren steeds meer ingang vindt. Politici, beleidsmedewerkers, onderzoekers en media doen steeds vaker een beroep op getuigenissen van en vormingen door mensen in armoede. Toch blijft het te vaak beperkt tot een eenrichtingsverkeer. Het vraagt veel moed om jezelf in al je miserie bloot te geven. Mensen in armoede vragen politici evenveel moed op te brengen om concrete maatregelen te nemen en kansen te creëren voor iedereen.

### 13.4 CONCLUSIES : PARTICIPATIE GEWIKT EN GEWOGEN

Uit de bovenstaande vaststellingen kunnen we afleiden dat maatregelen in de strijd tegen de armoede moeten voldoen aan verschillende vereisten alvorens optimaal hun belangrijkste functie te kunnen vervullen: het uitroeien van de armoede. Soms vervullen ze jammer genoeg ook latente functies, zoals het verminderen van het sociaal ongenoegen of het kunstmatig verhullen van de meest zichtbare aspecten van de sociale uitsluiting. Om een echt middel in de strijd tegen de armoede te vormen, moeten ze echter voldoen aan volgende dimensies:

- Mensen in armoede moeten actief betrokken zijn bij het beleid, dus niet louter het voorwerp ervan. De participatieve methoden die aan de basis liggen van de beleidsbepalingen moeten echter wel behoedzaam zijn. Ze moeten gebruik maken van methoden die het woord van de individu's integreren, die rekening houden met de individuele en collectieve identiteiten en vermijden dat de uitspraken en getuigenissen "gemanipuleerd" worden;
- gezien de complexiteit en de pluraliteit van de fenomenen van sociale uitsluiting, moet dit beleid zich baseren op principes van coördinatie en overleg. Een doeltreffende armoedebestrijding is slechts mogelijk wanneer de verschillende interventieniveaus op elkaar zijn afgestemd. Deze coördinatie moet niet enkel betrekking hebben op de verschillende politieke en ministeriële verantwoordelijken (het coördineren van beslissingen), maar ook op alle organisaties van de burgerlijke samenleving die betrokken zijn bij de invoering van maatregelen met het oog op armoedebestrijding (verticale en horizontale coördinatie);

- armoedebestrijding mag niet bestaan uit retorische mechanismen, maar moet kunnen worden omgezet in concrete en evalueerbare implementatieprogramma's. De financiering ervan moet uiteraard in overeenstemming zijn met de beoogde doelstellingen;
- de armoedebestrijdingsprogramma's moeten systematisch, regelmatig, participatief en bindend geëvalueerd worden. Participatief in die mate dat alle betrokken actoren erbij geassocieerd moeten worden: de begunstigen, de administratie, de ministeries en de verenigingen. Bindend in die mate dat het verschil tussen de aangekondigde doelstellingen en de werkelijke impact op het terrein moet worden gemeten om de nodige aanpassingen aan te brengen. Systematisch en regelmatig tot slot in die mate dat de evaluatie een volwaardig instrument voor de sturing en de politieke coördinatie moet zijn en geen retorische en steriele tactiek waarmee de armoedeproblematiek wordt omzeild.

De recente inspanningen voor de uitwerking van een Brussels actieplan armoedebestrijding lijken alvast te getuigen van een nieuwe politieke wil die, toch gedeeltelijk, voldoet aan de hierboven aangehaalde eisen. Het lijkt immers dat de interministeriële coördinatiemechanismen voortaan uitdrukkelijk opgenomen zijn en dat een zekere aandacht wordt besteed aan het proces van integratie van het woord van de begunstigen en van de burgerlijke maatschappij. Bovendien nemen concrete instrumenten voor een gecoördineerde implementering een centrale plaats in de tekst.

Er blijven echter nog enkele vragen open. Deze vragen hebben voornamelijk betrekking op de evaluatiemethoden. Zoals hierboven aangehaald, is een van de voorwaarden voor succes van het armoedebestrijdingsbeleid het vermogen van dit beleid om de maatregelen en de middelen zo aan te wenden en bij te sturen dat de doelstellingen beter worden bereikt. De mechanismen die dit moeten ondersteunen zijn echter niet expliciet. Met andere woorden, men heeft nog geen duidelijk idee over hoe de evaluatie zal gebeuren, welke instanties zullen instaan voor de sturing van de evaluatie en welke actoren betrokken zullen worden bij de participatieve evaluatie van de programma's. We zullen misschien in herhaling vallen, maar enkel een evaluatie waarin de ervaring van het terrein en van de gebruiker wordt opgenomen, laat toe de impact van een maatregel te objectiveren en de middelen doeltreffend aan te wenden en bij te sturen. Het Brussels actieplan armoedebestrijding en de betreffende maatregelen zouden bij de beslissings- en evaluatieprocessen moeten voorzien in de invoering van procedures van consultatie en integratie van de verenigingen en van de mensen die in armoede leven.







## Brussels armoederapport 2010

De *Gekruiste blikken* vormen een onderdeel van het Brussels armoederapport 2010.

Het is een bundeling van bijdragen van Brusselse observatoria, referentiecentra en federaties van centra en diensten aan het armoederapport. Deze bijdragen handelen over "kenmerken van armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en armoedebestrijding". 13 organisaties leverden een bijdrage voor deze editie van het armoederapport: Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid, Gewestelijk Observatiecentrum voor de huisvesting, Brusselse Bond voor het Recht op Wonen, Coordination Gaz – Electricité – Eau Bruxelles, Hippocrate(s), koepel van de Brusselse Huisartsenkring (BHAK) en de Fédération des Médecins Généralistes francophones de Bruxelles (FAMGB), Brusselse Franstalige en Nederlandstalige Wijkgezondheidscentra, Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de federaties van de thuislozenzorg in samenwerking met La Strada, GGC-coördinatie van de diensten voor justitieel welzijnswerk, Overleg voedselhulp, organisaties in contact met mensen zonder papieren, Brussels Platform Armoede in samenwerking met le Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté.

[www.observatbru.be](http://www.observatbru.be)

Dit document is ook in het Frans beschikbaar.

Ce document est également disponible en français sous le titre :  
«**Regards croisés, Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2010**»