

OBSERVATORIUM  
VOOR GEZONDHEID EN WELZIEN  
BRUSSEL



OBSERVATOIRE  
DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL  
BRUXELLES

# Gekruiste blikken

BRUSSELS ARMOEDERAPPORT 2016



COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE  
GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE



OBSERVATORIUM  
VOOR GEZONDHEID EN WELZIJN  
BRUSSEL



OBSERVATOIRE  
DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL  
BRUXELLES

# Gekruiste blikken

BRUSSELS ARMOEDERAPPORT 2016



COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE  
GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE

Deze “Gekruiste blikken” vormen een onderdeel van het Brussels armoederapport 2016

**Coördinatie:**

Laurence NOËL  
Nahima AOUASSAR

**Vertaling:**

Brussels Translation BVBA

**Lay-out:**

Centre de Diffusion de la Culture Sanitaire vzw  
Nathalie DA COSTA MAYA

**Depotnummer**

D/2017/9334/14

**Voor meer informatie:**

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

Voor alle bijkomende informatie:

Laurence NOËL  
02 552 01 50  
[lnoe@ccc.irisnet.be](mailto:lnoe@ccc.irisnet.be)

Sarah LUYTEN  
02 552 01 18  
[sluyten@ggc.irisnet.be](mailto:sluyten@ggc.irisnet.be)

**Dankwoord:**

We willen graag alle auteurs bedanken voor hun bijdrage aan dit derde katern van het Brussels Armoederapport 2016.

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

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad. *Gekruiste blikken, Brussels armoederapport 2016*. Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Brussel 2017

# INHOUDS

INLEIDING .....	166
1. SOCIALE ONDERBESCHERMING: DE OCMW'S OP HET KRUIPUNT VAN DE UITDAGINGEN .....	168
Fédération des CPAS Bruxellois Federatie van Brusselse OCMW's	
2. NIET-GEBRUIK (NON TAKE-UP) VAN SOCIALE RECHTEN EN SOCIALE ONDERBESCHERMING: DE MENING VAN DE ALGEMENE CENTRA VOOR MAATSCHAPPELIJKE DIENSTEN .....	172
Fédération des Services Sociaux - Federatie van de Bicommunautaire Maatschappelijke Diensten (FdSS-FBMD)	
3. DE STIJGING HET AANTAL GEZINNEN DAT KANDIDAAT-HUURDER IS IN DE BRUSSELSE SOCIALE HUISVESTINGSSECTOR .....	176
Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (BGHM)	
4. DE SOCIALE ONDERBESCHERMING BIJ DE TOEGANG TOT ENERGIE .....	180
Infor GazElec	
5. SOCIALE ONDERBESCHERMING IN BRUSSEL: EEN BIJDRAGE VAN DE VAKBONDEN .....	184
De Algemene Centrale der Liberale Vakverbonden van België (ACLVB), Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV), Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV)	
6. VAN WELVAARTSSTAAT NAAR ACTIEVE WELVAARTSSTAAT: HET ONTSTAAN VAN EEN CATEGORIE VAN "NIET-RECHTHEBBENDEN" .....	192
Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid (Actiris)	
7. ARBEID IN LOONDIENT, EILAND VAN SOCIALE BESCHERMING? .....	197
SMart	
8. NIET-GEBRUIK VAN RECHTEN IN DE GEZONDHEIDSZORG: DE VERHOOGDE TEGEMOETKOMING VOOR GENEESKUNDIGE VERZORGING .....	201
Solidaris	
9. WAT ALS FINANCIËLE HULP VAN HET OCMW VERLIES VAN VERBLIJFSRECHT KAN BETEKENEN? .....	205
Medimmigrant	
10. DE ONDERMAATSE SOCIALE BESCHERMING VAN DAKLOZEN .....	207
Dokters van de Wereld	
11. SOCIALE ONDERBESCHERMING VAN DRUGGEBRUIKERS: WANNEER CRIMINALISERING EN SOCIALE ONAANGEPASTHEID SAMENGAAN .....	212
Fédération bruxelloise francophone des Institutions pour Toxicomanes (Fedito)	
12. HET ELEKTRONISCH TOEZICHT: "VRIJHEID" TEGEN DE LAAGSTE PRIJS! .....	218
Fédération bruxelloise des institutions pour Détenus et Ex-Détenus (Fidex)	
13. VOOR EEN GEWEST DAT PROACTIEF HANDELT OM DE SOCIALE ONDERBESCHERMING TE BEPERKEN .....	220
Le Forum Bruxelles contre les Inégalités	

## INLEIDING

De teneur van het **proces van het Brussels armoederapport** zou geen zo'n uitstekende voedingsbodem bieden zonder het specifieke karakter en de kracht van elk van de katernen. De **Gekruiste blikken** (katern 3 van het Brussels armoederapport) zijn een manier om een forum op te zetten rond de meest recente analyses van instellingen voor steun aan personen, waarvan de opdrachten verband houden met het thema dat hier aan bod komt.<sup>[1]</sup>

Het thema van de **non take-up van sociale rechten** en van de **sociale onderbescherming** is hardnekkig omdat het zo complex is, net zoals de **mechanismen ervan soms diep verankerd zijn in de bestaansonzekerheid en armoede**.

Het initiële thema van de **non take-up** werd aanvankelijk beschouwd vanuit de benadering van het Franse '**Observatoire des non-recours aux droits et services**' (Odenore) en vervolgens geherformuleerd vanuit de idee van de "**sociale onderbescherming**"<sup>[2]</sup>, die reeds werd bestudeerd door het HIVA (Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving) en het **Steunpunt tot bestrijding van de armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting**.

"In een situatie van sociale onderbescherming zitten" betekent o.a. **in een situatie verkeren waarin men niet op de hoogte is, geen aanvraag doet en geen toegang heeft tot rechten**. Het betekent ook **geen rechten aangeboden krijgen** waarvoor men nochtans in aanmerking komt. Voortaan betekent het ook **van zijn rechten te zijn uitgesloten**.

Als voorbereiding voor een **collectieve bespreking rond een gemeenschappelijk uitgangspunt** heeft het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn alle contribuënten voorgesteld te vertrekken vanuit **dezelfde definitie van de sociale onderbescherming**, als die die als basis heeft gediend voor het onderzoek en de analyses van het **Thematisch rapport (katern 2 van het Brussels armoederapport)**.

De **contribuënten**, de **personen in sociale onderbescherming**, de **actoren** en andere referentiepersonen die we hebben ontmoet, konden op dezelfde definitie reageren en het fenomeen uitgebreid van commentaar voorzien, dat elders door het **Observatorium voor Gezondheid en Welzijn** wordt behandeld;

De contribuënten zijn alle (al dan niet rechtstreeks) betrokken bij de **effectiviteit van de sociale rechten** vanuit heel verschillende opdrachten: van de toekenning van een recht tot het politieke pleidooiwerk, van de praktijken inzake begeleiding van de personen om hun rechten aan te vragen, tot de klassieke institutionele voorzieningen om de aanvraag te doen, van de gerichte aanpak tot de universele en onvoorwaardelijke aanpak...

Dit alles vormt een **feitelijke basis over de non take-up en de sociale onderbescherming te Brussel zoals dit vandaag het geval is**. Zo kunnen de beleidsverantwoordelijken en leden van de Verenigde Vergadering nadenken over de meest efficiënte maatregelen om de **ontwikkeling van de sociale onderbescherming in ons Gewest aan te pakken**.

Elke bijdrage helpt om de vele vormen van sociale onderbescherming te analyseren, zoals de verschillende groepen personen die ervaren en zoals die een impact hebben op een of verschillende rechten die verband houden met de **basisbehoeften** en de economische en sociale rechten<sup>[3]</sup>. Alle wijzen in de richting van de verschillende **mechanismen** en types van sociale onderbescherming, en van de wijzen waarop deze "**sociale grondrechten**" worden beperkt door de **sociale onderbescherming, de bestaansonzekerheid en de armoede**.

Aan weerszijden van de bijstand aan personen doen twee grote Federaties ernstige vaststellingen bij de sociale onderbescherming toegepast op alle rechten. Om te beginnen analyseert de **Federatie van Brusselse OCMW's**, die nauw verbonden is met de laatst mogelijke bescherming van personen die van andere rechten zijn uitgesloten of die over te weinig middelen beschikken, de sociale onderbescherming vanuit elk van de vormen van de voorgestelde definitie en toont ze daarmee aan hoe en op welke manier de "OCMW's op een kruispunt van uitdagingen" staan.

De **Federatie van de Bicommunautaire Maatschappelijke Diensten** deelt vervolgens haar "blik op de 'centres de service social généralistes'" en onderstreept het systemische aspect van de non take-up, de aanpak van de sociale diensten-verenigingen die rekening houdt "met" de gebruiker "in" het systeem en die de collectieve en/of communautaire benadering voorstelt als manier om de non take-up aan te pakken.

De **Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij** onderzoekt in haar bijdrage over de "stijging van het aantal huishoudens kandidaat-huurders in de sector van de sociale huisvesting in Brussel" de situatie van de sociale aanvraag in de sector van de sociale huisvesting in het licht van het begrip van sociale onderbescherming.

[1] De Ordonnantie van 20 juli 2006 inzake het Brussels armoederapport bepaalt 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."

[2] Op basis van de definitie van Katrien Steensens, HIVA, KU Leuven: "Sociale onderbescherming is iedere situatie waarin een persoon zich bevindt die – ongeacht de oorzaak – niet het voordeel geniet van een publiek aanbod van rechten en diensten waarop hij aanspraak zou kunnen maken." in "Proactief handelen als middel in de strijd tegen sociale onderbescherming een verkenning van de concepten en de huidige beleidscontext" *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, Editie 1/2014, p. 21.

[3] Sinds de goedkeuring van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens zijn verschillende verdragen inzake bepaalde grondrechten of specifieke groepen van mensen opgesteld. België heeft op 21 april 1983 het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten geratificeerd. Bron: <http://diplomatie.belgium.be>

**Infor GazElec** maakt een balans op van de “sociale onderbescherming op vlak van energie” en toont aan hoe het sociaal tarief, dat nochtans is geautomatiseerd, of het statuut van “beschermd klant”, een aantal struikelblokken en risico’s inhoudt.

In een “gemeenschappelijke vakbondsfront” en elk vanuit haar eigen specifieke karakter, hebben de **vakbondsorganisaties ACLVB, ACV en ABVV** zich achtereenvolgens over het thema uitgesproken. Het ACLVB plaatst de sociale onderbescherming en de evoluties ervan (met een impact op vrouwen, oudere personen, personen met een handicap, personen van vreemde afkomst of personen die zijn gesanctioneerd met een gezin ten laste) binnen een context en herhaalt zijn verzet tegen een sociale afbouw en de stijging van de armoede door er enkele eisen aan te koppelen. Het ACV vervolgens onderstreept de “immense uitdaging van de sociale samenhang voor Brussel”, de “problematische toegang tot de sociale bescherming” maar ook het belang van onderwijs en kinderopvang, huisvesting, justitie en migraties. Het ABVV richt zich vooral op het “recht op gezondheid als een vakbondsuitdaging in Brussel” en op een analyse van de uitdagingen van de 6de Staatshervorming ter zake. Vier grote transversale vragen sluiten deze bijdrage af: de functionele verankering in de sociale zekerheid van de nieuwe gewestmateries (gezondheid en bijstand aan personen), het project om op het grondgebied van het Gewest een afhankelijkheidsverzekering in te voeren, het verlagen van de drempel om toegang te krijgen tot de gezondheid en sociale uitkeringen, en ten slotte de plicht om de eerste lijn te ontwikkelen rekening houdend met een globaal en geïntegreerd beheer na de nieuwe bevoegdheden die zijn overgeheveld op vlak van sociale zekerheid.

Het **Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid** overloopt de evolutie van het werkgelegenheidsbeleid, de “overstap van de sociale staat naar de actieve welvaartstaat en de opkomst van een categorie van mensen “die geen rechten hebben”. Het stelt een analyse voor van de samenhang tussen sociale onderbescherming en uitsluiting van de werkloosheid door een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van een deel van de “uitgesloten” personen.

**SMart** wijst op de concrete problemen met freelancers die zich in een schemerzone bevinden, buiten het klassieke kader van de loondienst, en die een dekking nodig hebben door de impact van de onregelmatige inkomsten op de toegang tot sociale bescherming. De vraag met betrekking tot de loondienst als “eiland van de sociale bescherming” is meteen opgeworpen.

**Solidaris** onderzoekt de “non take-up van rechten in het domein van de gezondheid in de gevallen van verhoogde tegemoetkoming”. Een terminologische en methodologische omkadering gaat vooraf aan een analyse van de non take-up van het statuut van begunstigde van de verhoogde tegemoetkoming en van de invoering door Solidaris van een stroom om mogelijke begunstigten op te sporen. Solidaris identificeert niet alleen de verschillende redenen voor de non take-up maar ook acties en voorstellen van maatregelen.

**Medimmigrant** staat stil bij de gevolgen van het verlies van het verblijfsrecht na een aanvraag om financiële steun aan het OCMW. Na een eerste schets van de situatie op het terrein geeft Medimmigrant uitleg bij de redenen en de verschillende gevallen, waar het verblijfsrecht is ingetrokken of verlengd. Vooraleer af te ronden, wordt ook uitleg gegeven bij de manier waarop de Dienst Vreemdelingenzaken wordt geïnformeerd over de steun die door de OCMW’s wordt toegekend en over wat er gebeurt in geval van aanvraag om medische hulp door personen met een tijdelijke verblijfsvergunning.

**Dokters van de Wereld** onderzoekt de sociale onderbescherming van daklozen via de analyse van demografische gegevens van gebruikers van noodopvangcentra, van de sociale gegevens (duur van de periode op straat, regelmatigheid van het verblijf en dekking inzake gezondheidszorg) en van de gegevens inzake gezondheidstoestand (aanwezigheid van chronisch zieken, geestelijk zieken, verslavingen, redenen van de consultatie). Het gebruik van de diensten voor de gezondheidszorg wijst op een acuut probleem van uitstellen van geneeskundige verzorging. De complexiteit van de non take-up van rechten en van de sociale onderbescherming voor die personen blijkt duidelijk uit verschillende vaststellingen op het terrein, vooraleer er een conclusie wordt getrokken in de vorm van een pleidooi.

“La sous-protection sociale des usagers de drogues: lorsque la criminalisation rajoute à la désinsertion” (“De sociale onderbescherming van druggebruikers: wanneer criminalisering de uitsluiting nog versterkt”) is een van de vaststellingen van de **Brusselse Federatie van Instellingen voor Verslaafden**. Dit onderstreept wat niet langer zichtbaar is maar enkel merkbaar is in gegevens en voorzieningen. De complexe toegang tot de eerste lijn, de sociale steun die soms ver van de realiteit af staat en de criminalisering van druggebruikers. Verschillende denkpijpen voor oplossingen worden aangereikt.

De **Brusselse Federatie van instellingen voor gedetineerden en ex-gedetineerden** wijst op de moeilijke realiteit van personen die met een enkelband onder elektronisch toezicht staan, een zeer “relatieve” vrijheid door de ongelijke behandeling waarvan ze het slachtoffer zijn om aanspraak te kunnen maken op het leefloon. Vervolgens formuleert ze verschillende voorstellen.

Het **‘Forum Bruxelles contre les inégalités’** pleit voor een “proactief Gewest in het terugdringen van de sociale onderbescherming”. Na een wetenschappelijke contextualisering wordt een aantal concrete pijpen naar voor geschoven, op verschillende domeinen kunnen worden toegepast (gewestelijke geïnformateerde systemen, mogelijkheden tot identificatie van personen die van de werkloosheidsverzekering zijn uitgesloten, onderwijs,...) om de sociale onderbescherming in Brussel terug te dringen.



# I. SOCIALE ONDERBESCHERMING: DE OCMW'S OP HET KRUIJPUNT VAN DE UITDAGINGEN

## FEDERATIE VAN BRUSSELSE OCMW'S

### AUTEUR

#### Jean SPINETTE

BRULOCALIS Vereniging Stad en Gemeenten van Brussel

Aarlenstraat 53 bus 4 – 1040 Brussel

<http://www.avcb-vsgeb.be/nl/home.html>

## 1.1 Inleiding

De werkloosheidshervorming van 2012 voerde acht maatregelen in, die het einde van het recht op een uitkering inluiden voor een groot aantal uitkeringsgerechtigden. De RVA had uitgerekend dat er 4.022 personen in Brussel, ten gevolge van de beperking van het recht op inschakelingsuitkeringen tot een periode van drie jaar (een van de 8 maatregelen die de regering genomen heeft) in 2015 zouden worden overgedragen van de RVA aan het OCMW<sup>[4]</sup>.

De Brusselse OCMW's hebben voor datzelfde jaar slechts 1.733 hulpaanvragen geregistreerd. Anders gezegd, 55,9% van het publiek van wie de rechten zijn afgelopen heeft zich niet aangeboden in de openbare centra voor maatschappelijk welzijn<sup>[5]</sup>. Terwijl de vaststelling van een spreiding in de tijd met vertraagde werking op termijn een verklaring zou kunnen zijn voor dit verschil, kan deze verklaring niet volstaan. Daarom moet een andere diagnose worden gesteld: deze van het niet-gebruik van de sociale hulp.

Dit fenomeen is niet nieuw in België maar er wordt vandaag bijzondere aandacht aan besteed. De uitsluitingen van de werkloosheid en de ingevoerde degressiviteit zullen er zeker voor zorgen dat dit fenomeen sterker tot uiting komt.

Het niet-gebruik werd nochtans reeds in de jaren '30 geïdentificeerd in Engeland en groeide vervolgens uit tot een volwaardig studievoorwerp in de Angelsaksische landen en vervolgens in Frankrijk dat een "Observatoire des non-recours aux droits et services" heeft opgericht (Odenore, 2003).

Historisch gezien was het niet-gebruik beperkt tot het domein van de sociale (financiële) hulp en werd begrepen als een

[4] "Monitoring van de overdrachten werkloosheid-OCMW", J-L. Bienfet, Trait d'Union 2016/3. Deze monitoring is het resultaat van een gemeenschappelijk werk van de 19 Brusselse OCMW's en hun Federatie. Het ging om de identificatie van (1) de komst van dit nieuwe publiek, (2) welke van de 8 maatregelen hen naar het OCMW gevoerd had en (3) de last van deze maatregelen en hun impact wat betreft de sociale integratie. Dit is kwalitatief en geen kwantitatief werk dat manueel moet worden uitgevoerd, dossier per dossier in bepaalde OCMW's.

[5] Idem.

indicator voor het relevante karakter van het overheidsbeleid. Het werd gebruikt als argument om de besparingen in de sociale zekerheid te rechtvaardigen<sup>[6]</sup>.

Odenore stelde het niet-gebruik in een ander daglicht. Ze geeft een totaal andere aanpak van de kwestie door het fenomeen uit te breiden tot elk aanbod en elke dienst die de staat ter beschikking stelt van zijn bevolking. En **het niet-gebruik moet worden gezien als wijzend op "elke persoon die - met kennis van zaken - geen gebruik maakt van een openbaar aanbod, rechten en diensten waarop ze aanspraak zou kunnen maken"**<sup>[7]</sup>. Ook scholen, vervoer, inschakelingsparcours, gezondheid, afvalbeheer behoren tot het openbaar aanbod dat door de kwestie van het niet-gebruik gedeeltelijk kan worden geëvalueerd.

Andere inbreng van dit nieuwe inzicht: het niet-gebruik onthult een fenomeen van onderbenutting van de overheidsmiddelen. Bij de evaluatie van het overheidsbeleid, waarbij het juiste evenwicht tussen het gebruik van de middelen wordt gezocht, vormt het niet-gebruik de tegenhanger van de overbenutting in de balans. Overbenutting die het gezicht krijgt van sociale fraude. Het niet-gebruik vormt ook een contrast met de betogen die zich uitsluitend op sociale fraude toespitsen.

Deze herziene definitie van het niet-gebruik die ODENORE geeft, biedt een typologie, met drie hoofdcategorieën, die zorgt voor een betere identificatie van de oorzaken of op zijn minst de ruimere problemen waartoe het niet-gebruik aanleiding geeft. We doen een poging om deze categorieën in het kader van onze sector te illustreren.

## 1.2 Niet-gebruik door onwetendheid en niet-aanbieding

De eerste categorie is deze van het niet-gebruik door **onwetendheid**. Volgens deze formule heeft de potentiële bestemming geen gebruik gemaakt van het beschikbare aanbod omdat hij niet over de nodige informatie beschikte.

De OCMW's worden bijvoorbeeld met dit type niet-gebruik geconfronteerd wat de installatiepremie betreft die een bijkomende hulp geeft bij de verhuizing naar een nieuwe woning; of nog wat betreft de gelijkschakeling van diploma's van werkzoekenden. Dit gebrek aan informatie kan ernstige gevolgen hebben.

Het vloeit enerzijds voort uit de kwaliteit van de informatie die voor potentiële hulpvragers wordt opgesteld: deze moet begrijpelijk en aantrekkelijk zijn voor het doelpubliek en

[6] "Le non-recours : définition et typologies", P. Warin, Odenore, 2010.

[7] Idem.



niet een etalage van het aanbod van de openbare diensten. Altruïsme en empathie bepalen of de verspreiding van informatie al dan niet succes heeft. Om de kwaliteit van de informatie te meten, moet de mening van het publiek worden gevraagd en moet de inhoud worden aangepast aan de gemaakte opmerkingen.

Anderzijds moeten er praktische instrumenten ter beschikking worden gesteld van maatschappelijk werkers, het eerstelijnsperoneel van de OCMW's, die goed ontworpen zijn, hun werk faciliteren en ervoor zorgen dat de uitleg of het advies dat ze aan hun gesprekspartners geven, volledig is<sup>[8]</sup>. Meer nog, ze moeten hen toelaten om de hulpvrager te helpen om zijn moeilijkheden en behoeften te formuleren<sup>[9]</sup>. De redactie van een praktijkgids voor de OCMW's maakt het ook gemakkelijker om de personen in de instelling te oriënteren. De publicatie van een register van de diensten voor de maatschappelijk werkers, waarin alle spelers en partners van openbare instellingen en verenigingen worden vermeld, helpt om de externe gesprekspartners gekende en volledige informatie te geven. Met dergelijke instrumenten kan de sector van het maatschappelijk welzijn een volwaardig bestaan leiden. Ook de regelmatige en vernieuwde opleiding van de maatschappelijk werkers is belangrijk.

Maar de complexiteit, de veelvuldige wijzigingen en de hypertrofie van ons juridisch en institutioneel systeem vergemakkelijken de zaken niet, zodat ook deze eerstelijns-werkers ontmoedigd kunnen geraken, hoewel ze zich blijven inzetten voor hun taak, zoals ze bij hun eedaflegging hebben beloofd<sup>[10]</sup>.

In dit doolhof van complexe informatie, ontmoediging, maar soms ook tekortkoming van de sociale diensten, ontstaat een specifieke vorm van niet-gebruik, namelijk de **niet-aanbieding** van het aanbod. Deze specifieke vorm van niet-gebruik is een andere illustratie van de complexiteit die het fenomeen onthult. We bevinden ons in een grijze zone waarin de investering van de eerstelijnsvoorzieningen kan afnemen zonder dat hun verbintenis afzwakt; waarin voorzieningen die een waardig leven willen verzekeren, uiteindelijk kafkaïens worden: waar nalatigheid, censuur en vooroordelen uiteindelijk de bovenhand nemen over de afstand en de empathie die nodig zijn voor een kwalitatieve anamnese. Het gevolg hiervan is dat het OCMW, de maatschappelijk werker of nog de leden van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn in de speciale comités het nochtans beschikbare aanbod niet aanbieden, wat indruist tegen hun principiële taak om "personen en gezinnen te helpen bij het opheffen of verbeteren van de noodsituaties waarin zij zich bevinden"<sup>[11]</sup>.

[8] Deze laatsten moeten immers "alle nuttige raadgevingen en inlichtingen verstrekken en [de stappen] doen om aan de betrokkenen alle rechten en voordelen te verlenen waarop zij krachtens de Belgische of de buitenlandse wetten aanspraak kunnen maken", art.60, §2, organieke wet van 8 juli 1976.

[9] Het handvest van de sociaal verzekerde verplicht de OCMW's immers om "het recht op sociale prestaties te verwezenlijken" (in *Aide sociale – Intégration sociale, Le droit en pratique*, Dir. H. Mormont en K. Stangherlin, Die Keure, Brussel, 2011). De OCMW's hebben de plicht om de betrokkene informatie en advies te geven, naar andere instellingen te oriënteren en tenslotte een "gepaste juridische kwalificatie van de vraag" te verduidelijken (idem).

[10] Art. 20 van de organieke wet van 8 juli 1976.

[11] Art. 47 van de organieke wet van 8 juli 1976.

Het evenwicht blijkt buitengewoon moeilijk tussen de inspanningen die vooraf moeten worden gedaan om de informatie te verspreiden, eerder preventieve dan curatieve taken uit te voeren; de manier waarop deze informatie wordt ontvangen (of helemaal niet), begrepen en gebruikt; en waarbij de houding en de expertise van de maatschappelijk werker op zijn beurt uiteindelijk afhangt van talrijke voorwaarden, terwijl ze absoluut fundamenteel zijn.

En dan is er de kwestie van de proactiviteit van de overheid, die soms het antwoord kan bieden, het bindmiddel dat al deze verschillen oplost om een regelmatiger continuüm van de maatschappelijke actie te garanderen. Het OCMW - waarvan het stelsel als aanvulling of laatste opvangnet wordt beschouwd, dat wil zeggen handelend aan deze zijde van de sociale zekerheid -, oordeelt echter dat proactiviteit niet de facto in zijn DNA staat. Anderen klagen een fenomeen aan dat te sterk aanwezig is in de actie van de sociale diensten: de reflex "rocking-chair". Een woordje uitleg: zelfs wanneer deze diensten vindingrijk zijn bij de verbetering van hun dienstverlening, ze de gebruiker permanentiediensten bieden die steeds meer op maat gemaakt zijn, overschrijden ze de strikt institutionele ontmoeting niet, treden ze de gebruikers niet tegemoet, ook niet in hun leefmilieu. Deze tweeslachtigheid vindt waarschijnlijk zijn oorsprong in de vrees om over te hellen naar bijstand of om overspoeld te worden door aanvragen terwijl de diensten al overbelast zijn.

Een dergelijke houding leren aannemen zou nochtans helpen om de effecten van het niet-gebruik te beperken, meer bepaald voor deze tweede vorm. Een van de meest pakkende voorbeelden is dat van de hulp aan kinderen. De analyses hebben al aangetoond dat de hulp die in vergelijkbare situaties wordt toegekend, niet uniform is. Een ongerijmdheid die door verschillende factoren kan worden verklaard. Om te beginnen door het feit dat de maatschappelijk werkers hun bezoeken meestal overdag afleggen, dus terwijl het kind op school is. Ze hebben dus geen totaalbeeld van de situatie. Hun toestand, hun gezondheid en eventuele behoeften kunnen in hun afwezigheid immers niet worden vastgesteld. Het is nochtans de bedoeling om de kinderrechten te concretiseren, voorwaarden te creëren om armoede een halt toe te roepen door sterker in te zetten op kinderarmoede. De grenzen van het principe "op vrijwillige basis" dat wil dat de gebruiker zelf de hulp moet aanvragen, worden hier duidelijk.

Een ander element schuilt in het feit dat de geformuleerde aanvragen, de behoeften die worden geïdentificeerd in het kader van de anamnese en in het algemeen de uitwisselingen tussen het gezin en de instelling, vaak enkel ontstaan op initiatief van de titularis van de rechten, het gezinshoofd. Hij moet alle stappen ondernemen en zal de begeleiding volledig rond zijn persoon draaien. De andere familieleden (de echtgenoot of vaker echtgenote) vallen op deze manier vaak uit de boot. De OCMW's van de eerste kroon vinden dat jongeren van 18 jaar die in de schaduw van hun titularis van de sociale rechten wonen (werkloosheid, pensioen, stelsel van de persoon met een handicap, enz.), noch hun leefloon, noch de begeleiding krijgen die ze nodig hebben. De praktijken moeten worden veranderd om kinderarmoede te bestrijden en dat betekent dat er minimale middelen moeten zijn voor een individuele begeleiding van elk gezinlid.

### 1.3 Niet-gebruik door niet-ontvangst

Deze tweede categorie identificeert de gevallen waarin het aanbod wel gekend en gevraagd wordt, maar uiteindelijk niet verkregen wordt. Deze categorie stemt meer bepaald overeen met het geval waarin de lopende procedure wordt opgegeven. De procedure leidt te vaak tot een hoge druk of impliceert steeds verfijndere en strengere controles die de procedure onverdraaglijk maken. Het gebeurt ook dat de aanvraag tot een voorstel leidt dat niet wordt aanvaard: ze impliceert onrechtstreekse eisen of steunt op waarden die niet houdbaar zijn voor de persoon. Ter illustratie: het gevoel van schaamte en kleinering waartoe het betoog van anderen over de "fraudeurs" in de sociale sector bij veel personen leidt, introduceert een verwarring tussen het recht op sociale hulp en een uitzonderlijke "gunst" - die dan wordt geweigerd omdat ze nu net leidt tot een situatie die als een vernedering wordt ervaren.

Bij de onrechtstreekse eisen denken we aan het lot dat België sinds 2012 voorbehoudt aan de Europese burgers. De inreisvoorwaarden werden strenger en onderworpen aan voorwaarden, meer bepaald met het niet-verkrijgen van sociale hulp. Deze Europeanen die al meerdere jaren in België wonen en een "onredelijke last" geworden zijn, worden dus uitgesloten van het recht op sociale hulp, *conditio sine qua non* om op het grondgebied te kunnen blijven. De OCMW's werden trouwens gegijzeld in de uitwisseling en kruising van de informatiestroom die ze moesten overmaken aan de FOD Maatschappelijke Integratie en de Dienst Vreemdelingenzaken. Heel veel personen kregen een bevel om het grondgebied te verlaten. En werken onder artikel 60 veranderde daar niets aan. Erger nog, het werd zelfs beschouwd als deel van de oorspronkelijk toegekende sociale hulp.

Gedreven door de informatieplicht tegenover hun gebruikers melden de OCMW's sindsdien dat de toegangsvoorwaarden voor de hulp voldaan zijn, maar dat de toekenning ervan tot het verlies van de verblijfstitel zou kunnen leiden. In talrijke sociale situaties, waarin dergelijke hulp zeker nodig is, moet men er dus van afzien.

En dan zijn er de aanvragen die tijdens de procedure worden geannuleerd omdat de regels veranderd zijn. De hervorming van de werkloosheid is daar ondertussen een schoolvoorbeeld van.

Ook de beperking van de toegangsvoorwaarden voor de hulp door de invoering van financiële drempels is een arbitraire breuk die een hele bevolking afsnijdt van de sociale hulp. Idem wanneer kinderen of echtgenotes bijkomende slachtoffers worden van de activeringsmaatregelen en de bijhorende sancties omdat ze geen aanspraak meer kunnen maken op welke hulp dan ook.

Niet-gebruik door niet-ontvangst doet zich ook voor wanneer de hulpvrager een andere oplossing gevonden heeft. Zo kan het niet-gebruik nu en dan leiden tot een "sherwoodisering", wat wijst op aanpassingsgedrag van individuen die door de overheid in de steek gelaten worden en die de overlevingsstrategieën moeten vermenigvuldigen om hun behoeften te voorzien. Ook hier dragen de complexiteit en de

veelheid aan de mede te delen informatie, de voor te leggen documenten, loketten waar men zich moet aanbieden, in grote mate bij tot de ontmoediging van de potentiële gerechtigde. Dat is wat het "Plate-forme de l'alpha" wou schetsen met zijn film "Plongée en absurdie", een kafkaïaanse voorstelling van de realiteit.

Zoals blijkt uit de positieve resultaten van de projecten "Housing First", die de verdienste hebben dat ze net dat hindernissenparcours vermijden waarin elke stap een bijkomende test is om de heilige graal te bereiken, die niet meer is dan een eerste woning, kunnen deze valstrikken worden vermeden. Er moeten dus nog heel veel inspanningen geleverd worden, maar de eerste pistes tekenen zich af en zullen hopelijk tot een nieuwe aanpak van de uitdagingen leiden.

### 1.4 Niet-gebruik door ontbreken van de vraag

We zijn aanbeland bij de derde categorie van niet-gebruik, en niet de minste, deze van het **ontbreken van de vraag**. Deze vorm van niet-gebruik is deze waarin de betrokken personen goed op de hoogte zijn van het bestaan van een hulp of een openbaar aanbod, maar beslissen om er geen aanspraak op te maken, hetzij uit vrije wil, hetzij onder dwang. Ook hier zijn er legio voorbeelden: onderhoudsgeld dat niet gevraagd wordt uit angst voor vergelding van de echtgenoot; hulp van het ziekenfonds die niet gevraagd wordt omdat de administratieve last te groot is (ouderen, alleenstaanden, enz.); personen die hun rechten op invaliditeitsuitkeringen niet doen gelden uit angst om een etiket opgekleefd te krijgen, of achtergesteld te worden in hun socio-professionele inschakeling (OMNIO-statuut).

Het is duidelijk dat deze vorm van niet-gebruik oproept om de betrekkingen tussen de personen en de instelling, hun perceptie van deze laatste ruimer te bestuderen; alsook de manier waarop de overheid en het OCMW het publiek kan laten voelen dat het welkom, ondersteund en begeleid is.

Sommigen zullen het hier enkel hebben over trainen die vertraging hebben. Toch werd er heel wat vooruitgang geboekt, meer bepaald in het onthaalbeleid van de OCMW's, dankzij talrijke evoluties en aandacht voor de uitdagingen. Het onthaal is immers fundamenteel als moment waarop de eerste indruk wordt vastgelegd die al dan niet voor een vertrouwensklimaat zorgt. Enkele concrete voorbeelden van OCMW's illustreren deze stelling. Zoals bijvoorbeeld de aanpassing van de openingsuren, die erop wijzen dat het OCMW rekening houdt met de enorme administratieve last van bepaalde hulpaanvragen en dus, de noodzaak om open en toegankelijk te blijven zodat de gesprekken kunnen worden gevoerd op tijdstippen waarop de hulpvragers geen andere verplichtingen hebben. Net zoals de invoering van afspraakprocedures minutenlange files vermijdt en de dienstverlening doeltreffender maakt en op een aanhoudende begeleiding wijst vermits de persoon op de planning staat, wordt verwacht en onthaald. De voorwaarden van de uitwisseling blijken immers heel belangrijk te zijn. Zo werden er vaak individuele kantoren gereserveerd om in alle rust te kunnen luisteren.

Water- en koffieautomaten, informatiebrochures of kranten dragen bij tot betere onthaalvoorwaarden.

Naast deze aandacht voor het onthaal is ook nabijheid een centrale boodschap, die garant staat voor beschikbaarheid en bereidheid tot luisteren. De decentralisering van de diensten in verschillende kleinere contactpunten geeft de instelling een menselijker gezicht en brengt haar dichterbij het publiek, over de geografische grenzen heen.

Deze enkele illustraties helpen om een vertrouwensband tussen de burger en de overheidsdiensten te scheppen. Enkele van de inspanningen moeten worden gedaan om het imago van onze instellingen te veranderen, zodat duidelijk is dat ze zich tot de meest kwetsbaren richten, dat ze beschikbaar zijn om hen te helpen. Het zou ideaal zijn om de schaamte te counteren die de personen ervaren wanneer ze naar het OCMW gaan, ongeacht of deze door de blik van derden of uit hun eigen gevoel ontstaat. Dit, ogenschijnlijk oppervlakkig werk aan de verbetering van het institutionele kader kan reële gevolgen hebben.

Naast het kader moet de kwestie van de band tussen het publiek en de instelling worden bestudeerd voor de sociale actie in het algemeen. Niet-gebruik door ontbreken van de vraag stimuleert de invoering van inclusieve voorzieningen voor de meest kwetsbare bevolking in samenwerking met de verenigingen en de sociale coördinaties. De echte uitdaging hier is om een verzoening te bewerkstelligen die het institutioneel milieu ontzuilt en de verenigingssector opent over de steriele opposities heen tussen twee werelden die in eenzelfde sector steeds professioneler optreden. Een dergelijke verzoening laat immers de nauwe samenwerking toe met de begeleiders uit het leefmilieu die de contacten en de vertrouwensbanden tussen het kwetsbare publiek en het OCMW kunnen verbeteren.

Dit streven naar opening en samenwerking is des te belangrijker nu de budgettaire context de OCMW's in uiterst moeilijke situaties brengt. De sanering van de overheidsfinanciën zorgde voor een watervaleffect dat ook de laatste en kleinste overheidsinstelling trof. Ook de verhoogde controle en de voortdurende legitimatie van de toegekende hulp hebben het maatschappelijk werk veranderd. Deze budgettaire context en de gecontroleerde benadering van de sociale hulp hebben geleidelijk geleid tot de restrictieve interpretatie van de hulp zoals we die nu kennen. De gemeenten beschikken niet over de financiële middelen om de effecten ervan te verzachten. Terwijl de OCMW's in theorie veel meer mensen zouden kunnen bereiken, blijken ze meestal niet bij machte te zijn om dit te doen. Het gebrek aan middelen en de administratieve overlast ten gevolge van de verhoogde controles in het kader van de strijd tegen de sociale fraude, verhindert hen immers om hun opdracht te vervullen. Dit alles om uiteindelijk te horen zeggen dat de OCMW's te restrictief zijn in de toegekende hulp, dat ze meewerken aan het georganiseerde toezicht, kortom, dat ze hun belangrijkste bestaansreden, een menswaardig leven garanderen, niet invullen.

Het werk is vaak productiever dan de vage beschuldigingen. Een verbond tussen OCMW en verenigingsleven lijkt meer op te brengen. Het moet de OCMW's in staat stellen om hun doelstelling te vervullen: kwetsbare personen helpen om zelf

hun eigen moeilijkheden te overwinnen. De tijd is aangebroken om de hoge muren neer te halen, het paradigma van de individuele hulp te overschrijden en de stap te zetten naar een collectieve en gemeenschappelijke aanpak. Daarom moeten de actieonderzoeken die de OCMW's samen met universiteiten en onderzoekscentra kunnen verrichten, worden vervolgd omdat ze vervolgens een leidraad voor het sociale werk vormen. Dankzij het objectieve verbond om een gemeenschappelijk project uit te werken, kunnen de OCMW's een totaalbegeleiding opbouwen. Het verenigingsmilieu en de OCMW's moeten hun relaties herzien en niet afgeven op elkaar. Het is in het belang van de gebruiker.

Het is duidelijk dat het niet-gebruik niet louter individueel, het resultaat van een keuze of een handeling is. Het fenomeen is ook institutioneel. En het gebrek aan softwaretools met sociale doeleinden wijst ons daar elke dag op. Niet om de controle te verfijnen, maar wel om de vereiste analyses te doen en een correct beeld te krijgen van de huidige situatie van de hulpvrager. Ze zouden kunnen helpen om beslissingen te nemen met kennis van de realiteit waarop deze wil inspelen.

Conclusie: het is duidelijk dat de studie van het niet-gebruik moet worden vervolgd en aangemoedigd. De invoering in 2005 van een Europees netwerk met Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Griekenland, Nederland en Spanje deed de hoop oplaaien, tot zijn ontmanteling na de publicatie van zijn eerste verslag. Gelukkig wordt de bewustmaking van de sector en de politici vervolgd<sup>[12]</sup>.

De OCMW's mobiliseren zich om goede praktijken uit te wisselen die nodig zijn om hun dienstverlening te verbeteren. De OCMW's voeren praktijkgidsen en -registers voor de begeleiding van een nieuw publiek in<sup>[13]</sup> ter attentie van de gebruikers en de gebruikersnetten om de beste onthaal- en communicatievoorwaarden te garanderen<sup>[14]</sup>. Zoals Philippe Warin stelt, is de pijnlijkste onthulling van het niet-gebruik dat "niet iedereen systematisch toegang heeft tot de economische en sociale rechten"<sup>[15]</sup>.

De krachttoer om deze toegang werkelijk te garanderen, kan echter enkel volledig zijn indien de OCMW's transversaal werken, dat betekent in een netwerk samenwerken met het verenigingsmilieu.

De essentiële uitdaging is dus eerst de "bekwaamheid" en de "empowerment" van de gebruiker te garanderen, zodat hij daadwerkelijk gebruik kan maken van zijn rechten.

[12] Het initiatief van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting om een colloquium in de Senaat over het onderwerp te organiseren in december 2014, is daar het bewijs van.

[13] De site [http://www.ocmw-info-cpas.be/home\\_nl](http://www.ocmw-info-cpas.be/home_nl) geeft reeds informatie ter zake.

[14] Zie video in het kader van het colloquium, beschikbaar op <http://www.armoedebestrijding.be>

[15] "Non recours aux droits et inégalités sociales", P. Warin, Odenore, september 2011.

## 2. NIET-GEbruik (NON TAKE-UP) VAN SOCIALE RECHTEN EN SOCIALE ONDERBESCHERMING: DE MENING VAN DE ALGEMENE CENTRA VOOR MAATSCHAPPELIJKE DIENSTEN

### FÉDÉRATION DES SERVICES SOCIAUX - FEDERATIE VAN DE BICOMMUNAUTAIRE MAATSCHAPPELIJKE DIENSTEN (FDSS-FBMD)

AUTEUR

**Justine VLEMINCKX**

Fédération des Services Sociaux

Cel Onderzoeksactie

Gheudestraat, 49 – 1070 Brussel

<http://www.fdss.be>

*“Mevr. M. is bijna volledig blind. Ze ontvangt daarom een vervangingsinkomen. Haar situatie wordt moeilijker wanneer ze niet opdaagt na een oproeping van de adviserend geneesheer. Haar afwezigheid leidt tot de schorsing van haar uitkering. Ze gaat in beroep bij de arbeidsrechtbank tegen dit plotse inkomensverlies. Als resultaat van de procedure wordt de beslissing van de FOD Maatschappelijke Zekerheid afgewezen en krijgt deze het bevel om de verschuldigde uitkering onmiddellijk te betalen, samen met de achterstallige uitkering. De beslissing wordt echter niet uitgevoerd voor mevr. M. deurwaarders naar de administratie heeft gestuurd. Maar het verhaal van mevr. M. wordt vervolgd... Enkele maanden later vraagt de FOD Maatschappelijke Zekerheid haar een medisch verslag, ondertekend door haar oftalmoloog. Het verslag wordt gefaxt, maar mevr. M. ontvangt een herinnering. Het verslag wordt opnieuw gefaxt, samen met het vorige verzendingsbewijs. Ondanks al deze stappen verliest mevr. M. opnieuw haar rechten: het document had via aangetekend schrijven moeten worden verstuurd. Mevr. M. heeft de moed niet meer om in beroep te gaan en wendt zich tot het OCMW. Deze oriënteert haar naar de FOD Maatschappelijke zekerheid... Mevr. M. is neergeslagen en haar toestand verslechtert....”*

Net als alle denkoefeningen en analyses die in dit artikel worden voorgesteld, komt het voorbeeld van mevr. M. uit een werkvergadering die de Fédération des Services Sociaux (FdSS-FBMD) georganiseerd heeft om de Centra voor algemeen welzijnswerk (CAW) en de Centres d'Action Sociale Globale (CASG) toe te laten een bijdrage te leveren aan dit onderdeel van “Gekruiste blikken” van het *Armoederapport 2016*<sup>[16]</sup>. Als algemene maatschappelijke eerstelijnsdiensten ontmoeten de CAW en de CGSA dagelijks personen die, net als mevr. M. situaties van sociale onderbescherming kennen of niet de uitkeringen ontvangen waarop ze aanspraak zouden kunnen maken. Via de individuele, collectieve of gemeenschappelijke hulp die ze bieden, moeten deze centra de ontwikkeling van de sociale band bevorderen, mechanismen van sociale uitsluiting

[16] Acht werknemers van de leden van FdSS-FBMD (teamcoördinatoren of maatschappelijk werkers) hebben deelgenomen aan de werkvergadering met de titel “Sociale onderbescherming en niet-gebruik van sociale rechten”, die op 9 mei 2016 werd georganiseerd. De citaten in italics en tussen aanhalingstekens in dit artikel verwijzen systematisch naar het betoog van de professionals tijdens deze ontmoeting.

bestrijden en ijveren voor een betere toegang van personen tot de collectieve uitrustingen en tot hun fundamentele rechten. Deze diensten zijn gratis toegankelijk voor elke persoon die dat vraagt en zijn bevoorrechte spelers in de strijd tegen het niet-gebruik van sociale rechten.

Voor we verdergaan, willen we verduidelijken dat het thema van de *sociale onderbescherming* op het terrein niet beperkt is tot situaties waarin personen die a priori in aanmerking komen, geen toegang hebben tot een recht of een dienst. Het thema krijgt een veel ruimere definitie in dit artikel en behelst ook een reeks individuele problemen in verband met de te beperkende wettelijke toegangsvoorwaarden tot rechten, met onaangepaste drempels, waardoor behoeftige personen de facto worden uitgesloten uit de categorie van de rechthebbenden. De situatie van mensen zonder papieren is een goed voorbeeld van dit type ongelijke behandelingen die wettelijk geïnstitutionaliseerd zijn. Er zijn nog situaties waarop professionals weinig vat hebben of waarin ze kunnen handelen. Dat is meer bepaald het geval met het recht op huisvesting of de zoektocht naar werk (*“het activeringsbeleid van werklozen verplicht zeer laaggeschoolden om banen te zoeken die ze nooit zullen krijgen”*). De sociale onderbescherming botst hier op de grenzen van het maatschappelijk werk vermits er problemen moeten worden opgelost die intrinsiek afhangen van diverse marktlogica's (arbeidsmarkt, huisvestingsmarkt, enz.) en/of rigide juridische en institutionele regelgevingen.

### 2.1 Niet-gebruik van sociale rechten: een systemische realiteit...

Uit de situaties die de terreinwerkers dagelijks vaststellen, blijkt dat de slechte kennis, de complexiteit en de administratieve rompslomp in grote mate aan de basis liggen van de terugkerende fenomenen van niet-toegang tot sociale rechten in het parcours van de gebruikers. Er zijn legio voorbeelden: van X, met een handicap, die abusievelijk uit de sociale zekerheid werd uitgesloten en geen stappen heeft ondernomen; van Y die geen medische kaart durft aanvragen uit angst zijn leefloon te verliezen; of nog Y, bejaard en alleenstaand, die hulp nodig heeft, maar noch zijn rechten, noch de beschikbare diensten kent. Het schema is vaak identiek: om rechten en sociale diensten te kunnen gebruiken moet een kwetsbare persoon met weinig middelen zich in de eerste plaats een wegbanen door het doolhof van een *“complex”, “hard”, “gesloten systeem”,* waarvan de werkingslogica's vaak in strijd zijn met de verzekerings- of bijstandsoverdrachten die deze theoretisch vervullen. *“Het probleem is dat de doelstellingen van het systeem voorrang krijgen op de doelstellingen van de opdracht”*. Want, de weinige personen die hun rechten kennen en deze



willen uitoefenen, worden vaak *“in hun elan gestopt door [de administratie], die hun de rechten weigert en ondernemen geen verdere stappen”*. Bureaucratische logheid of opzettelijke *“ontradringsstrategie”*... De interpretaties hangen af van de inhoud van de vermelde situaties.

Hulp vragen is moeilijk in deze context. Het betekent de confrontatie met de angst voor de reële of veronderstelde risico's die deze impliceert. De angst om het grondgebied te moeten verlaten voor illegale migranten; de meer algemeen gedeelde angst voor opeenvolgende procedures zonder te weten of men zijn gelijk zal halen; of nog de angst voor een onmiddellijke weigering, die de hulpvrager elke legitimiteit ontnemt. De betrokkenen moeten het schaamtegevoel dat ze kunnen ervaren, overwinnen; hun papieren op tafel leggen; rekeningtittreksels onthullen; meer dan de zuiver administratieve dimensies van hun geschiedenis vertellen in een sfeer van controle en achterdocht. Een maatschappelijk werker stelt vast dat de persoon veel te vaak *“zijn recht op waardigheid moet laten vallen om toegang te krijgen tot materiële hulp”*.

Omdat het belangrijk is om hun opdrachten te kunnen uitvoeren, vooral wat een betere toegang tot de fundamentele rechten van de personen betreft, vinden de CAW en de CASG het essentieel dat het structurele en systematische karakter van de sociale onderbescherming wordt erkend. De analyse van de terreinwerkers druist in tegen de capaciteits- en individualistische betogen die de gebruikers verantwoordelijk willen stellen voor de administratieve moeilijkheden die ze ervaren. Hun ervaring spreekt de idee tegen dat individuele nalatigheid of een gebrek aan motivatie afdoende verklaren waarom bepaalde gebruikers hun rechten niet doen gelden. De maatschappelijk werkers worden eveneens geconfronteerd met de complexiteit en de logheid van de administratieve procedures. Ze begrijpen maar al te goed het gevoel van onmacht dat de gebruikers kunnen ervaren omdat ze het regelmatig delen.

## 2.2 Algemene sociale diensten aan de zijde van de gebruiker: Rekening houden “met” en werken “in” het systeem

Door regels en institutionele praktijken waarvan ze de basis of de coherentie niet altijd snappen, evolueren gebruikers en maatschappelijk werkers naast elkaar. Er rest hen geen andere keuze dan rekening te houden met het systeem zoals het is met de - steeds beperkte - manoeuvreerruimte waarover ze beschikken. De maatschappelijk werkers steunen op hun technische én relationele competenties om een individuele begeleiding te bieden die de soms kwetsbare, wantrouwige of gespannen band tussen de gebruikers en de openbare diensten in stand houdt. *Gebrek aan kennis* van het aanbod, *ontbreken van de vraag of nog niet-ontvangst* (wanneer een gevraagde hulp niet verleend wordt)... de situaties van niet-gebruik van sociale rechten waarover de professionals getuigen, dekken verschillende vormen en vereisen een tussenkomst op

verschillende niveaus, afhankelijk van de problematiek en de situaties die de betrokken gebruikers ervaren.

Om te beginnen moet het gebrek aan informatie van de personen over hun rechten, over het bestaande dienstenaanbod of nog over de stappen die ze moeten ondernemen om er toegang toe te krijgen, uit de wereld worden geholpen. Om het gebrek aan kennis van het aanbod en het ontbreken van de vraag uit de wereld te helpen, moet er tijd worden geïnvesteerd om de globale situatie van de personen te analyseren, om de vragen te begrijpen die ze zich stellen, om hun perceptie van de diensten te ontmantelen, om enerzijds de daadwerkelijke situaties van niet-gebruik te identificeren en anderzijds de aard te verduidelijken van de remmen op de uitvoering van de procedures die nodig zijn om hun rechten te openen (gehele of gedeeltelijke onwetendheid over het aanbod, psychologische remmen, analfabetisme of slechte beheersing van de Nederlandse/Franse taal, verkeerde informatie over de gevolgen van een weigering...). Het is op dergelijke momenten belangrijk om waarheid en onwaarheid in de informatie over of van de administraties te onderscheiden. Toen een OCMW mevr. O., gescheiden, zonder inkomen, verplichtte om haar goederen te verkopen (in dit geval een wagen, een appartement en een televisietoestel) om aanspraak te kunnen maken op het leefloon, had ze zich tot een sociale dienst kunnen wenden om na te gaan hoe de vork in de steel zat. De eerste behoefte is dus een behoefte aan informatie en aan gepaste en betrouwbare informatie.

De tweede behoefte die op het terrein wordt geïdentificeerd heeft betrekking op het gevoel van legitimiteit dat de mensen moeten hebben om een vraag te durven formuleren eens ze het aanbod kennen. De rol van de maatschappelijk werker hier is om *“de mensen te halen”*, vaak figuurlijk, maar soms ook letterlijk. Naar de mensen toe gaan, op straat, bij hen thuis of in de wachtzaal van de dienst, de tijd nemen om met hen een glas water of een koffie te drinken en te praten bijvoorbeeld. Deze aanpak, die nauw aansluit bij het informele, is een belangrijke hefboom voor de maatschappelijk werker om zijn taken te volbrengen: ze wordt opzettelijk gehanteerd en vereist proactiviteit en luisterbereidheid. *“Het moeilijkste in de opleiding van de stagiair, is net om hen op te leiden voor het informele”*, verklaart de verantwoordelijke van een sociale dienst.

Wanneer een gebruiker geen toegang krijgt tot de terecht gevraagde prestatie of een verworven recht in vraag gesteld wordt, moet de maatschappelijk werker zich vaak borg stellen voor de vertegenwoordigde persoon. Door zijn statuut is de maatschappelijk werker een geloofwaardige gesprekspartner die de vraag belangrijker maakt. Een professional verklaart: *“Wanneer de personen vergezeld worden door de maatschappelijk werker, werkt het en wanneer ze alleen komen, werkt het niet. De steun van een maatschappelijk werker is nodig om gehoord te worden. Hun stem alleen telt niet, ze worden niet gehoord.”* Om haar woorden te illustreren geeft ze het voorbeeld van mevr. B., die op het punt staat elke kans te verliezen om de hoede terug te krijgen van haar kinderen die in een onthaalhuis geplaatst zijn. Alleen de tussenkomst van de sociale dienst heeft kunnen vermijden dat een negatief verslag over haar naar de administratie werd gestuurd. De maatschappelijk werker, die zich als *“tussenpersoon”* opstelde, heeft de redenen van de schijnbare desinteresse van mevr. B kunnen uitleggen, haar gevoelens in woorden kunnen uitdrukken en getuigen

dat ze heeft ingestemd met een regelmatige opvolging om haar moeilijkheden te overwinnen. Dankzij de steun van een professional die de complexiteit van haar situatie kon aantonen, werd er geen negatief verslag over mevr. B. opgesteld. Ze behield het vooruitzicht om haar hoederecht in een relatief nabije toekomst te recupereren.

De maatschappelijk werkers bieden ook een kostbare technische steun aan bij complexe procedures of om een conflictsituatie met de administratie te beheren. Bij schending van de rechten van een persoon of beroep tegen een administratieve beslissing moeten de mensen zowel worden georiënteerd en geholpen in hun zoektocht naar nuttige middelen als worden gemotiveerd en technisch en moreel ondersteund in hun aanpak.

Rekening houdend met de verzadiging van hun sociale permanenties, geven de CAW en de CASG zich rekenschap van de grenzen van hun preventieve acties of hun strijd tegen het niet-gebruik: de inflatie van het aantal hulpvragers, de toenemende werklast en de beperkte middelen die de sector van het maatschappelijk welzijn krijgt, beperken hun investeringsmogelijkheden. Naast de begeleiding op maat die ze voorstellen, voeren ze alternatieve interventiemethodes in om in te spelen op de behoeften van de gebruikers die met deze problemen worden geconfronteerd. De ontwikkeling van een collectieve en/of gemeenschappelijke aanpak is een van die methodes.

## 2.3 De collectieve en/of gemeenschappelijke aanpak: een interventiemethode ten dienste van de strijd tegen niet-gebruik?

Wanneer professionals in het kader van de individuele opvang die ze verlenen, problemen identificeren die terugkomen of door meerdere gebruikers worden gedeeld, is de zoektocht naar collectieve antwoorden een alternatieve weg die aandacht verdient.

De collectieve en gemeenschappelijke aanpak vormen in het algemeen een aanvulling op de individuele begeleiding en overschrijdt de grenzen van deze begeleiding zelfs. De teams kunnen soortgelijke dossiers groeperen en op deze manier tijd en energie winnen. Dat is de ervaring van een sociale dienst die met verschillende gevallen van te hoge schuldenlast werd geconfronteerd, waarvoor telkens een collectieve schuldenregeling moest worden georganiseerd. Door een gebrek aan tijd en personeel beseft het team snel dat het materieel onmogelijk zou zijn om elk van de betrokken gebruikers een individuele begeleiding van goede kwaliteit te geven: de hulpvragers zouden een deel van de administratieve opvolging van hun dossier alleen moeten beheren, met het risico dat sommigen zouden afhaken. Om een dergelijke situatie te vermijden, werden de betrokken personen bijeengeroepen en collectief opgevangen om hen simultaan de informatie over de collectieve schuldenregeling te geven: fasen van de procedure, betrokkenheid en rol van de gerechtelijke schuldbemiddelaar, rechten en plichten van

elkeen, enz. Het initiatief had veel succes. De vragen van de ene waren voorlopers van de vragen die anderen nog niet gesteld hadden, nodigden uit om moeilijkheden, ervaringen, enz. te delen. Naast de tijdswinst voor gebruikers én maatschappelijk werker die belast is met deze dossiers, hebben deze drie collectief georganiseerde vergaderingen voor samenhang en wederzijdse ondersteuning tussen de deelnemers gezorgd.

In vergelijking met de individuele hulp die vaak in nood wordt verleend en een onmiddellijk antwoord vereist, leiden het collectieve en het gemeenschappelijke handelen tot een andere verhouding tot de tijd. Ze kiezen soms meer informele paden, kunnen steunen op tweedelijnsnetwerk waarvan de resultaten pas later voelbaar zijn. Een dergelijke aanpak krijgt zin in "de duur": *"Bij collectief werk is ook de weg belangrijk. De manier waarop de persoon zich verhoudt tot zijn situatie gaat wijzigen. Terwijl hij de situatie vroeger onderging, beseft hij dat hij kan handelen, zal hij zich speler voelen, niet alleen, maar met anderen..."* Deze methodes spelen in deze zin in op de stigmatisering en het schaamtegevoel die de toegang tot de rechten afremmen. *"De collectivisering van een problematische situatie bevrijdt de persoon van zijn schuldgevoel. Hij vergelijkt zijn eigen situatie met deze van de anderen."*

*"Delen van energie", "wederzijdse versterking van de personen", "uitwisseling van kennis" en vervolgens "herwaardering"...* Het gemeenschappelijke en collectieve handelen zorgt voor een andere verhouding tussen personen en instellingen en verandert de krachtverhoudingen. Met de steun van een sociale dienst hebben de sekswerkers zich collectief gemobiliseerd om zich te verzetten tegen het nieuwe reglement dat de burgemeester van hun gemeente hun wilde opleggen. *"We hebben hen in contact gebracht met een advocaat en hebben de rol van tussenpersoon op ons genomen. Alle meisjes uit de wijk werden ingelicht en hebben zich bij ons verzet aangesloten. Sommigen waren zich niet bewust van de impact van dit nieuwe certificaat. Velen wisten niet dat het illegaal was (...). Ze hebben hun slag thuisgehaald"*.

Een dergelijke aanpak heeft echter ook grenzen. Het is om te beginnen niet altijd evident om de mensen op lange termijn te mobiliseren. Hoewel de gebruikers een gemeenschappelijke problematiek hebben, is het niet steeds mogelijk om een collectieve strategie in te voeren. Dat ondervond een dienst toen ze de inwoners van eenzelfde gebouw, allemaal geconfronteerd met dezelfde problemen van onbewoonbaarheid en veiligheid wou mobiliseren om stappen te ondernemen bij de verhuurder: de angst voor wraak vanwege de verhuurder was te groot bij de huurders, zelfs in het vooruitzicht van een collectieve actie en de dienst moest het idee laten varen. Wanneer een collectieve investering niet tot het gehoopte resultaat leidt, kan de ontgoocheling sterk en demotiverend zijn: op dat moment moeten de maatschappelijk werkers elk van de betrokken personen wijzen op de reële meerwaarde die het afgelegde traject ondanks alles vertegenwoordigt.

## 2.4 Conclusie

Voor de CAW en de CASG is de problematiek van de sociale onderbescherming des te complexer omdat ook hun diensten in bepaalde gevallen ontoegankelijk zijn, met name wanneer het gebrek aan middelen en de verzaaging van hun centra hen niet in staat stellen om hun gebruikers een positief antwoord te geven. Sommige diensten, zoals alfabetiseringslessen of huiswerkhulp zijn slechts toegankelijk voor een beperkt aantal ingeschreven personen. Ondanks deze moeilijkheden proberen de algemene centra de fenomenen van sociale onderbescherming dagelijks te bestrijden door hun publiek informatie te verstrekken, te begeleiden bij de stappen en moreel te steunen. Om situaties van niet-gebruik echt te kunnen voorkomen, is er systematisch tijd nodig om elke gebruiker toe te laten om in alle vertrouwen kennis te nemen van de vereiste stappen. Maar *“heeft de maatschappelijk werker nog het recht om de tijd te nemen om naar de mensen te luisteren?”*. Er is vaak onvoldoende tijd. Gelet op de trage procedures, de dringendheid van de situaties en de gevraagde doeltreffendheid die op hun praktijken weegt, beseffen de professionals dat het snel moet gaan en dan is “in de plaats doen van” beter dan “helemaal niets doen” en kunnen ze de personen helaas geen echte autonomie aanleren. Nochtans is het actiepotentieel van de algemene centra inzake de preventie van het niet-gebruik hier het belangrijkste: maar de reële exploitatie van dit potentieel vergt voldoende financiële en personele middelen.

De geschiedenis van mevr. M die deze tekst opent, illustreert in welke mate het sociale beschermingssysteem dat mensen in moeilijkheden een opvangnet moet bieden, zelf uitsluitingen produceert. Een realiteit die een krachtige en dringende reactie vereist, uitnodigt om het paradigma te wijzigen door de opdrachten van het sociale beschermingssysteem centraal te plaatsen, door de procedures en controlefuncties niet meer te versterken en door prioritair te werken aan betere beheerregels en -praktijken van de administraties, zoals het hoort.



### 3. DE STIJGING HET AANTAL GEZINNEN DAT KANDIDAAT-HUURDER IS IN DE BRUSSELSE SOCIALE HUISVESTINGSSECTOR

#### BRUSSELSE GEWESTELIJKE HUISVESTINGSMAATSCHAPPIJ (BGHM)

AUTEUR

**PoI ZIMMER**

Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (BGHM)  
Jourdanstraat 45-55 – 1060 Brussel

<http://www.bghm.irisnet.be/>

In dit artikel onderzoeken we de situatie van de sociale vraag in de sociale huisvestingssector in het licht van het begrip “sociale onderbescherming”<sup>[17]</sup>, zoals gevraagd voor de publicatie van het Armoederapport 2016.

#### 3.1 Algemene context inzake huisvesting: structurele groei van de sociale vraag

Een blik op de structurele of recente evolutie van de Brusselse sociale huisvestingssector toont aan dat zijn omgeving sterk veranderd is naar analogie met de evoluties die het Gewest sinds zijn ontstaan gekend heeft:

- de totale bevolking van het Gewest is van 970.501 inwoners in 1989 gegroeid tot 1.175.173 (gegevens 2015). In het laatste decennium alleen al was er een stijging met 168.424 inwoners vermits er in 2005, 1.006.749 inwoners werden geteld, of 16,7% op tien jaar. Iedereen herinnert zich nog dat de beginjaren van het Gewest, de jaren negentig, werden gekenmerkt door een terugval van het aantal inwoners tot een dieptepunt in 1996 met 948.122 geregistreerde inwoners;
- op een ander vlak: de structurele en versterkte relatieve<sup>[18]</sup> verarming van de bevolking van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zoals blijkt uit tabel 1, terwijl het in 1985 volgens bepaalde klassieke indicatoren als het rijkste Gewest van het Koninkrijk werd beschouwd:

Tabel 3.1. Evolutie van het gemiddeld inkomen per inwoner (in euro)

Jaar	BHG	VG	WG	België	BHG/VG	BHG/WG	BHG/België
1985	6.403	6.065	5.837	6.023	106 %	110 %	106 %
1989	7.216	7.268	6.631	7.055	99 %	109 %	102 %
1995	8.649	9.745	8.654	9.284	89 %	100 %	93 %
2000	10.088	11.788	9.961	11.062	86 %	101 %	91 %
2005	11.482	14.441	12.773	13.613	80 %	90 %	84 %
2010	12.593	16.599	14.763	15.598	76 %	85 %	81 %
2011	12.885	17.146	15.277	16.106	75 %	84 %	80 %
2012	13.312	17.765	15.736	16.651	75 %	85 %	80 %
2013	13.525	18.163	16.104	17.019	74 %	84 %	79 %

De gegevens die hier worden vermeld, geven zeker een algemene trends weer, maar zeggen veel meer in het kader van de aangehaalde problematiek, namelijk de algemene toename van de vraag naar sociale huisvesting. Deze kan worden gedefinieerd als dat deel van de vraag dat hulp van de overheid nodig heeft om zijn recht op huisvesting uit te oefenen omdat de antwoorden van de huur- of koopmarkt ontoegankelijk of ongeschikt zijn voor hem.

Het spreekt vanzelf dat de geregistreerde structurele evoluties meer bevatten dan dat: meer bepaald de evolutie van de prijzen op de huur- of koopmarkten<sup>[19]</sup> die het recht op huisvesting van een toenemend aantal Brusselse gezinnen bedreigen.

Tabel 2, uittreksel van het rapport Observatiecentrum van de huurprijzen - Enquête 2015, wijst op een aanzienlijke inkrimping van het toegankelijke deel van de huurwoningmarkt voor de decielen 2 tot 7 tussen 2004 en 2015. In 2015 kent pas de zevende inkomensdeciël een toegankelijk marktaandeel van meer dan 10 %, terwijl dat tien jaar voordien reeds mogelijk was in deciel 4.

[17] Katrien Steenssens, HIWA, KU Leuven: “Sociale onderbescherming wordt gedefinieerd als elke situatie waarin een persoon zich bevindt, die - om welke reden ook - geen gebruik maakt van een openbaar aanbod, rechten en diensten waarop ze aanspraak zou kunnen maken”. in “Proactief handelen als middel in de strijd tegen sociale onderbescherming Een verkenning van de concepten en de huidige politieke context”, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, Kwartaal 2014.

[18] Ten opzichte van de twee andere gewesten van België.

[19] Een deel van deze evoluties wordt geanalyseerd in de publicaties van het Gewestelijk Observatiecentrum voor de huisvesting, beschikbaar op de website van de BGHM.

**Tabel 3.2. Evolutie van het theoretisch deel van het huurwoningpark dat toegankelijk is voor elk inkomensdeciel (2004-2015)**

Decielen	Maximale jaarlijkse belastbare inkomens in 2015 (€)	Theoretisch deel van het huurwoningpark (%)				
		Indien het aandeel van de huurprijs in het budget lager is dan 25 %				Indien het aandeel van de huurprijs in het budget lager is dan 30 %
		2015	2013	2010	2004	2015
2	10 619	0	0	0	1	0
3	13 647	1	0	1	4	2
4	15 814	1	1	2	10	4
5	19 216	4	4	5	21	9
6	23 399	9	10	12	44	24
7	28 737	25	26	28	61	45
8	36 703	52	54	57	79	72
9	52 638	83	85	87	93	91

Enkele andere gegevens die moeten worden vermeld, zijn de progressieve diversificatie en de aanhoudend stijgend aantal verwezenlijkingen van de overheid dankzij de actie van verschillende openbare diensten zoals het Woningfonds en de SVK<sup>[20]</sup>.

### 3.2 Samenvatting van het antwoord van de sociale huisvestingssector

De hoofdactiviteit van de sociale huisvesting is om huurwoningen ter beschikking te stellen van het sociaal-economische doelpubliek<sup>[21]</sup>, aangepast aan de gezins-samenstelling.

Als aanvulling daarop werden de verschillende, hoofdzakelijke sociale, diensten voor de huurders - die reeds bestonden in de jaren negentig - uitgebreid sinds het begin van de jaren 2000. De hoofdactiviteit van de sector steunt dus op zijn investerings-beleid.

In 2014<sup>[22]</sup> bedroeg de gemiddelde huurprijs van de sector € 313, terwijl de gemiddelde huurprijs op de private huurmarkt € 709 bedraagt in 2015<sup>[23]</sup>: of 226 % van de gemiddelde huurprijs van de sociale woningen.

[20] Sociale verhuurkantoren.

[21] Iemand die zich wil inschrijven als kandidaat voor een sociale woning, mag de volgende netto belastbare inkomensplafonds niet overschrijden:

- Voor een alleenstaande kandidaat: 21.692,84 euro\*
- Voor een huishouden van meer dan een persoon met een inkomen: 24.103,17 euro\*
- Voor een huishouden met twee of meer inkomens: 27.546,51 euro\*

Deze bedragen worden verhoogd met 2.065,98 euro\* per kind ten laste\*\* en met 4.131,97 euro\* per meerderjarige persoon met een handicap.

[22] De statistische gegevens 2015 zijn niet beschikbaar voor eind 2016.

[23] Observatiecentrum van de huurprijzen 2015.

Op het vlak van het investeringsbeleid werden iets meer dan 10 jaar geleden twee grote projecten ingevoerd, die de wil bevestigden om deze te systematiseren:

- in het jaar 2002 wordt, samen met de invoering van het technisch kadaster van het patrimonium, het eerste van de vierjarenprogramma's die zijn toegespitst op renovatie<sup>[24]</sup> opgestart;
- ten slotte het einde van de derde zittingsperiode in 2004, terwijl de bevolkingsgroei opnieuw toeneemt, komt er een principiële akkoord van de Gewestregering over de invoering van het Gewestelijk Huisvestingsplan voor 5.000<sup>[25]</sup> woningen dat in het begin van de volgende zittingsperiode, in 2005, vorm zal krijgen en dat een investering van 540 miljoen vertegenwoordigt.

Het Gewest heeft deze dynamiek en een nieuwe gedelegeerde opdracht in 2013 trouwens toevertrouwd aan de BGHM in het kader van Alliantie Wonen voor de productie van 4 000 sociale woningen<sup>[26]</sup>, of een bedrag van 598 miljoen ten laste van de gewestelijke begroting.

Ondanks deze gewestelijke initiatieven en de toekenning van steeds meer middelen voor het gewestelijk huisvestingsbeleid en de sociale huisvestingssector<sup>[27]</sup> in het bijzonder, blijft de vraag waarvoor de verschillende operatoren in het gewest een aanbod moeten voorstellen, stijgen.

### 3.3 Evolutie van de vraag in de Brusselse sociale huisvestingssector

De aanvaarding van de ordonnantie van 8 juni 2000 wat betreft de instelling van een meervoudig inschrijvingsstelsel in de sector, maakte een geconsolideerde visie van de bestaande vraag inzake de Brusselse sociale huisvesting mogelijk.

Tabel 3 toont de sterke stijging van het aantal gezinnen kandidaat-huurders voor de periode 2003-2015: in die periode steeg het aantal betrokken gezinnen van 24.792 naar 45.742 eenheden of een groei met 85 %.

Beter nog, sinds 2011 overstijgt het aantal gezinnen kandidaat-huurders het totale aantal sociale woningen. Het aantal nieuwe toewijzingen, dat de jongste jaren gedaald is, bedraagt gemiddeld 3,5 tot 4,5 % van het globale patrimonium: wat

[24] Er werden tot op heden vier vierjarenprogramma's opgestart (Quadri 2002-2005: € 200 miljoen; Quadri 2006-2009: € 200 miljoen; Quadri 2010-2013: € 206 miljoen; Quadri 2014-2017: € 300 miljoen) waaraan een Quadri bis 2004-2007 van € 82 miljoen moet worden toegevoegd met eigen middelen van de BGHM (Quadri bis 2002-2005): of een totaal van 988 miljoen euro.

[25] 3.500 sociale huurwoningen en 1.500 middenklassewoningen voor een totaal van 5.000 woningen, waarvan 500 woningen in huurhulp ten laste van het Woningfonds (100 miljoen euro).

[26] 3.000 sociale woningen en 1.000 middenklassewoningen.

[27] In 2015 werd 274,07 miljoen euro aan ordonnanceringskredieten geoormerkt voor het initiële budget voor het huisvestingsbeleid, dat is exclusief de voorziening van 125 miljoen ten voordele van het Woningfonds dat nog nooit gebruikt werd en waarvan 197,7 voor sociale huisvesting.

betekent dat tussen 1.200 en 1.500 nieuwe gezinnen in Brussel jaarlijks naar een sociale woning verhuist.

Dit toont aan met welk probleem zowel de sociale huisvestingssector als de gezinnen kandidaat-huurders worden geconfronteerd.

**Tabel 3.3. Evoluties van het aantal gezinnen kandidaat-huurders 2003-2015**

Gegevens op 31/12	Aantal sociale woningen	Gezinnen kandidaat-huurders	%
2003	38.345	24.792	100 %
2004	38.362	30.219	122 %
2005	38.350	29.415	119 %
2006	38.415	30.826	124 %
2007	38.373	32.358	131 %
2008	38.389	33.006	133 %
2009	38.593	36.867	149 %
2010	38.888	37.825	153 %
2011	38.906	38.928	157 %
2012	39.280	41.461	167 %
2013	39.394	44.332	179 %
2014	39.531	42.540	172 %
2015	nd	45.742	185 %

Deze tabel 3.3 geeft de omvang van de huidige vraag naar sociale huisvesting en dus van de "sociale onderbescherming" die in de sector zou bestaan in de betekenis die Katrien Steenssens eraan geeft <sup>[28]</sup>.

Het is echter belangrijk om een dynamische visie van de situatie te bewaren en te noteren dat een groot deel van de gezinnen op de wachtlijst ofwel in de sociale huisvestingssector, ofwel bij andere operatoren een antwoord zal vinden op hun vraag naar openbare huisvesting, maar niet binnen de gewenste termijn. In die zin is de vastgestelde sociale onderbescherming tijdelijk, althans voor een deel van de gezinnen kandidaat-huurders.

### 3.4 Sociale onderbescherming of onrechtvaardigheid?

Dit parcours in drie fasen die samenvatten en kaderen, geeft een duidelijk beeld van de huidige kwestie van de vraag naar sociale huisvesting die niet wordt ingevuld.

En hoewel de ruwe gegevens ongetwijfeld genuanceerd moeten worden - een deel van de ingeschreven gezinnen (6 % -7 % volgens bepaalde gegevens) zou reeds overheidssteun krijgen van het type SVK of huurhulp van het Woningfonds of de reële wachttijd verschilt sterk in functie van de grootte van de gezinnen - moet worden toegegeven dat deze situatie de omvang onthult van de vraag naar sociale huisvesting in het Gewest en de moeilijkheid om deze te voldoen, ondanks het

feit dat de aanzienlijke uitbreiding van het patrimonium van de sector op de gewestelijke politieke agenda staat sinds de daadwerkelijke start van het Gewestelijk Huisvestingsplan in 2005.

Maar het gaat volgens ons eerder over een globale kwestie dan over een kwestie van sociale onderbescherming: deze van de huidige rechtvaardigheid van het Brusselse huisvestings- en woonbeleid.

In een eerste plaats, en we kijken hier enkel naar de sociale huisvesting, wijst de situatie van de gezinnen-huurders die een sociale woning krijgen en deze van de kandidaat-huurders die soms lang op de wachtlijst staan en misschien nooit een sociale woning zullen krijgen, op een gedifferentieerde behandeling die moeilijk te rechtvaardigen is in het kader van de principes van een herverdelingslogica.

De kennis van de essentie en de modaliteiten van het investeringsbeleid waarvan de uitvoering in alle betrokken sectoren tijd vergt, helpt een beetje om de perceptie van dit verschil te counteren. De toekomstige uitbreiding van het openbare aanbod zal een deel van de vraag geleidelijk opsorpen. Maar de sociale huisvestingssector kan deze vraag nooit alleen wegvegen: alle operatoren moeten gemobiliseerd worden en er moeten waarschijnlijk nieuwe regels voor de huurmarkt worden ingevoerd om een deel ervan ter beschikking te stellen van dit publiek.

Uit een recente studie <sup>[29]</sup> blijkt dat het ter beschikking stellen van een sociale woning een subsidiëring van 60 % van de toegang tot een woning, hier een huurwoning, zou vertegenwoordigen.

Indien we de lezing uitbreiden tot alle voorzieningen van het gewestelijke huisvestingsbeleid en deze vergelijken, kunnen we vaststellen dat - om onze woorden iets meer gewicht te geven - bepaalde gezinnen bijvoorbeeld een goed bij de BGHM kunnen aankopen en een lening van het Woningfonds kunnen krijgen om eigenaar te worden: of een aankoop die voor 60 % wordt gesubsidieerd door de gewestelijke overheid en dan zijn er nog de eventuele belastingaftrek en nu ook de toegekende korting op de registratierechten.

In een streven naar herverdeling is het natuurlijk verbazend dat kandidaat-huurders voor een sociale woning of SVK, van huurhulp van het Woningfonds of nog van woningen van gemeenten en OCMW's, die in de meeste gevallen ongetwijfeld over lagere inkomens beschikken dan het gezin uit ons voorbeeld, door de omvang van de vraag misschien nooit eigenaar van een sociale of gelijkgestelde woning zullen worden.

We erkennen dat het belangrijk is dat het Gewest een bevolking op zijn grondgebied verankert die bijdragen kan leveren, maar we stellen ons vragen bij de algemene economie van het gewestelijk huisvestingsbeleid, wat de herverdeling betreft.

[28] Zie voetnoot op pagina 1.

[29] Studie over de vergelijking van de kosten van het huisvestingsbeleid. Isis Consult 2013.

Vanuit een formeel standpunt kan men stellen dat de toekenning van overheidshulp in verhouding tot de relatieve zwakte van de middelen van de gerechtigden een van de eerste beginselen van de herverdelingslogica is.

De vergelijking die we gebruikt hebben om ons betoog ietwat kracht bij te zetten, toont duidelijk dat er op het terrein heel veel situaties bestaan die sterk van dit beginsel afwijken.

Daarom heerst bij sommigen de overtuiging dat de coherentie van het huisvestingsbeleid opnieuw moet worden opgebouwd.

- te beginnen met de coherentie van het sociale huisvestingsbeleid op basis van herverdeling met een duidelijk overzicht van de hiërarchie van het publiek en de toegekende hulp omdat deze incoherent is en te vaak onrechtvaardig;
- om deze vervolgens duidelijk af te stemmen met het deel dat het behoud van de middenklasse wil bevorderen, met respect voor een coherentie in de hulp die wordt toegekend in verhouding tot de situatie van de geholpen gezinnen.

De denkoefening moet rekening houden met een “institutioneel” gegeven: de nieuwe situatie die is ontstaan door de gewijzigde financiering van de deelstaten door de zesde staats hervorming en de verdere responsabilisering voor de Gewesten betekent dat zowel hun middelen als de bestaande solidariteitsmechanismen geleidelijk en in twee fasen zullen verdwijnen: eerst tegen 2025 en vervolgens van 2025 tot 2035.

De Gewesten moeten meer dan ooit de middelen van hun herverdelingsbeleid garanderen.

De huidige vaststelling van incoherenties inzake de herverdeling wordt ongetwijfeld gedeeltelijk verklaard door de opeenvolgende ontwikkeling van bepaalde voorzieningen en wetgeving die niet steeds goed afgestemd zijn op de realiteit op het moment waarop ze worden ingevoerd.

Deze vaststelling pleit voor een beter uitgewerkt huisvestingsbeleid dat duidelijk vermeldt wat het resultaat van zijn uitvoering zal zijn en periodiek tijd uittrekt om zich in perspectief te plaatsen en zijn coherentie te bestuderen.

## 4. DE SOCIALE ONDERBESCHERMING BIJ DE TOEGANG TOT ENERGIE

### INFOR GAZELEC

AUTEUR

**Nicolas PONCIN**

Infor GazElec

Haachtsesteenweg 51 – 1210 Brussel

<http://www.inforgazelec.be/>

**De toegang tot energie** (gas en elektriciteit) maakt deel uit van de belangrijke rechten die een samenleving moet waarborgen. In België bestaan een aantal wetgevingen die deze rechten garanderen. Zij bestaan op federaal niveau met onder meer het akkoord betreffende "De Consument in een geliberaliseerde gas- en elektriciteitsmarkt", het sociaal tarief<sup>[30]</sup>, het veiligheidsnet, het fonds energie of "Fonds Vande Lanotte", en de mogelijkheid om een einde te maken aan het contract mits een vooropzegtermijn van één maand. In het Hoofdstedelijk Gewest Brussel zijn een reeks verplichtingen van kracht voor de leverancier, zoals de verplichting tot transparantie, de verplichting om een aanbod te doen aan wie een contract vraagt, de procedure van schuldvordering, de beperking van de invorderingskosten, het verbod om een waarborg te vragen tenzij de gebruiker schulden heeft bij de leverancier in kwestie.

Bovendien heeft de wetgever een specifiek statuut voorzien voor gebruikers die een energieschuld hebben: het statuut van beschermde klant, dat de gebruiker vanaf het moment van de ingebrekestelling beschermt als hij het statuut aanvraagt. De wet verbiedt tevens elke afsluiting als gevolg van betalingsproblemen, tenzij na een beslissing door de vrederechter. Ook tijdens de wettelijk vastgelegde winterperiode kunnen de meters niet afgesloten worden.

Uiteindelijk spelen de OCMW's een belangrijke rol in het behandelen van energiegeschillen in het Brusselse Gewest en de ordonnanties geven hen de mogelijkheid om na een sociaal onderzoek de gebruikers met schuldenlast te beschermen en laten hen toe om de limiet van de vermogensbegrenzer te laten verhogen.

Hoewel sommige van deze rechten "automatisch" toegekend worden, zoals het veiligheidsnet op federaal niveau, worden andere slechts gedeeltelijk of enkel op vraag van de persoon toegekend. Het gaat ons om deze laatste twee categorieën die wij verder uitdiepen door op ons niveau een analyse te brengen en mogelijkheden voor te stellen waarbij de gebruikers, meer bepaald de zwakkere gebruikers, aan de sociale onderbescherming inzake energie kunnen ontsnappen.

### 4.1 Het sociaal tarief

Het statuut van het sociaal tarief bestaat al sinds 2004. Het statuut laat de gebruikers die beantwoorden aan bepaalde statutaire vereisten genieten van goedkopere tarieven voor gas en elektriciteit (het sociale maximumtarief).

Samengevat: wanneer iemand in het gezin geniet van het leefloon of gelijkgestelde van het OCMW, ofwel recht heeft op een uitkering voor gehandicapte van meer dan 65 % van de FOD Sociale Zekerheid, ofwel de Inkomensgarantie voor ouderen krijgt of huurder is van een woning van sociale huisvesting (enkel de collectieve verwarming met gas komt dan in aanmerking), dan kan zij of hij aanspraak maken op het sociaal tarief en dus genieten van een vermindering op de energierekening.

Tot in 2009 moesten gebruikers die in aanmerking kwamen voor het sociaal tarief elk jaar een attest opsturen aan hun leverancier. Zelfs wanneer de instantie een begunstigde liet weten dat zij of hij recht had op het sociaal tarief, eiste niet iedereen dat recht op en genoot niet iedereen van dit recht. In 2009 heeft de federale regering besloten om de toekenning van het sociaal tarief te automatiseren. Deze automatisering werd doorgevoerd in het kader van de administratieve vereenvoudiging, maar ze heeft ook met zich meegebracht dat een groter aantal personen genoten van het sociaal tarief.

Zoals de tabel<sup>[31]</sup> hieronder aantoont, observeert men zeer duidelijk een stijging van het aantal begunstigden van het sociaal tarief.

Tabel 4.1. Klanten die recht hebben op het sociaal tarief

Jaar	Gas aansluitingspunten EAN	Elektriciteit EAN	Totaal EAN	Bron
2009	158.000	256.000	414.000	CREG
2011	221.878	391.583	613.461	SPF Economie

We moeten wel voorzichtig zijn bij het vergelijken van deze cijfers omdat verschillende methodes gebruikt werden, zowel bij de automatische toepassing als gedurende de verschillende fasen van de automatische toepassing. Bovendien beschikt de FOD economie slechts over de cijfers van gebruikers die

[30] Zie de brochure hierover op de website van de FOD Economie: [http://economie.fgov.be/nl/binaries/Brochure\\_sochtar\\_NL\\_tcm325-209211\\_tcm325-209211.pdf](http://economie.fgov.be/nl/binaries/Brochure_sochtar_NL_tcm325-209211_tcm325-209211.pdf)

[31] Nota van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, opgesteld op vraag van de begeleidingscommissie: "Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale staat." 1 maart 2013. p. 10

automatisch van het sociaal tarief genieten terwijl de cijfers van de CREG alle rechthebbenden omvatten.<sup>[32]</sup>

## 4.2 De regionale bescherming van de gebruikers van gas en elektriciteit

De Brusselse ordonnanties voorzien een aantal mechanismen om het contractuele evenwicht te herstellen tussen leverancier en gebruiker om de gebruiker te beschermen tegen afsluiting. Ze verplichten de leveranciers om een contract aan te bieden, zij kunnen enkel weigeren om een contract af te sluiten wanneer de gebruiker schulden heeft tegenover de contracterende leverancier. De waarborg die dan kan gevraagd worden is beperkt in omvang, het eerste contract heeft een looptijd van minimum 3 jaar.

Bovendien voorzien de ordonnanties mechanismen van schadevergoeding voor bepaalde situaties waarin ofwel de distributienetbeheerder of de leverancier een fout begaan. Voor de gebruikers die zich in betalingsmoeilijkheden bevinden, voorzien de ordonnanties een aantal mechanismen om afsluiting te vermijden en om te helpen de schuld terug te betalen. De ordonnanties bepalen het ritme van de invorderingsprocedure van de schulden tegenover leveranciers. Er is een termijn bepaald voor het versturen van een aanmaning, een ingebrekestelling, een oproeping voor het Vrederecht. De kosten van de invordering worden beperkt tot 55 €. De OCMW's moeten een lijst krijgen van de personen met betalingsmoeilijkheden. Er bestaat ook als beschermingsmechanisme het statuut van "beschermd klant" waarover verder meer.

En uiteindelijk is ook de vermogensbegrenzer voorzien. Deze dient als een vorm van alarmsignaal naar de gebruiker om te signaleren dat er een betalingsprobleem is en hij vormt een alternatief voor de afsluiting of de plaatsing van een budgetmeter

## 4.3 De vermogensbegrenzer

Historisch gezien heeft de Brusselse wetgeving altijd voorzien in een vermogensbegrenzer voor personen die zich in betalingsmoeilijkheden bevinden. Oorspronkelijk werd het vermogen beperkt tot 3 ampere, daarna tot 6 ampere en tenslotte legt de laatste versie van de ordonnantie de grens op 10 ampere.

De OCMW's beschikken wel over de mogelijkheid om het vermogen te laten verhogen tot 20 ampere in situaties waarin een gezin belangrijke moeilijkheden ondervindt om met een vermogensbegrenzer van 10 ampere te leven.

De cijfers<sup>[33]</sup> laten zien dat 7,5 % van de Brusselse gebruikers een vermogensbegrenzer hadden in de loop van 2014. 70 % van de huishoudens die door deze maatregel worden getroffen, heeft een vermogensbegrenzer van 10 ampere, 20 % hebben een vermogensbegrenzer van 20 ampere en 10 % heeft vermogensbegrenzer van 6 ampere.

Zoals gezegd, de ordonnantie van vóór 2011 voorzag een beperking van het vermogen tot 6 ampere, deze grens is veranderd door de ordonnantie van 2011. Maar ondanks deze verandering zijn heel wat huishoudens blijven zitten met een vermogensbegrenzer van 6 ampere. Er is immers geen campagne gevoerd om het vermogen automatisch te verhogen tot 10 ampere, hoogstens heeft Sibelga de informatie daarover verspreid.

Men kan zich ook vragen stellen bij het feit dat slechts 20 % van de huishoudens aan hun OCMW vragen om het vermogen te verhogen naar 20 ampere en of de huishoudens wel op de hoogte zijn van deze mogelijkheid.

Immers als men de cijfers voor de beschermde klanten bekijkt, dan ziet men dat 2/3 van de beschermde klanten een vermogensbegrenzer van 20 ampères hebben en dat het zeer vaak het OCMW of een andere sociale werker is die het statuut van beschermd klant aanvraagt en die dus de informatie moet doorgeven aan de gezinnen.

## 4.4 Het statuut van beschermd klant

Het statuut van beschermd klant is een Brusselse regionale maatregel, die als doel heeft de gebruiker te beschermen tegen een afsluiting, wanneer hij een schuld heeft tegenover de leverancier heeft. De gebruiker kan, na ontvangst van een ingebrekestelling, het statuut van beschermd klant aanvragen, indien hij aan bepaalde voorwaarden voldoet. Deze voorwaarden zijn vrij breed opgevat: men moet ofwel genieten van het sociaal tarief, ofwel in collectieve schuldenregeling zitten of opgevolgd worden door een dienst van schuldbemiddeling, ofwel genieten van verhoogde terugbetaling van medische zorgen. Het is ook mogelijk om de aanvraag te doen op basis van het inkomenscriterium via de Brusselse regulator BRUGEL of de aanvraag te doen bij het OCMW van zijn gemeente die na sociaal onderzoek besluit om het statuut van beschermd klant al dan niet toe te staan.

Eens het statuut van beschermd klant verkregen is, wordt het contract met de commerciële leverancier opgeschort. De gebruiker wordt nu van gas en/of elektriciteit voorzien door "de sociale leverancier" Sibelga, tegen de prijs van het sociaal tarief. De gebruiker moet vervolgens zijn schuld tegenover zijn leverancier terugbetalen volgens een afbetalingsplan. Eens de schuld terug betaald is, hervat het (opgeschorte) contract met de leverancier.

Het doel van het statuut van beschermd klant bestaat erin te voorkomen dat de leverancier aan het Vrederecht vraagt

[32] Idem.

[33] Brugel. Jaarlijks verslag 2014 betreffende de rechten van de residentiële afnemers en werking van de gas- en elektriciteitsmarkten.



om het contract te ontbinden en de feitelijke afsluiting van gas en elektriciteit te vermijden (aangezien het contract wordt opgeschort). Het stelt de gebruiker ook in staat om zijn schuld te betalen omdat hij geniet van het verschil tussen het commerciële tarief van de leverancier en het sociaal tarief dat tijdens de duur van het statuut wordt toegepast.

Zoals wij het hierboven hebben gezien, was bij 7,5 % of 39.205 van de Brusselse gezinnen in 2014 een vermogensbegrenzer geplaatst. Dat wil zeggen dat in 2014, zo'n 7,5 % van de gebruikers betalingsproblemen hadden. In 70 % van die situaties is de vermogensbegrenzer 90 dagen geplaatst gebleven. Dus bij 70 % van de gebruikers werd de energieschuld binnen de 90 dagen opgelost. Men kan veronderstellen dat het voor een deel van deze gebruikers om een vergetelheid ging en dat zij snel het nodige hebben gedaan om hun schuld te betalen en om de vermogensbegrenzer te laten verwijderen.

Voor de andere 30 % kunnen we afleiden dat er sprake is van een meer structureel probleem van energieschuld en dat zij op beschermingsmaatregelen een beroep moeten doen zoals het statuut van beschermde klant.

Maar het aantal beschermde klanten daalt steevast sinds 2011, van 4.116 klanten in 2011 naar 2.973 klanten die in 2014 worden beschermd. BRUGEL schrijft daarover<sup>[34]</sup>: "Het aantal beschermde klanten bedraagt slechts 0,3 % van alle Brusselse residentiële klanten. Ter herinnering, bij meer dan 4 % van de huishoudens was eind 2014 een vermogensbegrenzer geplaatst."

Het aantal afsluitingen na een beslissing van het Vrederecht stijgt dan weer sterk, van 263 afsluitingen in 2013 naar 824 afsluitingen in 2014. Gezien deze evolutie kan men zich zelfs afvragen of in een nabije toekomst er niet meer afsluitingen zullen zijn dan beschermde klanten en men kan zich afvragen of het statuut van beschermde klant zijn beschermingsdoel niet mist.

Heel wat mensen die zich in moeilijkheden bevinden doen geen beroep op deze beschermingsmaatregel waarop zij vaak recht hebben.

Natuurlijk zijn de zaken niet zo eenvoudig: hoewel het systeem zeer goed beschermt is het toch ook heel ingewikkeld. Het statuut van beschermde klant is immers enkel doeltreffend voor die gebruikers die daadwerkelijk over de capaciteit beschikken om hun schuld af te betalen. De maatschappelijk werkers wijzen op het feit dat een zeker aantal personen met energieschulden zich in een dermate hoge graad van insolventie bevinden dat ze, zelfs met het sociaal tarief, onmogelijk het nodige geld kunnen ophoesten om de leverancier terug te betalen. In die gevallen brengt het statuut van beschermde klant voor die gebruikers een groot risico met zich mee. Deze risico's zijn van verschillende orde.

Eerst en vooral mag een gezin met reële betalingsmoeilijkheden niet in een situatie gebracht worden dat het noch zijn commerciële leverancier kan terug betalen noch de sociale leverancier Sibelga kan betalen. Dat zou erop neerkomen

dat een nieuwe schuld gecreëerd wordt. Bovendien, als er geen betalingsplan met de leverancier wordt afgesloten of als dit afbetalingsplan niet wordt uitgevoerd, voorzien de ordonnanties sancties zoals het factureren aan een verhoogd tarief in plaats van aan het sociaal tarief of de plaatsing van een vermogensbegrenzer aan 10 ampere.

Het statuut van beschermde klant is een doeltreffende maatregel voor een deel van de huishoudens met energieschulden. Het vereist voor sommigen opvolging en begeleiding door een maatschappelijk werker. Het wordt misschien te weinig gebruikt en moet misschien verbeterd worden om tegemoet te komen aan de noden van meer personen in moeilijkheden.

## 4.5 De werking van de OCMW's

De OCMW's krijgen door de Brusselse ordonnanties een belangrijke rol toebedeeld om de huishoudens te helpen hun energiegeschillen op te lossen. Daarom heeft het merendeel van Brusselse OCMW's een energiecel opgericht. De ordonnanties voorzien dat de leveranciers de lijst van de klanten die een ingebrekestelling kregen, opsturen aan de OCMW's (deze kunnen vanaf dat ogenblik hun steun en begeleiding aanbieden aan de gebruikers).

De OCMW's spelen ook een belangrijke rol bij de verhoging van de vermogensbegrenzer en bij de toekenning van het statuut van beschermde klant.

Bovendien, via het federale niveau, beschikken OCMW's over het "fonds Vande Lanotte" waarmee zij niet enkel personeel kunnen aanwerven maar bovendien financieel kunnen tussenkomen voor het betalen van energierekeningen. Iedere burger kan zich tot het OCMW richten voor steun inzake energieproblemen. Het is daarvoor niet vereist om een leefloon van het OCMW te genieten. Het OCMW kan na een sociaal onderzoek bepalen welke steun relevant is.

Toch doen een aantal mensen geen beroep op deze steunmogelijkheden. Daar zijn verschillende verklaringen voor: ofwel kennen de mensen de steunmaatregelen niet, ofwel weten ze niet dat ze er automatisch recht op hebben, ofwel roepen zij de steun niet in omdat zij dit te stigmatiserend vinden.

## 4.6 Het beroep op het Vrederecht

De ordonnanties voorzien dat een leverancier die het contract met zijn klant wil verbreken en het leveringspunt wil laten afsluiten, zich daarvoor moet wenden tot het Vrederecht. Uit de jurisprudentie van de Brusselse Vrederechten blijkt dat in vele situaties de vrederechter probeert een oplossing te vinden door de kosten te beperken en door zachtere voorwaarden en uitstel van betaling te verlenen. Het contract wordt dan niet direct verbroken en de meters worden niet afgesloten. Nochtans zijn heel weinig gebruikers aanwezig op hun zaak bij

[34] Idem p. 16



het Vrederecht (ongeveer 65 % van de uitspraken gebeuren bij verstek). Vele gebruikers laten op die manier vaak een laatste mogelijkheid aan zich voorbij gaan om hun schulden af te lossen en om afsluiting van energie te vermijden.

Zonder enige twijfel hebben heel wat mensen nog schrik om voor de Vrederechter te verschijnen wanneer zij zich in de fout wanen. Zij zien niet dat hier een laatste kans wordt geboden. Daar moeten we aan toevoegen dat de schriftelijk oproepingen niet altijd in begrijpelijke taal opgesteld zijn.

het probleem van de energieschuld op te lossen. En uiteindelijk zou het een markt met twee versnellingen creëren, waarbij langs de ene kant de meer begoeden in de markt blijven en langs de andere kant de zwakkere gebruikers steeds meer gestigmatiseerd worden.

Er is meer opvoedend werk nodig om de beschermingsmechanismen bekend te maken. Sommige ervan moeten vereenvoudigd worden en we moeten nadenken over een meer efficiënte begeleiding van de mensen in moeilijkheden.

## 4.7 Schadevergoeding

Een laatste voorbeeld van een recht dat zeer weinig door de gebruikers wordt geactiveerd is dat van de schadevergoedingen die de ordonnanties van gas en elektriciteit voorzien. In bepaalde situaties zoals een contract dat niet in werking treedt, een administratief probleem met een leverancier, een afsluiting die buiten de voorgeschreven wettelijk regeling is gebeurd, voorzien de ordonnanties dat de gebruiker een schadevergoeding kan eisen. Vele gebruikers kennen deze regelgeving niet en activeren ze niet wanneer zij er recht op hebben. Dat stelt heel de kwestie aan de orde van de bekendmaking van de wettelijke teksten aan het grote publiek.

## 4.8 Conclusie

Inzake de levering van energie bestaan er dus verschillende mechanismen van consumentenbescherming. Zij hebben tot doel de gebruiker in ruime zin te beschermen en meer bepaald de zwakkere gebruikers op bijzondere wijze te beschermen.

Helaas worden sommige van deze rechten niet geactiveerd en missen ze hun doel, meestal in het nadeel van de zwakkere gebruikers.

De automatisering van sommige mechanismen zoals de toepassing van het sociaal tarief, heeft ertoe geleid dat dit recht aan een groter aantal gebruikers ten goede kwam. Dergelijke automatisering kan uitgebreid worden tot andere maatregelen zoals het vervangen van de vermogensbegrenzers van 6 ampere.

Nochtans is de automatisering niet mogelijk voor alle rechten. Het is moeilijk in te zien hoe de aanwezigheid van een gedaagde voor het Vrederecht of een aanvraag om steun bij het OCMW kan geautomatiseerd worden. Dat kan zelfs schadelijk zijn.

Zo onder meer voor de beschermde klanten. Men kan zich voorstellen dat gebruikers met betalingsmoeilijkheden automatisch naar de sociale leverancier overgeheveld worden. Nochtans zou een dergelijk automatisme niet diegenen helpen bij wie de financiële problemen niet toelaten dat zij hun schuld bij de leverancier betalen. Bovendien zou dit mechanisme waarschijnlijk een hoge maatschappelijke kost hebben zonder

## 5. SOCIALE ONDERBESCHERMING IN BRUSSEL

### EEN BIJDRAGE VAN DE VAKBONDEN

AUTEURS
<b>Nilüfer POLAT</b> Algemene Centrale der Liberale Vakverbonden van België (ACLVB) Studiedienst Boudewijnlaan 9 – 1000 Brussel <a href="http://www.cgslb.be/fr">http://www.cgslb.be/fr</a>
<b>Paul PALSTERMAN</b> Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) Pletinckxstraat 19 – 1000 Brussel <a href="https://www.acv-online.be/">https://www.acv-online.be/</a>
<b>Eric BUYSENS</b> Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) Zwedenstraat, 45 – 1060 Brussel <a href="http://www.abvv.be/">http://www.abvv.be/</a>

De drie vakbonden stonden erop mee te werken aan dit rapport, dat thema's behandelt die tot hun werkterrein behoren. Onze bijdragen dekken zeker niet alle onderwerpen die in dit rapport worden besproken. We wilden de aandacht vestigen op enkele kwesties die ons nauw aan het hart liggen en waarin we onze standpunten kunnen doen gelden.

We hebben geen gemeenschappelijke tekst opgesteld zodat elke organisatie haar jargon, lees haar prioriteiten kan behouden, maar hebben met drie aan een rubriek geschreven. We hebben onze teksten gecoördineerd om een herhaling van dezelfde ideeën te voorkomen en ook om de verschillen niet onnodig uit te smeren.

We kunnen dus stellen dat elke organisatie in de onderstaande teksten in eigen naam spreekt, maar ook ideeën uitdrukt die de drie organisaties gemeenschappelijk verdedigen.

### 5.1 Bijdrage van de ACLVB - Sociale onderbescherming en toegankelijkheid van de sociale rechten

#### VOORWOORD <sup>[35]</sup>

Différents angles d'approches existent pour définir la « sous-protection sociale ». Ainsi, si certains chercheurs dans le domaine mettent l'accent sur le recours (ou non) aux prestations sociales Er bestaan meerdere uitgangspunten om 'sociale onderbescherming' te definiëren. Terwijl sommige onderzoekers in het domein de nadruk leggen op het (al dan niet) gebruik van financiële sociale prestaties, bespreken anderen het openbaar aanbod van rechten en diensten globaal.

Philippe Warin en Katrien Steenssens zijn onderzoekers die de kwestie bestuderen en elk een eigen definitie geven van het concept "niet-gebruik" of "sociale onderbescherming".

Philippe Warin geeft bijvoorbeeld de redenen waarom een persoon - die aanspraak kan maken op een recht - dat niet doet. Voor hem wordt het niet-gebruik eenvoudig verklaard door de onwetendheid over het recht in kwestie, het mislukken van de aanvraag of het gebrek aan aanvraag (desinteresse/ ongenoegen). Katrien Steenssens spitst haar onderzoek dan weer toe op de proactieve handeling die van de rechthebbende wordt verwacht om zijn rechten en diensten te verwezenlijken.

We hebben de definities van beide onderzoekers gekruist om het concept "sociale onderbescherming" te *herdefiniëren* als "elke situatie waarin een persoon zich bevindt, die - om welke reden ook - geen gebruik maakt van een openbaar aanbod, rechten en diensten waarop ze aanspraak zou kunnen maken".

In een zuivere syndicale aanpak leek het ons gepast om onze bijdrage uit te werken met de nadruk op het belang van het **recht op sociale bescherming voor iedereen**, in plaats van ons te concentreren op de 'non take-up' van (bepaalde) rechten door een, nochtans niet verwaarloosbaar, deel van de bevolking.

[35] Alle verwijzingen naar personen en functies in de mannelijke vorm wijzen zowel op mannen als op vrouwen.

## HET RECHT OP SOCIALE BESCHERMING: INGESCHREVEN IN DE GRONDWET, MAAR MEER NOG...

Artikel 23 van onze Grondwet garandeert het recht op een menswaardig leven. Dit omvat een reeks rechten, zoals het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand, enz.

De sociale bescherming wil iedereen een afdoend inkomen en een toegang tot kwalitatieve basisdiensten geven zodat elke persoon de uitdagingen van het leven aankan.

Ons sociale zekerheidsstelsel is opgebouwd rond de mechanismen verzekering, bijstand en het principe van de solidariteit. Het opent een recht op bepaalde maatschappelijke bijstand en uitkeringen, zoals de uitkering bij ziekte, de werkloosheidsuitkering, de uitkering bij arbeidsongeschiktheid door ziekte of invaliditeit, de uitkering bij arbeidsongeval, de uitkering bij beroepsziekte, de gezinsbijslag en de pensioenen. In tegenstelling tot de commerciële verzekeringen is het principe van de sociale verzekering onlosmakelijk verbonden met de intergenerationale solidariteit, deze tussen zieke en gezonde mensen, tussen werkende en werkloze mensen<sup>[36]</sup>.

Naast dit sociale zekerheidsstelsel zijn er aanvullende bijstandstelsels<sup>[37]</sup> die een vangnet moeten zijn voor personen die door de mazen van het net glippen. De aanvullende bijstandstelsels, gefinancierd met overheidsgeld, bestaan uit het leefloon, de inkomensgarantie voor ouderen, de gewaarborgde gezinsbijslag, de tegemoetkomingen aan gehandicapten en de tegemoetkomingen voor hulp aan bejaarden.

We hebben hoger gezegd dat artikel 23 van onze Grondwet het recht op een menswaardig leven erkent, inclusief het recht op sociale zekerheid. Andere verklaringen en conventies bekrachtigen dit recht.

Hoewel er geen universele definitie van de sociale bescherming bestaat, wordt deze als een recht erkend in de Universele verklaring van de rechten van de mens.

Dit recht wordt versterkt door het IAO-verdrag nr. 102 (Internationale Arbeidsorganisatie) betreffende de minimumnormen der sociale zekerheid dat in 1952 werd aangenomen<sup>[38]</sup>.

Sociale bescherming impliceert dus dat we allemaal "houders van rechten" zijn en geen gewone gerechtigden. Met andere woorden, de sociale bescherming mag niet afhangen van het toeval of van de persoonlijke inkomens van een individu. De

Staat moet dit recht dus naleven, beschermen, garanderen en concreet invullen.

Ondanks de erkenning van de sociale bescherming als een recht en het bestaan van stelsels zoals de sociale zekerheid en de aanvullende bijstand, schommelt het armoedecijfer in België rond 15 %<sup>[39]</sup> (of een persoon op zes), met verschillen tussen de gewesten<sup>[40]</sup>: 9,8 % in Vlaanderen en 19,2 % in Wallonië, maar vooral 33,7 % in Brussel (of 1/3 van de Brusselse bevolking). We betreuren deze sombere realiteit. Wat nog triestiger en alarmerend is, is de raming dat dit percentage voor de sociale transfers 43,3 % bedroeg<sup>[41]</sup>.

De geboorteplaats, de sociale en culturele afkomst, het geslacht, enz. schijnen doorslaggevend te zijn in alle levenslopen. Onderbeschermde of arme personen kunnen hun situaties toeschrijven aan onzekere leefomstandigheden en een verandering van statuut (soms in verband met hun persoonlijk parcours); maar danken deze ook aan de maatregelen van onze regering die ongelijkheid eerder in de hand werken dan bestrijden.

De moeilijkere toegang tot de werkloosheidsuitkeringen (de schrapping van de inschakelingsuitkering treft bijvoorbeeld veel jongeren), die bovendien degressief zijn in de tijd; de strengere controle op het activeringsbeleid van werklozen; de toenemende flexibiliteit op de arbeidsmarkt; het toenemend aantal atypische arbeidsvormen; het optrekken van de pensioenleeftijd, enz. zijn allemaal feiten die de verarming en de ongelijkheid versterken, die op bijna alle vlakken van het leven werden vastgesteld (gaande van tewerkstelling tot gezondheid, van justitie tot huisvesting, enz.).

Door de toenemende flexibiliteit op de arbeidsmarkt en het toenemend aantal atypische arbeidsvormen worden de leefomstandigheden van vele werknemers onzekerder, lees slechter. Deze werknemers lopen vandaag het risico dat ze hun baan verliezen en/of tot de categorie van de "arme werknemers"<sup>[42]</sup> gaan behoren.

We kunnen eigenlijk concluderen dat bepaalde inkomens uit arbeid (deeltijds werk, uitzendwerk...), de vervangingsinkomens (werkloosheid, pensioenen...) of de uiteenlopende bijstandsuitkeringen (IGO...) geen waardig leven (meer) mogelijk maken. Risicogroepen zoals jongeren, vrouwen, alleenstaanden, personen van vreemde origine, personen met een handicap, enz. zijn sterk blootgesteld aan onzekerheid en armoede en heel vaak komen daar uiteenlopende vormen van discriminatie bovenop.

[36] We verduidelijken niettemin dat de toegangs- en toekenningsvoorwaarden van deze hulp en uitkeringen steeds moeilijker worden. We wijden verder in deze bijdrage uit over dit aspect.

[37] Ook hier moet aan heel strikte wettelijke voorwaarden worden voldaan om er aanspraak op te maken.

[38] Dit Verdrag vermeldt en definieert minimumnormen voor negen categorieën van de sociale zekerheid in zijn delen II tot XI. België heeft de delen II tot X van dit Verdrag geratificeerd in 1959.

[39] Gegeven voor het jaar, <https://bestat.economie.fgov.be/bestat/crosstable.xhtml?datasource=7b94e1eb-47c5-419e-90cc-625748389fb3>, geraadpleegd op 25 augustus 2016.

[40] De regionale variaties voor het jaar 2011 (laatste jaar waarin de gegevens beschikbaar zijn), [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_li41&lang=fr](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li41&lang=fr), geraadpleegd op 25 augustus 2016.

[41] Gegeven voor het jaar 2015, <https://bestat.economie.fgov.be/bestat/crosstable.xhtml?datasource=7b94e1eb-47c5-419e-90cc-625748389fb3>, geraadpleegd op 25 augustus 2016.

[42] Volgens de cijfers van de FOD Maatschappelijke Integratie zijn er ongeveer 6.000 "arme werknemers" in België omdat hun inkomens uit arbeid te laag zijn.

### Van relevante vragen...

- Hoe kan een zieke persoon of iemand met een handicap, moe door onzekere leefomstandigheden of jaren van hard werk, zijn gezin onderhouden en de gezondheidskosten betalen?
- Welke impact zal het statuut "samenwonende", dat vooral vrouwen treft, hebben op het dagelijkse leven van arme personen en op hun niveau van sociale bescherming?
- Hoe kunnen een laaggeschoolde werknemer die kortlopende banen en werkloosheidsperiodes afwisselt, en zijn gezin vandaag een menswaardig leven leiden? Wat wanneer hij gepensioneerd is?

### ... tot onthutsende vaststellingen:

#### Vrouwen

Een brede laag van de bevolking wordt door armoede getroffen, maar vrouwen in grotere mate omdat ze vaak lagere inkomens hebben: de loonkloof op jaarbasis tussen mannen en vrouwen zou oplopen tot 21 %<sup>[43]</sup>.

Vrouwelijke gezinshoofden van eenoudergezinnen of alleenstaande oudere vrouwen zijn het sterkst getroffen. In het Brussels Gewest vormen vrouwen de meerderheid van de gezinshoofden van eenoudergezinnen, namelijk 86,6 %<sup>[44]</sup>. We vinden het daarom belangrijk om de vervrouwelijking van armoede te bestrijden en een transversaal beleid te voeren dat rekening houdt met gender.

#### Senioren

Terwijl de pensioenen in België reeds tot de laagsten van Europa behoren, hebben veel personen geen "volledig pensioen" of zullen dat niet hebben. Deze situatie geldt vooral voor vrouwen die een minder hoog pensioenbedrag krijgen omdat ze niet gemakkelijk een volledige loopbaan hebben en hun inkomen veel lager is dan dat van de mannen. Vrouwen maken vaker dan mannen gebruik van loopbaanonderbrekingen en/of arbeidsduurvermindering en dat heeft gevolgen voor hun pensioen<sup>[45]</sup>.

#### Personen met een handicap

Personen met een handicap worden in verschillende maatschappijen uitgesloten. Ze zijn vaak alleenstaand, werkloos, zonder toegang tot opleidingen en hebben specifieke zorg nodig die veel kost. Ook dit feit maakt hen kwetsbaarder en hun inkomen (uitkering of loon in een maatwerkbedrijf) is bovendien vaak te laag om de hulp te betalen die ze nodig hebben om de meest eenvoudige dagelijkse handelingen te vervullen.

#### Personen van vreemde origine

Hoewel personen van vreemde origine vaker werk vinden, zijn de jobs meestal onzeker en slecht betaald<sup>[46]</sup>. De ongelijke

participatie van personen van vreemde origine op de arbeidsmarkt leidt tot een preciaire situatie voor deze groep.

#### Gezinslast en sancties in het kader van de activering van werkzoekenden

Het percentage personen met het statuut van gezinshoofd dat wordt gesanctioneerd in het kader van de activering van werkzoekenden, bedraagt respectievelijk 55,4 % voor de vrouwen en 31,5 % voor de mannen<sup>[47]</sup>. Deze sancties hebben gevolgen voor de gezinnen en vooral de kinderen, die verplicht zijn om onder of op de armoededrempel te leven.

### NEEN AAN DE SOCIALE ONTRAFELING

Terwijl een beleid van sterke sociale bescherming sociale uitsluiting, ongelijkheden en uiteindelijk armoede zou kunnen voorkomen en beperken, consolideren de besparingsmaatregelen de ongelijkheid bij de bevolking, zowel in België als over onze grenzen heen. En daar knelt het schoentje...

### EEN ZWAKKE SOCIALE BESCHERMING VERSTERKT DE ONGELIJKHEDEN EN GENEREERT, LEES VERSTERKT ARMOEDE

Terwijl arbeid meestal wordt voorgesteld als de belangrijkste uitweg uit armoede, is het alarmerend dat veel personen op beroepsleeftijd er niet in slagen om een plaats op de arbeidsmarkt te veroveren. Deze harde realiteit geldt voor het hele land, maar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest lijkt bijzonder hard getroffen te zijn. De werkloosheidsgraad schommelt er immers rond 18 %<sup>[48]</sup>.

De versterking van de sociale bescherming, maar ook de creatie van (meer) banen van goede **kwaliteit** bieden een goede bescherming tegen sociale uitsluiting, ongelijkheden en armoede, hoewel onze regering er een andere mening op na houdt.

Het lijkt ons vandaag dringender dan ooit om het roer om te gooien. De 'politiek' moet het heft (opnieuw) in handen nemen en reële verbintenissen aangaan om uitsluitingen, armoede en de "onderbescherming" aan te pakken. De dialoog en het overleg met de burgermaatschappij, en meer bepaald de vakbonden, opstarten zou al een eerste stap zijn in de goede richting om de automatische opening van de sociale rechten te versnellen. We herinneren eraan dat wij - Belgische vakbonden - al bijna 10 jaar ijveren voor de automatische toegang tot bijvoorbeeld sociale tarieven. Het is tijd om een versnelling hoger te schakelen zodat personen die de rechten en diensten waarop ze recht hebben, niet durven opeisen, deze eindelijk krijgen.

[43] Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen & FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, De loonkloof tussen vrouwen en mannen in België, 2016.

[44] Technisch Platform Eenoudergezinnen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Eenoudergezinnen in Brussel, Status quaestionis in perspectief, 2013.

[45] Federaal Planbureau, De Belgische eerstestapjerpensioenen aan de vooravond van de vergrijzing: doorlichting van bedragen, gerechtigden en adequaatheid, 2010.

[46] FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg & Interfederaal Gelijkekansencentrum, Socio-economische Monitoring: arbeidsmarkt en origine, 2015.

[47] Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, Vrouwen op de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2015.

[48] Volgens de Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium bedraagt totale werkloosheidsgraad voor het jaar 2015 8,6 % in België, 12 % in het Waals Gewest, 5,2 % in het Vlaams Gewest en 17,5 % in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Volg de volgende link voor meer gedetailleerde informatie: [http://statbel.fgov.be/nl/statistiek/cijfers/arbeid\\_leven/werk/relatief/](http://statbel.fgov.be/nl/statistiek/cijfers/arbeid_leven/werk/relatief/)

## ENKELE EISEN VAN DE VAKBONDEN

De ACLVB vraagt de integratie van de mainstreaming “armoede en gender” in het proces van sociale bescherming en toegankelijkheid van de sociale rechten. De regering had zich ertoe verbonden om de genderdimensie in elk politiek domein te integreren om bestaande ongelijkheden uit te roeien en om de creatie of de versterking van ongelijkheden tussen vrouwen en mannen in het overheidsbeleid (gender mainstreaming) te bestrijden en de ACLVB vraagt de toepassing ervan.

De ACLVB vraagt de integrale toepassing van de wet op de loonkloof van 22 april 2012, de oprichting van meer opvangplaatsen voor kinderen, senioren of zieken, minder opgelegde deeltijdse functies, enz.

Indien arbeid wordt beschouwd als de hoeksteen om uit de armoede te geraken, dan verhindert discriminatie bij de aanwerving de verwezenlijking van deze doelstelling. De ACLVB vraagt om een bindend niet-discriminatiebeleid in de ondernemingen in te voeren in overleg met de sociale partners.

De ACLVB vraagt dat er meer besprekingen worden gevoerd over de middelen om discriminatie bij de aanwerving te bestrijden, ook hier in overleg met de sociale partners.

De ACLVB vraagt een degelijk loon, een toegang tot kwalitatief werk en tot opleidingen om te vermijden dat de persoon onder de armoededrempel leeft.

## 5.2 Bijdrage van het ACV

### DE SOCIALE COHESIE, EEN GROOTSE UITDAGING VOOR BRUSSEL

Brussel is een belangrijke economische eenheid – de belangrijkste op Belgisch niveau, de derde belangrijkste op Europees niveau - maar een significant deel van de Brusselse bevolking heeft geen of nauwelijks deel in die activiteit. Het krijgt slechts “kruijms” in de vorm van sociale uitkeringen of activiteiten op het randje van de informele sector.

Een belangrijk deel van de Brusselse realiteit wordt kennelijk niet opgenomen in bestaande studies en statistieken. Zoals andere spelers op het terrein merken we soms een scheeftekening tussen de concrete realiteiten waarvan we getuige zijn en de percepties die voortvloeien uit de officiële gegevens.

Een belangrijke stap werd allicht gezet met de oprichting van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA). Daarnaast zijn er meerdere observatoria (gezondheid en welzijn, huurprijzen,...) aanwezig in Brussel. De Brusselse universiteiten investeren steeds meer in onderzoek naar de regionale realiteit. Deze krachten zouden we graag nog meer gebundeld zien om zo de grote debatten aan te zwengelen en te objectiveren die het Gewest te wachten staan. Dit betreft zowel de uitoefening door het Gewest van zijn bevoegdheden, als de interpellatie van andere beleidsniveaus, inzonderheid het federale, waar we soms de indruk hebben dat dit beleid ontworpen werd in functie van realiteiten buiten de

grootsteden, of toch zeker buiten multiculturele metropolen zoals Brussel.

Een deel van deze complexiteit komt voort uit het feit dat de politieke eenheid met de naam ‘Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ slechts gedeeltelijk overeenstemt met de socio-economische realiteit van Brussel als stad.

De complexiteit schuilt ook in de bevoegdheden – in het bijzonder de sociale bevoegdheden- die zijn verdeeld onder een groot aantal entiteiten, elk met afzonderlijke bevoegdheden, maar waar geen enkele entiteit verantwoordelijk is voor het geheel. Deze situatie wordt Brussel opgelegd in functie van Belgische evenwichten. We zijn niet in de positie om hier deze evenwichten in vraag te stellen.

Wel mogen we stellen dat deze institutionele complexiteit niet mag dienen als voorwendsel om niets te doen. Die complexiteit biedt misschien zelfs een kans, met name dat vanuit concrete noden vertrekt wordt, om ze dan zo goed mogelijk in te vullen, i.p.v. weer een instantie of orgaan op te richten en zich dan af te vragen met welke bevoegdheden we ze zullen opzadelen.

### TOEGANG TOT DE SOCIALE ZEKERHEID

1. We delen de zeer aanwezige bezorgdheid uit het tweejaarlijks verslag 2014-2015 van het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting<sup>[49]</sup>: de toekenningsvoorwaarden voor de sociale rechten worden zodanig verstrengd dat een groot aantal personen waarvoor deze voorzieningen bedoeld zijn, zich er uiteindelijk niet op beroepen.

Dit fenomeen betreft voornamelijk de sociale bijstand en het leefloon, waar de wetgeving een grote beoordelingsvrijheid laat aan het OCMW. We pleiten voor overleg op Brussels hoofdstedelijk niveau om gemeenschappelijke gedragslijnen te ontwikkelen binnen de verschillende OCMW 's, zoals: de concrete modaliteiten van het huismiddelenonderzoek, de concrete inhoud van de verplichting tot “arbeidsbereidheid” en de verplichte bewijslast voor de steunaanvragers.

Zelfde scenario voor de dringende medische hulp toegekend aan mensen in irregulier verblijf<sup>[50]</sup>. Een dergelijke uniformisering van praktijken zou de toegang van de betrokken personen tot hun rechten verbeteren, en zou het OCMW-shoppen beperken dat zich aftekent bij bepaalde aanvragers. We ondersteunen het idee van een Adviserende Raad waar iedereen die betrokken is bij de OCMW-werking vertegenwoordigd is.

Dit probleem leeft ook in andere socialezekerheidssectoren, zoals in de werkloosheid, en dan vooral wat de controle op het “zoekgedrag naar werk” van uitkeringsgerechtigden betreft. We hopen dat de regionalisering van de toepassing van dit deel van de regelgeving de billijkheid van de procedure zal verbeteren, en vooral een betere coherentie zal bewerkstellingen tussen de verwachte inspanningen

[49] Services publics et pauvreté, contribution au débat et à l'action politiques. Voir p.ex. en ce qui concerne l'emploi, p. 121.333

[50] Voir à ce sujet les recommandations du KCE: « Quels soins de santé pour les personnes en séjour irrégulier ? », KCE report 257Bs.



van de werkzoekende en zijn concrete hoop dat zijn inspanningen iets zullen opleveren, rekening houdend met de steun die hij kan krijgen van de diensten voor arbeidsvoorziening. In dat kader zou bijzondere aandacht moeten gaan naar de bewijzen van de werkzoekende om zijn inspanningen te staven en te controleren.

2. De laatste jaren is de arbeidswereld sterk geëvolueerd. Steeds meer werknemers hebben een contract van beperkte duur of zijn deeltijds aan de slag. De grens tussen betaalde arbeid en een zelfstandigenactiviteit dreigt te vervagen en heel wat werknemers hoppen van het ene statuut naar het andere in functie van geboden opportuniteiten. De sociale zekerheid, en de werkloosheidsreglementering in het bijzonder, heeft zich niet aangepast aan deze realiteit. De opgelegde formaliteiten en voorwaarden om je rechten te behouden wanneer je een dergelijke activiteit uitoefent, zijn dusdanig zwaar en complex dat ze resulteren in een wirwar van fouten en verlies van rechten. Het inkomen uit de activiteit is zeer vaak lager dan het bedrag van de sociale uitkering. Bij gebrek aan eenvoudige en transparante regelgeving voor de cumul tussen het inkomen uit de activiteit en de sociale uitkering, worden steuntrekkers zo gestimuleerd om niet te werken, of om "in het zwart" bij te verdienen. Zelfde probleem voor de toegang tot bepaalde diensten voor arbeidsvoorziening die de werknemer in een labyrint van administratieve rompslomp droppen, met risico op vertraging en verlies van rechten. Bepaalde toekenningsvoorwaarden creëren bovendien het risico dat deze voorzieningen niet echt een meerwaarde vormen voor de uitbouw van een beroepsloopbaan, maar eerder aan de basis liggen van een carousel die periodes van werkloosheid, precair werk en opleidingen afwisselt.
3. Het ACV verzet zich tegen de beperking in de tijd van de werkloosheidsuitkeringen en betreurt het ten eerste dat een dergelijke beperking werd ingevoerd voor de inschakelingsuitkeringen. Slechts een deel van de werknemers die op deze manier hun uitkeringen kwijtraakten, zijn weer aan het werk gegaan of terechtgekomen in een ander statuut van steuntrekker. We vragen om voorzieningen uit te bouwen met het oog op de herinschakeling van de personen die op die manier uit de boot vallen. We weten dat de dekking van langdurig werklozen via de sociale zekerheid, moeilijke discussies oplevert, daar waar er niet per se beschikbaar werk bestaat voor deze personen, en de diensten voor arbeidsbemiddeling niet altijd meteen ondersteuning kunnen bieden. Het bestaande normenkader lijkt ons echter aanvaardbare oplossingen te bieden voor dit probleem.
4. De gekende onderverdeling bij de steuntrekkers – gezinshoofd, alleenstaande of samenwonende- kan zin hebben, voor uitkeringen dicht bij het minimum voor levensonderhoud, indien er rekening moet gehouden worden met het feit dat iemand met personen ten laste meer noden heeft dan een alleenstaande, die op zijn beurt meer noden heeft dan de samenwonende die binnen zijn 'gezin' voldoende middelen vindt. De rechtsbegrippen, vnl. in de werkloosheid, stemmen echter niet altijd overeen met dit sociaal begrip. Overigens is het begrip "samenwonende"

zoals vermeld in de wetgeving (ten minste volgens de administratieve interpretatie) niet voor alle levensvormen een correcte weerspiegeling, zeker in een stedelijke context (begrip "samenhuren", enz.).

5. Armoede bestaat vaak uit meerdere dimensies waarbij de uitsluiting van een recht leidt tot de beroving van andere rechten. Een vaak aangehaald voorbeeld over huisvesting: hoe zoek je werk als je geen onderdak hebt? Merk overigens op dat dit geen louter eenrichtingsvoorbeeld is: iemand onderdak verschaffen volstaat niet noodzakelijk om die persoon weer op de rails te krijgen, bijvoorbeeld met het oog op de zoektocht naar of de uitoefening van werk. In Brussel zijn de voorzieningen voor maatschappelijke bijstand versnipperd over een groot aantal onafhankelijke instanties, wat de situatie ingewikkeld maakt. Vanuit het standpunt van de gebruikers moet er dus gekeken worden om éénloketformules uit te denken en, meer algemeen, diensten die gericht kunnen helpen, bijstand kunnen coördineren,... Op het vlak van management moeten ook formules voor coördinatie en samenwerking tussen instanties uitgewerkt worden. De verschillende instanties moeten hun eisen en hun toekenningsvoorwaarden hiërarchisch opdelen zodat ze hun gebruikers niet blootstellen aan tegenstrijdige regels.

## ONDERWIJS, KINDEROPVANG

Er is een schrijnend plaatstekort in de Brusselse scholen.

Dit probleem overschrijdt ruimschoots de moeilijkheid voor ouders om hun kinderen in de school in te schrijven die het best aan hun educatieve wensen beantwoordt, die zich vooral stelt in de noordelijke en noordwestelijke buitenwijken van de stad. Er heerst een algemeen tekort, vooral in de gemeenten in de "arme sikkel" van de "eerste gordel". We kunnen ons zelfs afvragen of de schoolplicht overal wordt nageleefd, te meer dat er blijkbaar geen gecentraliseerde gegevens i.v.m. de inschrijvingen bestaat. Maar het is vooral de reden waarom gezinnen hun kinderen moeten inschrijven in ondergewaardeerde scholen, of dan enorme verplaatsingen moeten doen om een geschikte school te vinden.

Ook in de kinderopvang is er een schrijnend tekort aan plaatsen, ondanks de verdienstelijke inzet van bv. Actiris. Kinderopvang is nochtans een essentieel element voor de toegang tot werk, gendergelijkheid en het inperken van ongelijkheden.

## HUISVESTING

Internationaal wordt Brussel gezien als stad met een relatief goedkope huisvesting. Als je vergelijkt met de rest van België, ook met de voorsteden net buiten het hoofdstedelijk grondgebied, kunnen we deze uitspraak betwisten. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat de prijzen op de huurmarkt ernstig verstoord zijn: huisvesting van lage kwaliteit in de "arme sikkel" worden verhuurd aan prijzen die gelijkwaardig zijn aan kwalitatieve huisvesting in beter begoede wijken.

Het ACV ondersteunt het idee dat de huurder in het kader van het Brusselse recht op huisvesting een vermindering kan vragen van een overmatige huurprijs, rekening houdend met de kwaliteit van het huurpand, met de nodige herstellingen, enz.

Het ACV ondersteunt voor de beslechting van dergelijke geschillen de oprichting van een gewestelijke bemiddeling –en scheidsrechtelijke instantie, paritair samengesteld (eigenaars, huurders).

Deze voorziening is de noodzakelijke voorwaarde voor de ontwikkeling van een sociaal huisvestingsbeleid dat het evenwicht zou herstellen tussen het huurbedrag en de gezinsinkomsten, bv. in de vorm van huutoelagen.

## JUSTITIE

Het ACV ondersteunt de vaststellingen uit het tweejaarlijks verslag van het steunpunt armoedebestrijding<sup>[51]</sup>: bepaalde hervormingen van de laatste jaren hebben de obstakels voor de toegang tot justitie alleen maar vergroot. Niet enkel voor arme mensen, maar over het algemeen voor al diegenen die geen “institutionele speler” zijn binnen de procedure (overheidsdiensten, verzekeringen, concerns,...).

We denken in het bijzonder aan de aanzienlijke verhoging van de proceskosten die betaald moeten worden door de partij die in het ongelijk wordt gesteld: statistisch gezien is de verliezende partij veelal de zwakste partij, ofwel door haar juridisch intrinsiek zwakkere positie, ofwel door minder goede verdediging voor de rechtbank.

We denken hierbij ook aan de btw-plicht van advocaten, die discrimineert tussen rechtzoekenden naargelang ze zelf al dan niet btw-plichtig zijn en zo al dan niet deze belasting kunnen terugvorderen en, meer algemeen, naargelang ze deze btw-kost kunnen inbrengen bij hun algemene kosten. Voor de zwakste rechtzoekenden leidt deze hervorming tot een aanzienlijke verhoging van gerechtskosten.

Tot slot denken we aan de invoering van het principe, nieuw in de Belgische tradities, dat in het kader van de verstekprocedure de rechter de verzoekende partij gelijk geeft indien het verzoek niet kennelijk ongegrond is.

## MIGRATIE

Het unaniem advies van 16 juni 2016 door de Economische en Sociale Raad van het BHG vestigt de aandacht op een aantal problemen m.b.t. de opvang van migranten, de regularisering van mensen zonder papieren, enz.

Als concreet voorstel op korte termijn vragen we dat werknemers die tewerkgesteld werden met arbeidsvergunning B (tijdelijke vergunning bij één werkgever) en van wie het arbeidscontract is afgelopen, beroep kunnen doen op de Actiris om ander werk te vinden.

[51] Op. cit p. 10 à 35, partic. les recommandations, p.35.

## 5.3 Bijdrage van het ABVV

### RECHT OP GEZONDHEID: EEN SYNDICALE UITDAGING IN BRUSSEL

De sociale dualisering van de stad is een fenomeen waarover de vakbonden zich al jaren zorgen maken. De vaststellingen zijn gekend en worden herkauwd in elk nieuw *Armoederapport*. We weten maar al te goed dat de massale werkloosheid en de groeiende werkonzekerheid ervoor zorgen dat heel veel Brusselaars het vereiste bestaansminimum niet hebben om de toekomst sereen te plannen. Een derde van de Brusselse bevolking is blootgesteld aan armoederisico's. Meer en meer Brusselaars zijn ontredder, verliezen elke sociale dekking en vallen buiten de vangnetten van de sociale zekerheid. Uitsluitingen uit de werkloosheid en het feit dat werknemers zonder papieren verplicht worden zwartwerk te verrichten, versterken deze grote sociale onzekerheid nog. De eerstelijnsdiensten hebben het moeilijk om de toenemende situaties van ontredde het hoofd te bieden. De actiemiddelen zijn duidelijk onvoldoende en zelfs onaangepast, al was het maar door de demografische groei en de diepgaande veranderingen van de grootstad. Voor een groot aantal Brusselaars is het meest elementaire recht op gezondheid niet meer volledig gegarandeerd. Deze verregaande sociale ongelijkheid bedreigt de sociale ontwikkeling van het Gewest.

Onze vakbond bestrijdt deze achteruitgang omdat de verdediging en de ontwikkeling van de sociale zekerheid essentiële drijfkrachten zijn achter onze acties. Ook in het beheer van de sociale zekerheid op het federaal niveau samen met de andere vakbonden en werkgeversorganisaties, streeft het ABVV deze doelstellingen van gelijkheid en solidariteit na. Sinds de oprichting van het Gewest en de regionalisering van het tewerkstellingsbeleid, stellen de drie vakbonden in Brussel alles in het werk om een economisch en sociaal model uit te bouwen dat de groeiende onzekerheid van de arbeid stopt en een juiste en duurzame regionale ontwikkeling stimuleert. De sociale akkoorden die de vakbonden met de regering en de Brusselse werkgevers de laatste vijftien jaar hebben afgesloten, tonen hun vastbeslotenheid om de werkloosheid te doen verdwijnen en kwalitatieve arbeid te promoten.

**De 6<sup>de</sup> staats hervorming**, die de vakbonden niet gevraagd hebben, is een enorme uitdaging voor de Brusselaars. Het maatschappelijk risico is groot, zeker wat de verbreking van de interpersoonlijke solidariteit betreft. We kunnen en moeten reële kansen op verandering benutten en het beleid inzake volksgezondheid in het Brussels Gewest (opnieuw) bepalen. Dit is des te belangrijker omdat het niet zeker is dat er in de toekomst geen *andere* bevoegdheden uit de sociale zekerheid worden overgeheveld...

De Gewesten en Gemeenschappen hebben belangrijke bevoegdheden uit de sociale zekerheid geërfd, inzake gezondheidszorg, bijstand aan personen en gezinsbijslag. Het gaat hoofdzakelijk om de kinderbijslag, de hulp aan ouderen, mobiliteitsbijstand voor personen met een handicap, de financiering van zorgverstrekkings in rusthuizen en in gespecialiseerde psychiatrische ziekenhuizen, de financiering van ziekenhuisinfrastructuur, de organisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg en de preventie maatregelen.



In Brussel staat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) in voor het merendeel van deze maatregelen: de Bijzondere Financieringswet kent haar de meeste structurele financieringsmiddelen toe. De Fédération Wallonie Bruxelles (FWB), de Commission communautaire française (Cocof) en de Vlaamse Gemeenschap (VG) zouden in Brussel eveneens bevoegd moeten zijn voor bepaalde prestaties van de Vlaamse en Franstalige unicommunautaire instellingen. Ze zullen ook over federale dotaties beschikken, maar enkel als overgangsmaatregel.

Ter herinnering, de communautaire entiteiten (GGC, Cocof, FWB en VG) zijn nu al bevoegd voor de integratie van personen met een handicap, bijstand aan personen en het preventiebeleid. Deze bevoegdheden, die communair werden in 1988, worden niet paritair beheerd door de sociale partners. Terwijl de GGC in dit kader sindsdien het organieke toezicht op de 19 Brusselse OCMW's uitoefent, blijft het recht op maatschappelijke integratie en op dringende medische hulpverlening nu en in de toekomst een federale bevoegdheid. We herinneren eraan dat de Brusselse OCMW's grote openbare operatoren zijn inzake gezondheidszorg en bijstand aan personen, en dat ze op deze manier heel veel Brusselaars zonder andere bestaansmiddelen steunen...

Al deze oude en nieuwe bevoegdheden op het sociale en gezondheidsdomein kunnen krachtige hefboomen voor een kwalitatief beleid inzake volksgezondheid vormen indien ze goed gecoördineerd zijn. Maar het zal niet eenvoudig zijn om ze correct te activeren, vooral in Brussel!

De Brusselaars zijn immers niet goed voorbereid op deze transfers. Het feit dat het ontwerp van het Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling van de vorige regering deze kwestie niet behandelde hoewel ze belangrijk is voor de toekomst van de Brusselaars, spreekt voor zich.

De Brusselse overheid heeft tot op heden weinig gedaan om een volksgezondheidsbeleid voor Brussel uit te tekenen: de grote hefboomen waren een bevoegdheid op federaal niveau en van de sociale zekerheid. De Gemeenschapscommissies en Gemeenschappen deelden slechts enkele beperkte bevoegdheden (gezondheidspreventie, integratie van personen met een handicap en bijstand aan personen).

Maar de 6<sup>de</sup> staatshervorming zorgt voor een echte "ommekeer".

De overheid en de sociale gesprekspartners moeten nu dus absoluut een **voluntaristisch beleid inzake volksgezondheid** definiëren als nieuwe pijler van het toekomstige *Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling*. Anders is het risico groot dat de Brusselaars worden overgelaten aan de vermarkting van de sectoren van de gezondheidszorg en de bijstand aan personen, waarvan de onbillijke gevolgen op zijn best kunnen worden "gecompenseerd" door een beleid... van sociale bijstand aan de minstbedeelden!

De overgehevelde materies van de sociale zekerheid moeten naar letter en geest blijven behandeld worden in een verzekeringslogica en niet in een openbare bijstandslogica, zelfs indien hun financiering niet meer op de inning van bijdragen, maar op overheidsdotaties steunt (via de belastingen).

Het spreekt vanzelf dat een waardig gezondheidsbeleid de verschillende gezondheidsaspecten moet integreren, en zeker de talrijke economische en sociale gezondheidsdeterminanten in Brussel: kwaliteit van de tewerkstelling, kwaliteit van de huisvesting en van de gemeenschapsdiensten en voorzieningen.

De **gezinszorg**, in het bijzonder voor eenoudergezinnen, via de gezinsbijslag, vormt een bijzondere hefboom van solidariteit en sociale zekerheid. Deze financiële pijler moet worden opgenomen in het Brussels beleid inzake *volksgezondheid*, in nauw overleg met de sociale gesprekspartners. De verhoogde kinderbijslag moet worden behouden, en zelfs verhoogd omdat bepaalde Brusselse gezinnen deze werkelijk nodig hebben.

Het spreekt vanzelf dat het **ouderenbeleid** aan de andere kant van de levenslijn een tweede financieel belangrijke solidariteitspijler is. Zoals iedereen weet, is deze pijler sterk blootgesteld aan commercialisering. Toch speelt de overheid er een belangrijke rol met het gemeentelijk netwerk van rusthuizen, dat op *regionaal* niveau moet worden geconsolideerd (in navolging van de openbare ziekenhuizen in het kader van het Iris- netwerk). Parallel hiermee moet het zelfstandig wonen van ouderen in onze steden worden aangemoedigd als alternatief voor het rusthuis (dat trouwens duur is voor de familie) via een uitbreiding van de thuishulp- en thuiszorgdiensten.

Een andere stedelijke uitdaging: de territoriale ontplooiing van de **eerstelijngeneeskunde** en de promotie van groepspraktijken (poliklinieken, wijkcentra voor gezondheidszorg...). Deze eerstelijngeneeskunde moet op langere termijn het uitgangspunt van het zorgtraject worden voor alle Brusselaars en in alle omstandigheden. Dit nabijheidsbeleid moet worden aangevuld met een laagdrempelige geneeskunde die naar ontredderde personen gaan, die vaak niet gedekt worden door de sociale zekerheid (naar het voorbeeld van *Dokters van de Wereld*). Ook de andere specifieke gezondheidssectoren moeten bij dit beleid worden betrokken: geestelijke gezondheid, hulp aan personen met een handicap, preventie en behandeling van verslavingen, enz.

In het kader van het overleg dat vandaag wordt gevoerd tussen het Verenigd College van de GGC en de Brusselse sociale gesprekspartners stelt het ABVV vier transversale vragen:

1. **De functionele verankering** van de nieuwe gewestbevoegdheden inzake gezondheid en bijstand aan personen **in de sociale zekerheid**, waaruit ze meestal afkomstig zijn, is ongetwijfeld de meest gevoelige kwestie: de uitoefening van deze nieuwe bevoegdheden blijft niet enkel nauw verbonden met de andere voorzieningen van de sociale zekerheid die federaal gebleven zijn (terugbetaling van de gezondheidszorg...), maar de interpersoonlijke solidariteit moet er het basisbeginsel van blijven, in een verzekeringsperspectief. Elke Brusselaar moet een gelijk en billijk recht hebben op socialezekerheidsvoorzieningen, ongeacht zijn economische en sociale situatie. Gelet op de beperkte federale begrotingsdotaties zouden de gewestoverheden in een "eerbaar" streven de neiging kunnen hebben om de individuele voorzieningen voor te behouden aan de minstbedeelden. Fout "goed idee"!

Gevaar! Door af te glijden van een verzekeringsstelsel naar een bijstandsstelsel wordt de interpersoonlijke solidariteit tussen Brusselaars verbroken, en moedigt men de rijkere onder hen aan om nog meer een beroep te doen op private verzekeringsstelsels. Het politieke engagement om de overgehevelde materies paritair te blijven beheren (via *Iriscare*<sup>[52]</sup>) is een essentiële garantie, zowel wat de functionele band met de sociale zekerheid betreft als wat het overheersend verzekeringsbeginsel betreft. Het wordt een budgettaire uitdaging om de universaliteit van het recht op gezondheid en op sociale voorzieningen voor alle Brusselaars te garanderen, ongeacht of ze over een voldoende inkomsten beschikken, of gedekt worden door de sociale zekerheid...

2. In dit verzekeringsperspectief wil het Verenigd College via een hervorming van de federale THB (tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden) een **autonomieverzekering** invoeren op het grondgebied van het Gewest. Op deze manier zouden alle Brusselaars een bijdrage leveren om iedereen die ongeacht zijn leeftijd zijn zelfredzaamheid gedeeltelijk verloren heeft, te helpen om thuis te kunnen blijven wonen. Dit project roept twee vragen op: hoe kan een billijke bijdrage worden ingevoerd in functie van het inkomen, want die bijdrage kan niet onmiddellijk op het loon worden ingehouden<sup>[53]</sup> en vooral, hoe kan worden vermeden dat de baten van deze nieuwe verzekering het privilege wordt van personen met een aangepaste woning en een familiale begeleiding die nodig is om thuis te kunnen blijven? Het is duidelijk dat men erop moet toezien dat een dergelijke voorziening ook kan worden gemobiliseerd voor de thuisverzorging van personen in bestaansonzekerheid.
3. De **verlaging van de toegangsdrempel** tot gezondheidszorg en sociale uitkeringen vereist een herschikking van de eerstelijnszorg die een multidisciplinaire omkadering van personen die in sociale bestaansonzekerheid leven toelaat, alsook hun heraansluiting bij de sociale zekerheid. De ziekenfondsen en de OCMW's hebben een belangrijke rol, naast de medisch-sociale thuiszorgmedewerkers en de diensten voor gezinsbijslag, met wie de gezinnen nu rechtstreeks contact zullen hebben. Hun participatie aan het beheer van *Iriscare* moet een betere afstemming van hun rol en complementariteit toelaten.
4. Omdat de overgehevelde competenties van de sociale zekerheid versnipperd zijn over 5 deelgebieden<sup>[54]</sup> moet het onthaal van de nieuwe competenties die werden geërfd van de sociale zekerheid worden geplaatst in het perspectief van een **globaal en geïntegreerd beheer**. Een ander argument in deze zin is het feit dat de toegang tot kwalitatieve zorg niet de enige factor van de volksgezondheid is: huisvesting, woonomgeving, tewerkstelling en milieu, allemaal *gewestelijke aangelegenheden*, zijn even doorslaggevend! De Brusselse sociale gesprekspartners adviseren dat de overheid en de Brusselse sociale gesprekspartners in het Brussels Economisch en Sociaal Overlegcomité (BESOC)<sup>[55]</sup> "op het gewestelijk grondgebied, akkoorden moeten onderhandelen over de programmatie van de overgehevelde materies en over hun budgettaire consolidatieakkoorden [...] Een dergelijk model laat een geïntegreerde programmering van de middelen toe, door de behoeften te bepalen en de bevrediging ervan te plannen. Het onder elkaar verdelen van de gewestelijke en gemeenschappelijke financiële middelen verzekert dat middelen en behoeften samenvallen en voorkomt dat bepaalde begrotingen eventueel zouden ontsporen. Dit mechanisme laat het toe om een beredeneerd Brussels gezondheidsbeleid te voeren (...) Om de middelen in termen van gezondheidszorgen efficiënter te besteden, is het bijgevolg van fundamenteel belang om in Brussel over een coördinatie tussen de gewestelijke en gemeenschappelijke materies te beschikken."<sup>[56]</sup> Als voorbeeld van deze geïntegreerde aanpak vermelden we de verregaande hervorming van het doelgroepenbeleid dat simultaan werd geërfd van de sociale zekerheid en waarover de overheid en de Brusselse sociale gesprekspartners in het BESOC overleggen. Deze hervorming zou de gesubsidieerde banen (Activa, Sine, doorstromingsprogramma en inschakelingscontract) toegankelijk maken voor personen die geen werkloosheidsuitkering en leefloon krijgen en die op deze manier de kans krijgen om opnieuw aan te sluiten bij de maatschappij.

Het ABVV is zich bewust van zijn verantwoordelijkheid ten opzichte van personen die voor hun hulp hoofdzakelijk afhankelijk zijn van de solidariteit van de werknemers. Dat is de overtuiging die de basis vormde van de sociale zekerheid, en vandaag nog steeds de basis vormt voor haar verdediging en universele toepassing!

[52] De toekomstige Brusselse bicommunautaire instelling van openbaar nut belast met gezondheid, bijstand aan personen en gezinsbijslag.

[53] Het federale niveau blijft gelukkig exclusief bevoegd voor de invordering van de sociale bijdragen.

[54] BHG, GGC, Cocof, FWB en VG (zie hoger).

[55] Tripartiete overlegorgaan, met vertegenwoordigers van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, de representatieve werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties (BBHG 16 januari 1997).

[56] "Initiatiefadvies betreffende de voorstellen met het oog op een geïntegreerd beheer van de materies die in het kader van de zesde Staatshervorming naar Brussel zijn overgeheveld en met het oog op een paritair beheer van de ION", ESRBHG, 21 november 2013.

## 6. VAN WELVAARTSSTAAT NAAR ACTIEVE WELVAARTSSTAAT: HET ONTSTAAN VAN EEN CATEGORIE VAN "NIET-RECHTHEBBENDEN"

BRUSSELS OBSERVATORIUM VOOR DE WERKGELEGENHEID (ACTIRIS)

### AUTEURS

**Khadija SENHADJI**  
**Emmanuelle POTTIER**

Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid (Actiris)  
Koningsstraat 145 – 1000 Bruxelles

<http://www.actiris.be/marchemp/tabid/205/language/fr-BE/L-Observatoire-bruxellois-de-l-Emploi.aspx>

De werkloosheidsverzekering die kort na de Tweede Wereldoorlog in België werd ingevoerd, verschilde van de systemen in de andere Europese landen: het verzekeringsprincipe garandeerde de werklozen die geen werk vonden een werkloosheidsuitkering voor onbepaalde duur. Een recht verworven op basis van studies of een eerdere tewerkstelling<sup>[57]</sup>. De maatschappelijke keuze hechtte "het grootste belang aan een herverdeling van inkomens gebaseerd op de principes van verzekering tegen sociale risico's en solidariteit tussen de werknemers"<sup>[58]</sup>. Verschillende hervormingsgolven hebben deze structuur het voorbije decennium grondig gewijzigd.

In 2004 trekt de Belgische federale regering de kaart van de "actieve welvaartsstaat" en de activering van het zoekgedrag naar werk. Hierdoor ontstaat het risico dat "passieve" werkzoekenden hun recht op een werkloosheidsuitkering tijdelijk of definitief verliezen. Deze hervorming betekent een fundamentele verandering van paradigma, in lijn met de tijdgeest en voortvloeiend uit de met name Europese, maatschappelijke debatten<sup>[59]</sup>. Ontstaan in de Verenigde Staten en vervolgens in Engeland verder ontwikkeld door Anthony Giddens, adviseur van Tony Blair, kondigt de actieve welvaartsstaat zich aan als "de formulering van een geheel van politieke ideeën die een alternatief bieden voor het neoliberale discours en die de ambitie hebben het politieke leven opnieuw een rol te geven in de hedendaagse maatschappij, voorbij het debat tussen een conservatief rechts en een traditioneel links"<sup>[60]</sup>. Het is geen toeval dat dit concept in België zijn intrede doet kort nadat Frank Vandenbroucke (SPA) aan de Universiteit van Oxford zijn doctoraatsproefschrift over juist dit onderwerp

verdedigde<sup>[61]</sup>. Voor Vandenbroucke<sup>[62]</sup> is de oplossing "een 'actief ondernemende' welvaartsstaat die streeft naar een 'actieve samenleving', zonder de oude ambitie van de welvaartsstaat – een adequate sociale bescherming - op te geven". Het aan te pakken politieke probleem is dat een steeds groter deel van de bevolking in de langdurige werkloosheid wegzakt, wat men wil vermijden door "de deelname aan de arbeidsmarkt aan te moedigen"<sup>[63]</sup>. Men moet er met andere woorden voor zorgen dat "er meer mensen werken en dat ze langer werken".<sup>[64]</sup> Zoals Hassenteufel opmerkt<sup>[65]</sup>, zien we dat "de constructie van het probleem op de heersende waarden is afgestemd, waardoor het probleem gemakkelijker in aanmerking wordt genomen." Deze waarden komen voort uit een ideologische, culturele en politieke context die ertoe neigt het individu centraal te stellen en het zelf verantwoordelijk te achten voor zijn toekomst en zijn inzetbaarheid, wat zelfs de werkloze die niet opnieuw werk vindt "verdacht" maakt<sup>[66]</sup>.

De hervorming van de werkloosheidsverzekering in 2004 wordt op gewestelijk niveau uitgevoerd via het "samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen betreffende de actieve begeleiding en opvolging van de werklozen" van 30 april 2004. Luidens dit akkoord "koppelt de federale Staat het recht op een werkloosheidsuitkering aan de plicht voor werklozen om actief te zoeken naar werk en mee te werken aan alle acties die hun arbeidsmarktpositie kunnen versterken". Van hun kant stellen de Gewesten en Gemeenschappen alles in het werk "om de werklozen begeleiding aan te bieden zodanig dat op termijn voor alle werklozen een recht op een begeleiding ontstaat, gekoppeld aan de plicht om hier actief aan mee te werken". Bovendien engageren zij zich "om de trajecten efficiënt te organiseren zodanig dat de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en het vinden van werk wordt gemaximaliseerd" en om de bewijzen van de inspanningen om werk te vinden aan de RVA mee te delen, waarbij de werkzoekende kan worden gesanctioneerd met een schraping van zijn uitkering.

In 2011 wordt een nieuwe hervorming doorgevoerd, die het bestaande verzekeringsprincipe in vraag stelt. De regering-Di Rupo keurt drie belangrijke maatregelen goed:

- De versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen: vanaf november 2012 wordt het uitkerings-

[57] Bastyns C., 2013, *Le passif de l'Etat actif vu à travers la politique d'activation des chômeurs*, Lire et Ecrire.

[58] Reman P., 2004, «Transformations du système belge de sécurité sociale: essai de relecture à l'aide de concepts néo – institutionnalistes », *L'Etat de la Belgique, 1989-2004, quinze années à la charnière du siècle*, POL-HIS, De Boeck.

[59] Het tewerkstellingspercentage verhogen overeenkomstig de Europese doelstellingen van de Lissabonstrategie in 2000 en de Europa 2020-strategie.

[60] Geciteerd door Matagne G., 2001, *De l'Etat Social Actif à la politique belge de l'emploi*, CRISP.

[61] Vandenbroucke, F., 1999, *Social justice and individual ethics in an open society: equality, responsibility, and incentives*, Thesis, Oxford University, Faculty of Social Studies.

[62] Kerngedachte van de toespraak van F. Vandenbroucke, Den Uyl-lezing, 1999.

[63] Regeerakkoord Michel, p. 14: [http://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord\\_de\\_Gouvernement\\_-\\_Regeerakkoord.pdf](http://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf)

[64] FOD Werkgelegenheid, 15 februari 2012, *Structurele hervormingen Werk: verduidelijking en aanpassingen*.

[65] Hassenteufel P., 2014 (2e editie), *Sociologie politique: l'action publique*, Armand Colin.

[66] Loriaux F., 2015, *Le chômeur suspect. Histoire d'une stigmatisation*, CARHOP-CRISP.

bedrag geleidelijk aan verminderd in functie van de werkloosheidsduur en het beroepsverleden als loontrekker. De actuele minimumbedragen blijven echter ongewijzigd<sup>[67]</sup>.

- De beperking van de inschakelingsuitkeringen<sup>[68]</sup> (de vroegere "wachttuitkeringen") tot drie jaar voor niet-bevoorrechte samenwonenden vanaf 1 januari 2012. Voor de andere werkzoekenden blijven deze inschakelingsuitkeringen evenwel gegarandeerd tot minstens de leeftijd van 30 jaar. De eerste schrappingen werden verwacht op 1 januari 2015. Voor personen met medische, mentale, psychische en/of psychiatrische problemen en voor werkzoekenden met een sterk verminderde arbeidsgeschiktheid (33 %) geldt een aparte regeling. Zij behouden hun inschakelingsuitkering gedurende een nieuwe periode van 2 jaar op voorwaarde dat de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdienst na 3 jaar oordeelt dat zij positief meewerken aan het door de gewestelijke dienst uitgewerkte traject.
- Een hervorming van de klassieke procedure voor activering van het zoekgedrag naar werk<sup>[69]</sup>, die zich specifiek richt op personen die een inschakelingsuitkering ontvangen<sup>[70]</sup> en personen die zich na hun studies als werkzoekende inschrijven<sup>[71]</sup>.

Het samenwerkingsakkoord tussen de federale staat en de gewesten betreffende de actieve begeleiding en opvolging van werklozen van 2004 blijft behouden, maar er wordt een amendement ingediend over de extra begrotingsmiddelen die nodig zijn voor de uitvoering door de gewesten.

Tot slot voegt de regering-Michel in 2015 aan deze eerste twee hervormingen nog de volgende beperkingen toe: de eerste aanvraag voor een inschakelingsuitkering na de beroepsinschakelingstijd moet voortaan worden ingediend vóór de 25e verjaardag (vroeger was dat de 30e verjaardag). Vanaf 1 september 2015 moet de jongere onder de 21 jaar die een inschakelingsuitkering aanvraagt, in het bezit zijn van een diploma van het hoger secundair onderwijs of een alternerende opleiding met succes hebben afgerond. Deze wijzigingen betekenen dat jongeren vanaf de leeftijd van 24 jaar van het

recht op een inschakelingsuitkering worden uitgesloten, aangezien pas na de beroepsinschakelingstijd, die minstens 12 maanden duurt (of minstens 18 maanden in geval van een negatieve evaluatie) een uitkeringsaanvraag kan worden ingediend.

Voortaan zijn alle werklozen, ongeacht hun leeftijd, aan de procedure voor controle op de actieve beschikbaarheid onderworpen. Er geldt nog een vrijstelling voor de rechthebbenden die op 31 december 2014 minstens 60 jaar oud zijn en die in 2014 een werkloosheidsuitkering ontvingen als volledig werkloze of als werkloze in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In de komende jaren zullen ook oudere werklozen bij een negatieve evaluatie uit de werkloosheid kunnen worden uitgesloten.

Als gevolg van het hervormingsbeleid kunnen drie groepen uit de werkloosheid uitgesloten personen worden geïdentificeerd:

- De personen die op basis van de DISPO-procedure van uitkeringen zijn uitgesloten;
- De personen die sinds januari 2015 zijn uitgesloten als gevolg van de gewijzigde reglementering die de inschakelingsuitkeringen tot drie jaar beperkt;
- Degenen van wie de aanvraag tot inschakelingsuitkeringen na afloop van de beroepsinschakelingstijd niet meer zal worden aanvaard omdat zij niet meer aan de toelaatbaarheidscriteria voldoen (alle personen ouder dan 24 jaar en degenen jonger dan 21 jaar die geen diploma van het hoger secundair onderwijs hebben of niet geslaagd zijn voor een alternerende opleiding).

## 6.1 Wat is de relatie tussen sociale onderbescherming en uitsluiting uit de werkloosheid?

De massale uitsluitingen uit de werkloosheid doen de fundamentele vraag rijzen naar de relatie tussen sociale verzekering en sociale bijstand, vermits deze ongeziene situatie onvermijdelijk een toestroom van personen die hun recht op werkloosheidsuitkeringen verliezen naar de maatschappelijke hulp in gang zet. Daarnaast creëert deze situatie ook een nieuwe groep mensen die na hun uitsluiting geen enkele andere vorm van hulp genieten.

Terwijl sociale onderbescherming kan worden gedefinieerd als "de situatie waarin gerechtigden de rechten en diensten waarop zij aanspraak kunnen maken niet realiseren"<sup>[72]</sup>, valt de uitsluiting uit de werkloosheid buiten deze definitie, in die zin dat het eerst en vooral om het ontnemen, en niet om het niet gebruiken van rechten gaat. Niettegenstaande is er voor het uitsluitingsgegeven wel degelijk een parallel te trekken met het onevenwicht dat is vastgesteld tussen het niet gebruiken van rechten en het mogelijke misbruik ervan, of met andere woorden tussen sociale onderbescherming en sociale fraude. Dit onevenwicht vloeit voort uit het feit dat de politieke prioriteit

[67] <http://www.rva.be/nl/documentatie/infoblad/t136>

[68] FOD Werkgelegenheid, 15 februari 2012, *Structurele hervormingen Werk: verduidelijking en aanpassingen*.

[69] De "klassieke" procedure voor activering van het zoekgedrag naar werk is op 1 juli 2004 in werking getreden en werd tot 2013 verder aangevuld. Voortaan is de procedure van toepassing op alle werklozen jonger dan 55 jaar.

[70] Sinds 9 augustus 2012 is een nieuwe, intensievere procedure voor activering van het zoekgedrag naar werk in werking getreden, specifiek voor personen die sinds minstens zes maanden een inschakelingsuitkering ontvangen en voor deeltijdse werknemers met behoud van rechten die sinds minstens zes maanden een inkomensgarantie-uitkering krijgen, berekend op basis van een inschakelingsuitkering. Om deze uitkering te behouden, moet de begunstigde van de inschakelingsuitkeringen om de zes maanden (dus sneller dan in de "klassieke" procedure) bewijzen dat hij regelmatig acties onderneemt om werk te zoeken. Bij een negatieve evaluatie wordt het recht op uitkeringen voor een periode van zes maanden geschorst. Dit recht kan slechts opnieuw worden toegekend na een positieve evaluatie van de inspanningen m.b.t. de zoektocht naar werk.

[71] Sinds 1 augustus 2013 is een nieuwe procedure van toepassing op jongeren die zich na 14 juni 2013, na hun studies, als werkzoekende hebben ingeschreven. Om recht te hebben op inschakelingsuitkeringen op het einde van een beroepsinschakelingstijd van 12 maanden, zullen de inspanningen van de jongeren om werk te vinden tijdens twee gesprekken positief moeten worden geëvalueerd.

[72] Steenssens K., 2014 (1e trimester), *Proactief handelen als middel in de strijd tegen sociale onderbescherming. Een verkenning van de concepten en de huidige beleidscontext*, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid.



eerder uitgaat naar fraudebestrijding dan naar het wegwerken van onderbescherming, iets wat zich in tijden van economische en budgettaire achteruitgang nog scherper aftekent. Tot op heden bleef de problematiek van het niet benutten van sociale rechten in het maatschappelijk debat vrijwel afwezig en kon ze in het politieke discours gemakkelijk aan de kant worden geschoven. Echter, met de massale uitsluitingen waarmee we nu te maken krijgen, zien we vandaag een totale ommekeer, waarbij sociale onderbescherming zich manifesteert als een nieuwe institutionele vorm van arbeidsmarktregulering.

Uitsluiting uit de werkloosheid is een algemene term die verschillende realiteiten dekt:

- Het feit van het recht op werkloosheidsuitkeringen te worden uitgesloten als gevolg van een negatieve evaluatie in het kader van de DISPO-procedure of het einde van het recht op inschakelingsuitkeringen, terwijl men daar tot dan toe wel recht op had;
- Het feit dat de toegang tot de rechten beperkt wordt, met name in het kader van de beperkingen op het vlak van leeftijd en diploma;
- Het feit dat men bepaalde rechten niet krijgt aangeboden (wanneer men bijvoorbeeld, om allerlei redenen, niet naar de sociale hulp van het OCMW wordt doorverwezen);
- En het feit dat men zijn rechten niet opeist (na iedere periode van sanctie of uitsluiting moet de werkzoekende immers zelf het initiatief nemen om zijn rechten opnieuw te laten gelden).

Dit maakt van de "uitgeslotenen" een heterogene groep, die bestaat uit zowel gesanctioneerde werklozen als werklozen van wie het recht ten einde liep en "niet-rechthebbenden". Behalve het feit dat zij geen werkloosheidsuitkeringen (meer) kunnen genieten, hebben deze verschillende groepen met elkaar gemeen dat zij geen specifiek statuut hebben, in tegenstelling tot de werkloze die, ook al werkt hij niet, nog steeds identificeerbaar is en een op de arbeidsmarkt erkend statuut heeft aan de zijde van het werkaanbod. De uitsluiting creëert daarentegen een grijze zone die niet meer gedefinieerd kan worden aan de hand van de relatie met de overheidsinstellingen en die onduidelijke grenzen heeft, precies omdat de officiële statistieken - op federaal, gewestelijk of gemeenschapsniveau - alleen registreren wat er binnen hun administratieve categorieën valt. Actief zoeken naar werk is niet langer een voorwaarde voor het inkomen van de personen in deze categorie. Dit creëert een toegenomen risico op onzichtbaarheid en institutionele marginalisering, door sommigen ook wel "sherwoodisering" genoemd.

In theorie wordt ervan uitgegaan dat mensen die van de werkloosheid worden uitgesloten door de netten van het OCMW worden opgevangen. In werkelijkheid is dat slechts voor een minderheid het geval. In 2015 heeft in Brussel nauwelijks 44,1 % van de werklozen van wie het recht eindigde zich tot het OCMW gewend<sup>[73]</sup>. Een eerste verklaring van dit lage percentage zou zijn dat de toekenning van werkloosheidsuitkeringen enerzijds en het recht op steun van het OCMW anderzijds, elk een eigen logica volgen die niet noodzakelijk gelijkloopt. Of iemand recht heeft op maatschappelijke hulp hangt immers af van de aard en de hoeveelheid van de financiële middelen

van het gezin van het individu. Voor de werkloosheidsuitkering gelden daarentegen bepaalde criteria qua samenstelling van het gezin, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen "alleenstaande", "samenwonende" en "gezinshoofd". Een "automatische" omzetting van de werkloosheidsuitkering in een leefloon of vergelijkbare hulp kon bijgevolg niet mogelijk zijn.

Behalve het niet voldoen aan de voorwaarden voor een leefloon van het OCMW, zijn er nog andere factoren die kunnen verklaren waarom de werklozen, nadat hun recht op een uitkering afliep, zich niet in groter getale tot het OCMW hebben gericht. Zo kan het zijn dat zij niet van hun rechten op de hoogte waren, dat zij toereikende familiale of andere middelen hadden en dus geen beroep moesten doen op sociale bijstand, of nog dat zij hun vertrouwen in de overheid kwijt zijn geraakt en dus op zoek wilden gaan naar andere manieren om in hun levensonderhoud te voorzien.

Uitsluiting leidt dus in heel wat gevallen tot het verlies van financiële middelen, maar is ook synoniem met het verlies van geboden diensten door de overheid. Dit geldt zowel voor de begeleiding door de openbare tewerkstellingsdienst (OTD) als voor de inschakelingsmaatregelen van het OCMW (alleen wie een leefloon geniet, kan hierop aanspraak maken). De relatie tot werk - of men nu werk heeft of werk zoekt - is met andere woorden een voorwaarde voor het dienstenaanbod waarop men aanspraak kan maken. Als deze relatie vertroebelt en vervaagt, zoals in het geval van de uitsluiting uit de werkloosheid, dan brengt dit de fundamentele van de OTD's tot wankelen. Deze grijze zone die buiten de klassieke limieten van werk en werkloosheid valt, laat immers veronderstellen dat de "surnumerair"<sup>[74]</sup> of "overtolligen" niet meer uitsluitend uit werklozen bestaan, maar ook uit "statuutlozen" die voor kortere of langere tijd van de overheidsradar verdwijnen.

## 6.2 Hoe de uitsluitingen uit de werkloosheid analyseren?

De uitsluitingen uit de werkloosheid sinds 2004, en vooral sinds januari 2015, zijn niet alleen ongezien wegens hun massale omvang en systematische karakter, maar vormen ook een reële uitdaging voor de statistische analyse. De kwantitatieve gegevens laten wel toe vast te stellen dat er een grijze zone bestaat van mensen die niet werken, niet in het werkloosheidsstelsel vallen en geen maatschappelijke steun krijgen, maar leren ons niets over de grenzen ervan of de verschillende realiteiten die erachter schuilgaan. De administratieve bronnen bovendien slechts tot op zekere hoogte toe om het socioprofessionele traject van de betrokken personen te bestuderen. Gezien deze moeilijkheden doet men er goed aan om kwantitatieve methodes met eerder kwalitatieve benaderingen te combineren. Dit is waar het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid van Actiris momenteel mee bezig is.

[73] Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, april 2016, *Overdrachten van de werkloosheid naar het OCMW. Monitoring 2015*.

[74] Uitdrukking die Robert Castel gebruikt (in "*Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*", Parijs, Fayard, 1995) om te verwijzen naar personen die zich in een toestand van sociale uitsluiting bevinden, waaronder werklozen.

## 6.2.1 EEN KWANTITATIEF STUDIELUIK

De kwantitatieve analyse zal in twee fasen verlopen: eerst worden op basis van de gegevens van Actiris een momentopname gemaakt van de sociodemografische kenmerken van de doelgroep. Vervolgens wordt op basis van de gegevens van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) het traject van de werkzoekenden uit deze doelgroep bestudeerd.

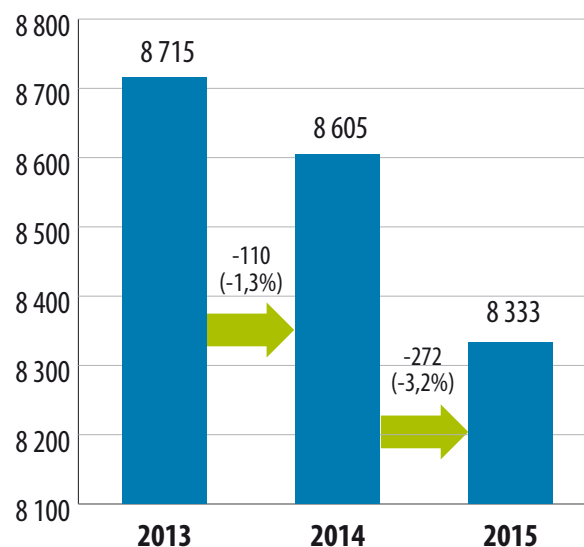
De gegevens uit het datawarehouse van Actiris laten in zekere mate toe om de kwestie van de uitsluitingen uit de werkloosheid statistisch te meten dankzij gegevensstroom A039 m.b.t. de administratieve beslissingen van de RVA. Voor begunstigden van een inschakelingsuitkering vermeldt het dossier bijvoorbeeld de datum waarop het recht eindigt. Het is echter belangrijk erop te wijzen dat de werkzoekenden die op deze manier worden geïdentificeerd niet noodzakelijk dezelfde zijn als degenen die in de verslagen van de RVA voorkomen. Hoewel aan beide oefeningen dezelfde logica voorafgaat, leidt de administratieve realiteit onvermijdelijk tot een verschil in informatie waarover Actiris beschikt en de informatie van de RVA voor een gegeven maand of periode. Dit komt met name door de informatie m.b.t. de betalingen, de correcties die de RVA *a posteriori* doorvoert en de aanpassingen van de einddatum van het recht.

In een tweede fase zal bij de KSZ informatie worden opgevraagd over de socio-economische positie van de bij Actiris geïdentificeerde gesanctioneerde werklozen en/of werklozen van wie het recht eindigt, en de kenmerken van deze populatie (onder andere qua afkomst en gezinssamenstelling). De trajecten van deze personen zullen op basis van deze gegevens worden geanalyseerd met behulp van een maandelijks meetinstrument voor hun positie inzake werk, werkloosheid en andere situaties (maatschappelijke hulp, ziekte, inactiviteit enz.).

## 6.2.2 EERSTE RESULTATEN

We stellen een progressieve daling vast van het aantal jongeren die zich voor het eerst in de beroepsinschakelingsstijd zijn komen inschrijven in de twee jaren voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe reglementering die de duur van de inschakelingsuitkering tot drie jaar beperkt: tussen 2013 en 2014 waren er 110 inschrijvingen minder (-1,3 %) en tussen 2014 en 2015 waren dat er 272 (-3,2 %). Deze daling zou onder andere het gevolg kunnen zijn van het anticiperen van deze jongeren op de eventuele sancties en uitsluitingen in het kader van de nieuwe reglementering, wat hen zou afschrikken om zich bij Actiris in te schrijven. Het feit dat het aantal inschrijvingen in absolute waarde vooral in de leeftijdsklasse van de min-25-jarigen naar omlaag ging, lijkt deze hypothese te bevestigen.

Figuur 6.1. Evolutie van het aantal nieuwe inschrijvingen in de beroepsinschakelingsstijd (2013-2015)



Bron: Actiris, berekeningen van het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid

Volgens de cijfers van de RVA werden in de loop van 2015 in het Brussels Gewest 4.785 werklozen uitgesloten als gevolg van het einde van het recht op inschakelingsuitkeringen, waarvan 3.056 personen in de maand januari alleen. Het hoeft niet te verbazen dat bijna twee derde van de uitsluitingen in deze maand viel. Iedereen die op 1 januari 2012 (datum waarop de nieuwe reglementering inging) recht had op een inschakelingsuitkering, heeft dit recht op 1 januari 2015 (of drie jaar later) verloren<sup>[75]</sup>.

Tabel 6.1. Aantal uitgesloten werklozen wegens einde van het recht op inschakelingsuitkeringen in het Brussels Gewest op maandbasis (2015)

Maand	Aantal uitgesloten werklozen	Percentage van totaal
Januari	3.056	63,9
Februari	265	5,5
Maart	157	3,3
April	144	3,0
Mei	138	2,9
Juni	116	2,4
Juli	210	4,4
Augustus	128	2,7
September	180	3,8
Oktober	183	3,8
November	129	2,7
December	79	1,7
<b>Totaal 2015</b>	<b>4.785</b>	<b>100,0</b>

Bron: RVA, berekeningen van het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid

De gegevens van Actiris leveren relatief gelijkaardige resultaten op. Voor de maand januari 2015 konden we zo 3.230 werkzoekenden van wie het recht eindigde, identificeren. Een grote meerderheid hiervan waren vrouwen (63,0 %) en ruim

[75] Met uitzondering van de rechthebbenden jonger dan 33 jaar met het statuut van gezinshoofd of alleenstaande en de rechthebbenden van wie het recht (met name om gezondheidsredenen) werd verlengd.

de helft bevond zich in de leeftijdsklasse 30 tot 39 jaar (54,0 %). Iets minder dan een vijfde was tussen de 25 en de 29 jaar oud (19,1 %) en slechts 7,1 % was jonger dan 25.

Deze resultaten laten vermoeden dat een groot deel van de werkzoekenden die in deze maand van het recht op inschakelingsuitkeringen werden uitgesloten hun studies al een aantal jaren geleden hebben beëindigd, maar er niet in geslaagd zijn zich duurzaam op de arbeidsmarkt te integreren. De inactiviteitsduur van deze uitgesloten werkzoekenden lijkt dit te bevestigen. Zo is er bij deze groep een sterke vertegenwoordiging van langdurige werkloosheid: een kwart van hen (25,5 %) was 2 tot 5 jaar inactief en meer dan twee op vijf (44,1 %) was al minstens 5 jaar bij Actiris ingeschreven.

Wanneer we naar het studieniveau kijken, dan waren de laag- en middelmatig geschoolden oververtegenwoordigd onder de werkzoekenden van wie het recht in januari 2015 eindigde. Dit bevestigt de resultaten van eerdere studies, namelijk dat de kans om zich snel en duurzaam op de arbeidsmarkt in te schakelen, afneemt naarmate het studieniveau daalt.

### 6.2.3 EEN KWALITATIEF STUDIELUIK

De administratieve categorieën die de statistische analyse mogelijk maken, kunnen alleen de officieel aangegeven werkacties, de erkende werkloosheidssituaties, de meegedeelde opleidingen en de vermelde inactiviteitsperiodes observeren, zonder echter de realiteit erachter nauwkeurig te beschrijven. Maar wat gebeurt er als iemand buiten elke administratieve categorie of begeleidingsmaatregel valt (Youth Guarantee voor de min-25-jarigen, MMPP-statuuat of 33 % invaliditeit, mogelijke rechthebbende op maatschappelijke hulp)? Anders gezegd, wat gebeurt er als iemand buiten het bestaande institutionele netwerk en het daarbij horende statuut valt? Schrijft men zich dan opnieuw bij de openbare tewerkstellingsdienst in als vrij ingeschreven werkzoekende? Vindt men stabiel of precair werk? Of vervoegt men de rangen van de NEET (Not in Education, Employment or Training)?

De bestaande administratieve categorieën die nodig zijn voor de statistische analyse dekken niet alle situaties die de recente hervormingen van de werkloosheidsverzekering hebben doen ontstaan. Heel wat personen werden van de uitkeringen uitgesloten en dit heeft tot een splitsing van hun parcours geleid: op welke trajecten en categorieën beroepen zij zich dan om zichzelf te definiëren?

Een kwalitatief onderzoek is de enige manier om dit keerpunt in het leven te benaderen en de betrokkenen te bevragen over hoe zij reageerden om hun parcours bij te sturen en aan te passen. Welke rol spelen beroepservaring, socio-economische achtergrond, leeftijd, diploma enz. in dit proces van heroriëntatie? Welke institutionele voorzieningen zou de gewestelijke overheid kunnen organiseren om deze ongeziene situaties het hoofd te bieden?

Dit onderzoek werd toevertrouwd aan een team van universitaire onderzoekers gespecialiseerd in de analyse van beroepstrajecten en werkloosheid. Het onderzoek zal begin 2017 worden afgerond. Er zal een rapport over worden opgesteld en een studiedag aan worden gewijd.

## 6.3 Conclusie

De nieuwe werkloosheidsreglementeringen die vanaf 2004 waren doorgevoerd, verheffen het principe van de activering van de werklozen tot de regel en maken de verantwoordelijkheid van het individu ten aanzien van het risico op werkloosheid tot de kern van het sociaal beleid. Ze hebben in de loop van de tijd een nooit eerder geziene situatie van massale en systematische uitsluitingen teweeggebracht die moeilijk te begrijpen zijn op basis van de klassieke analysekaders. De uitsluitingen creëren immers een grijze zone aan de marge van de administratieve categorieën van (uitkeringsgerechtigde) werklozen en leefloongerechtigden. De vaststelling van een dergelijk fenomeen zorgt ervoor dat we zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethodes moeten aanwenden als we de verscheidenheid aan situaties en statuten willen weergeven maar ook de rol die de uitsluitingen spelen in de splitsing van het socioprofessioneel parcours.

Hoewel de actieve welvaartstaat sinds een twaalfal jaar in België een tastbare en onontkoombare werkelijkheid is, tekenen zich in het licht van de zesde staatshervorming op het niveau van de gewesten nieuwe beleidsperspectieven af. De regionalisering van een aantal federale tewerkstellingsmaatregelen zoals de controle op de beschikbaarheid van de werklozen, biedt de gewestelijke openbare tewerkstellingsdiensten (Actiris, VDAB en Forem) immers bewegingsruimte om de rechten en plichten van het individu enerzijds en de openbare overheid anderzijds in evenwicht te brengen. Zeer concreet zal de regionalisering van de tewerkstellingsmateries het in Brussel voortaan mogelijk maken om begeleidingsmaatregelen aan te bieden aan iedereen die zich bij Actiris inschrijft, ongeacht of men al dan niet een uitkering geniet. Aldus wordt bevestigd dat werkloosheid, in plaats van de verantwoordelijkheid ervoor bij het individu te leggen, in de allereerste plaats een risico is dat op maatschappelijk vlak dient te worden aangepakt.

### BIBLIOGRAFIE

- Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, april 2016, *Overdrachten van de werkloosheid naar het OCMW*. Monitoring 2015.
- Bastyns C., 2013, *Le passif de l'Etat actif vu à travers la politique d'activation des chômeurs*, Lire et Ecrire.
- Hassenteufel P., 2014 (2e editie), *Sociologie politique: l'action publique*, Armand Colin.
- Loriaux F., 2015, *Le chômeur suspect. Histoire d'une stigmatisation*, CARHOP-CRISP.
- Matagne G., 2001, *De l'Etat Social Actif à la politique belge de l'emploi*, CRISP.
- Reman P., 2004, «Transformations du système belge de sécurité sociale: essai de relecture à l'aide de concepts néo-institutionnalistes», *L'Etat de la Belgique, 1989-2004, quinze années à la charnière du siècle*, POL-HIS, De Boeck.
- FOD Werkgelegenheid, 15 februari 2012, *Structurele hervormingen Werk: verduidelijking en aanpassingen*.
- Steenssens K., 2014 (1e trimester), *Proactief handelen als middel in de strijd tegen sociale onderbescherming. Een verkenning van de concepten en de huidige beleidscontext*, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid.
- Vandenbroucke, F., 1999, *Social justice and individual ethics in an open society: equality, responsibility, and incentives*, Thesis, Oxford University, Faculty of Social Studies.



## 7. ARBEID IN LOONDIENST, EILAND VAN SOCIALE BESCHERMING?

### SMART

AUTEUR

**Sarah de HEUSCH RIBASSIN**

SMart

Emile Feronstraat 70 – 1060 Brussel

<http://smartbe.be/nl/>

De nieuwe technologieën doen de arbeidswereld en onze sociale beschermingsmodellen schudden op hun grondvesten en heel wat waarnemers en instellingen maken zich zorgen. Anderen zullen zeggen dat de toename van de contractuele vormen al sinds de jaren '70 tot dit alles bijdragen<sup>[76]</sup>. Een steeds groter deel van de personen die in de dienstensector werken en meer bepaald de nieuwe sectoren (media, toerisme, *entertainment*, welzijn...), bevindt zich al in een situatie van sociale onderbescherming. Dit wordt verklaard door het ontstaan van ons sociaal beschermingsmodel dat werd opgebouwd rond industriële arbeid dat gangbaar was in de jaren '40-'50. De werknemers bleven vaak hun hele loopbaan bij dezelfde onderneming. De bedrijfsleider stelde werkplaats en -middelen ter beschikking, organiseerde en controleerde het werk van de werknemers. Het ideale type werknemer was een blanke man, loontrekkende, die alleen in de behoeften van zijn gezin voorzorg, getrouwd met een vrouw die zich om het huishouden en de kinderen bekommerde<sup>[77]</sup>. Maar de arbeidswereld (net als "het gezin") is ondertussen fel veranderd en dat heeft een grote impact op de toegang tot de sociale bescherming. De loontrekkende freelancer (in dienstverband) die we in dit artikel bespreken, is daar een treffend voorbeeld van.

Werknemers vertegenwoordigen vandaag nog steeds ongeveer 85 % van de werkende beroepsbevolking in Europa, maar een verdere lezing toont aan dat de klassieke banen (dat wil zeggen werknemers met een overeenkomst voor onbepaalde duur - OOD - voltijds) minder dan 60 % van de werkende beroepsbevolking vertegenwoordigen. Er zijn 17 % deeltijdse werknemers (met OOD of overeenkomst voor bepaalde duur - OBD), 8 % personen met een OBD en 16 % zelfstandigen<sup>[78]</sup>. Meer dan 40 % van de werknemers in Europa kent geen klassieke arbeidssituatie.

Het is een feit dat zelfstandigen heel weinig toegang hebben tot de sociale bescherming. Maar wat met de werknemers

die niet in klassieke arbeidssituatie zitten? Hebben deze werknemers hetzelfde niveau van sociale bescherming als de "klassieke" werknemers? We bestuderen eerst de werkmodus van freelancers in de creatieve sector, stellen een model voor waarmee freelancers loon kunnen trekken zodat hun professioneel parcours meer veiligheid biedt en analyseren vervolgens de grenzen van de reële toegang tot de sociale bescherming van deze "niet-klassieke werknemers.

### 7.1 Freelancers

In de creatieve sector (en meer algemeen de immateriële economie) hebben veel mensen een specifiek beroep of bekwaamheden (intellectuele of manuele), maar geen vast werk of enkel deeltijds. Deze werknemers willen leven van hun kennis en een zinvol werk hebben, dat beantwoordt aan een bepaalde ethiek en hen toelaat om hun bekwaamheden aan te scherpen. Het is voor velen niet zozeer een kwestie van een hoog inkomen, dan wel van een waardig leven met behoud van een evenwicht tussen privé- en beroepsleven.

Om de economische leefbaarheid van hun beroepsactiviteiten te verzekeren, ontwikkelen deze werknemers aanverwante beroepen rond hun belangrijkste kennis zodat ze meer werk hebben. Door dit veelvoud aan activiteiten moeten ze soms verschillende sociale statuten hebben. Zo kan een muzikant zijn muzikale projecten ontwikkelen en tegelijk deeltijds muziekleraar zijn. Hij wisselt dan tussen het statuut van loontrekkende wanneer hij optreedt<sup>[79]</sup> en van ambtenaar wanneer hij les geeft. Deze rechten zijn verdeeld over verschillende collectieve arbeidsovereenkomsten waardoor hij wel eens op toegangsdrempels kan botsen.

Freelancers hebben ook veranderende rollen. Nu eens zijn ze opgenomen in wisselende teams, en dan weer zorgen ze zelf voor werk voor zichzelf en andere freelancers. Ze werken bovendien voor meerdere klanten (of opdrachtgevers) en moeten vaak in het buitenland werken (voor sterk uiteenlopende periodes), voor hun promotie, zichtbaarheid en/of professionele erkenning.

Al deze aspecten zorgen voor een complex administratief en wettelijk beheer, ook wat de toegang tot de sociale bescherming betreft. En het is nog problematischer voor personen die zich in deze arbeidssituaties bevinden, omdat ze individueel vaak onregelmatige, lees lage inkomens hebben. Ze hebben dus meer dan werknemers met een stabiele arbeidssituatie nood aan sociale bescherming. Indien ze voor het statuut van zelfstandige kiezen, hebben ze geen recht op werkloosheidsuitkering en in minder mate op de andere onderdelen van de sociale bescherming (moederschap, ziekte...).

[76] L. Delsen, *Atypical employment: an international perspective*, 1995 Woltersgroep Groningen bv, The Netherlands

[77] Pascale Vielle, *Sustainable work: the role of social systems with regard to men and women's careers, including cover for risks over their life course*. Report for EUROFOUND, Brussel, 2014

[78] Bron eurostats 2014: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/0/0a/Labour\\_status\\_of\\_persons\\_aged\\_15\\_years\\_and\\_older%2C\\_EU-28%2C\\_2014.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/0/0a/Labour_status_of_persons_aged_15_years_and_older%2C_EU-28%2C_2014.png)

[79] Artikel 1bis van de wet van 27 juni 1969 beschouwt kunstenaars als werknemers wat de sociale bescherming betreft.

## 7.2 SMart, een voorbeeld van beveiliging

Om de administratieve procedures te vereenvoudigen en het parcours van de kunstenaars te beveiligen, heeft SMart (Société Mutuelle pour artistes) een instrument gecreëerd om deze werknemers toe te laten autonoom te ondernemen als zelfstandigen met dezelfde bescherming als werknemers. SMart is een onderneming binnen de sociale economie, opgericht in 1998, die zich snel openstelde voor professionals uit de creatieve sector en recent ook meer algemeen voor freelancers<sup>[80]</sup>. Ze biedt hen tools om contracten in te voeren en deze gedeelde onderneming te gebruiken om facturen uit te schrijven. De tools zijn heel flexibel in gebruik: de freelancers gebruiken in functie van hun behoeften.

SMart werkt met mutualisering en de winst wordt onder de vorm van diensten herverdeeld onder de leden: fonds voor gewaarborgd inkomen, verzekeringen, opleidingen, flexibele werkplekken... SMart speelt de rol van werkgever voor freelancers die een beroep doen op de diensten (de leden) en op die manier werknemers worden. Dit geeft hen toegang tot een sociaal statuut dat meer bescherming biedt, tegenhanger van het zelfstandigenstatuut. Deze werknemers zijn echter geen klassieke werknemers vermits ze zelf werk moeten zoeken (door contracten te zoeken en te onderhandelen met hun klanten) en hun tewerkstelling zelf moeten financieren. Omdat hun prestaties beperkt zijn in duur (kortlopende contracten) wisselen ze periodes van bezoldigde arbeid af met periodes zonder beroepsinkomen. Omdat SMart uit de artistieke sector komt, heeft een aantal leden toegang tot dat wat doorgaans het "kunstenaarsstatuut" wordt genoemd, een versterkte bescherming bij werkloosheid omdat het werk onregelmatige inkomens oplevert. Op deze manier vermijden ze de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd.

Wat is het profiel van de leden van SMart? We kunnen niet precies zeggen hoeveel er nog ergens anders werken, of ze enkel via SMart werken, noch hoeveel van hen toegang hebben tot de werkloosheid (hoewel we intuïtief een meerderheid zouden zeggen). We kunnen daarentegen duidelijk bevestigen dat ongeveer de helft van de leden in de culturele en creatieve sectoren werkt en dat ze allemaal in de dienstensector werken. Van 2011 tot 2015 heeft één persoon op 150, op schaal van de beroepsbevolking in België gebruik gemaakt van onze diensten<sup>[81]</sup>.

In diezelfde periode heeft één persoon op 26 op beroepsleeftijd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onze diensten gebruikt. We tellen bovendien 7.000 klanten met een maatschappelijke zetel in de hoofdstad. De deelname van niet-residenten aan de economische activiteit van Brussel is niet meegerekend in dit aantal.

## 7.3 Impact van de onregelmatige inkomens op de toegang tot de sociale bescherming

Niet enkel SMart-leden zijn bezoldigde freelancers. Deze realiteit kan statistisch schuilgaan achter personen die verschillende OBD cumuleren die rechtstreeks door de werkgevers worden beheerd, alsook achter bepaalde interimprestaties. Gelet op de omvang van de dienstensector in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (deze sector vertegenwoordigt 95,3 % van de werkende beroepsbevolking) is de impact van deze beroepstrajecten op de toegang tot de sociale bescherming een veel vager fenomeen dan het lijkt in de hoofdstad.

We stellen vast dat personen die geen klassieke baan hebben (voltijds OOD), zelfs indien ze loontrekkend zijn wanneer ze werken, een aantal mechanismen van de sociale bescherming mislopen, hetzij omdat ze enkel deeltijds werken, hetzij om dat ze hun rechten over verschillende collectieve overeenkomsten spreiden door hun meervoudige activiteiten of nog omdat de administratieve procedures niet aan hun specifieke situatie zijn aangepast. We geven twee voorbeelden in verband met de gezondheid.

We beginnen met de uitkeringen bij ziekte. Indien een klassieke werknemer arbeidsongeschikt is door ziekte, blijft de werkgever het aan de werknemer verschuldigde loon betalen gedurende een maand. Na deze periode neemt de collectiviteit het over, dat wil zeggen de sociale zekerheid. Een freelancer die met tussenpozen en voor verschillende werkgevers werkt en aan zijn toekomstige tewerkstelling denkt, zal er vaak voor kiezen om de persoon die hem tijdelijk werk geeft, geen betaling voor niet-gepresteerde dagen te vragen (zelfs indien hij regelmatig voor deze werkgever werkt). Vooral omdat de persoon die hem werk geeft vaak een zelfstandige of een kleine onderneming is die ook krap bij kas zit. Indien de freelancer zou beslissen om niet te werken en zijn overeenkomst te annuleren, zou hij het vakje "ziekte" op zijn werkloosheidskaart moeten aanvinken om in orde te zijn. Indien hij dit vakje aankruist, moet hij zijn ziekte misschien bewijzen en naar een dokter gaan, wat hem de prijs van een doktersbezoek kost en dit bedrag wordt amper gedekt door de dagelijkse ziektevergoeding. Het is dus veel gemakkelijker voor hem om het vakje werkloosheid aan te vinken. Hij ontvangt het salaris waarop hij recht had dan wel niet, maar hij is niet verplicht om naar de dokter te gaan indien dat niet hoeft. Een enquête bij onze leden toont echter aan dat de meeste freelancers werken ook al zijn ze zo ziek dat ze niet in staat zijn om te werken, zowel om financiële (een loon trekken) als professionele redenen (om de termijnen na te leven en een goede professionele relatie met de klant te onderhouden).

De vragen met betrekking tot arbeidsongevallen bij de freelancers zijn bijzonder interessant omdat het de grenzen van het industrieel model aantoont op vlak van de situatie van loontrekkende freelancers. De autonome werknemer heeft meestal zijn eigen werkinstrumenten en is à priori als enige verantwoordelijk voor de veiligheid op de werkplaats, maar wordt eigenlijk met meerdere gevallen geconfronteerd. Afhankelijk of hij op een plaats werkt, voortdurend van werkplaats verandert, alleen of in een team werkt of in een

[80] Met uitzondering van beroepen waarvoor een toegang nodig is en activiteiten die tienjarige waarborgen eisen.

[81] Activiteitenverslag SMart 2015

keten van onderaannemers, is hij min of meer in staat om de veiligheid in zijn werkomgeving te beheren. Wanneer hij samen met andere vakgebieden of werknemers werkt, wordt het moeilijk om de aansprakelijkheid voor het arbeidsongeval aan te tonen, met lange en dure procedures tot gevolg. Indien de freelancer een privéverzekering heeft, zal deze duur zijn omdat de verzekeraars heel goed weten dat hij de veiligheid op de werf moeilijk volledig kan beheren als hij op verschillende plaatsen werkt. De kostprijs van een dergelijke verzekering is vaak te hoog voor freelancers, zelfs onhaalbaar voor bepaalde beroepen, maar de kostprijs van een ongeval waarvoor ze niet verzekerd zijn, kan een financiële ramp betekenen.

Om dit op te lossen heeft SMart, dankzij de mutualisering, een arbeidsongevallenverzekering kunnen onderhandelen die uitgebreid is tot het privéleven. Deze dekt de voorbereidende arbeidsperiodes die nodig zijn om een overeenkomst af te sluiten, maar niet onder overeenkomst worden gerealiseerd (zoals een freelancer die een ongeval krijgt op weg naar een afspraak met een potentiële klant). Dit systeem biedt de freelancers een veiliger en toegankelijker systeem dan wat ze individueel zouden kunnen betalen, maar heeft helaas grenzen. De verzekering weigert bepaalde gevallen ten laste te nemen omdat ze het als werk zonder overeenkomst en dus zwartwerk beschouwt. Het gaan om ongevallen tijdens repetities (van dans bijvoorbeeld) of het geval van personen die een ongeval hebben op beurzen of tentoonstellingen. Terwijl een werknemer in deze situaties wordt betaald, hebben freelancers vaak te weinig geld om zich een loon uit te keren tijdens deze activiteiten, moeten ze zelfs tijd en geld investeren in deze activiteiten, die belangrijke investeringen zijn voor hun professionele voortbestaan. Zolang het wettelijke kader niet verandert, hebben freelancers en hun tussenpersonen geen enkele mogelijkheid om deze gevallen te laten gelden als onmisbare beroepsituaties die moeten worden gedekt.

Een andere belangrijke vraag bij beroepsongeval is deze van de vergoeding bij handicap. Wanneer een klassieke werknemer een blijvende handicap heeft na een arbeidsongeval, ontvangt hij een vergoeding die zijn inkomensverlies ten opzichte van zijn huidige loon dekt, pro rata van de graad van de handicap en tijdens de duur ervan. De onderliggende logica is dat de werkgever verantwoordelijk is voor de veiligheid van de werkplaats en de werkinstrumenten levert en de werknemer verondersteld wordt voor een onbepaalde tijd voor zijn werkgever te werken. Wat met de freelancer? Zijn inkomens verschillen sterk van jaar tot jaar en daarom is de loonbasis voor de berekening van de vergoeding bij handicap problematisch. SMart is erin geslaagd om een vergoeding te onderhandelen die de duur van de arbeidsongeschiktheid pro rata van de handicap dekt op basis van een bepaald dagloon. Wat met de andere freelancers?

## 7.4 Conclusies

Het is duidelijk dat de freelancer, zijn verhouding tot arbeid en zijn werkwijze een van de fundamenten van het sociale pact in vraag stelt: de sociale bescherming in ruil voor een gezagsverhouding. Op basis van deze vaststelling zijn er meerdere opties mogelijk.

Het liberale standpunt is dat het sociale beschermingssysteem moet worden afgeschaft omdat zijn functie verouderd is; een standpunt dat SMart niet deelt.

De defensieve en conservatieve tegenhanger is dat iedereen klassiek werknemer wordt, zodat iedereen in het gekende schema past en het bestaande (industriële) model niet in vraag gesteld wordt. Het grote aantal contractuele vormen die de goede relaties tussen werknemers en werkgevers in gevaar brengen, zouden het probleem vormen. Hoewel er, vooral in de industrie, maar ook in de dienstensector veel gevallen zijn waarin de klassieke baan een te handhaven reële situatie weerspiegelt, is het niet mogelijk om de nieuwe arbeidsrealiteiten en wensen van een stijgend aantal werknemers te negeren. Door geen rekening te houden met de behoeften van de freelancers wordt de arbeidsmarkt verder verdeeld. In de dienstensector is het gebruikelijker dan in andere sectoren dat de gezagsverhouding verouderd is en dit om meerdere redenen (vrijheid van uitvoering, prestaties per opdracht...). Dankzij de nieuwe technologieën en digitalisering hebben veel werknemers hun activiteit autonoom kunnen ontplooiën en rechtstreeks contact opgenomen met de klanten, wat veel eenvoudiger is sinds de ontwikkeling van het internet. De afbrokkeling van de grens tussen consument en producent is trouwens niet vreemd aan dit fenomeen. Anderzijds heeft de democratisering van het onderwijs (in het bijzonder het hoger onderwijs) een massa opgeleide en competente personen gecreëerd met professionele aspiraties die voorrang geven aan persoonlijke ontplooiing in plaats van aan werkzekerheid. De toegenomen productiviteit van de werknemers in de jongste decennia en de globalisering verminderen het aantal beschikbare banen, waardoor sommigen liever hun eigen werk creëren dan de steeds sterkere druk van het aantal werknemers te ervaren.

Personen die hun eigen werk creëren komen vandaag niet noodzakelijk uit goeie milieus en hun beroepsactiviteiten leveren hen niet noodzakelijk voldoende middelen op om een waardig leven te leiden. Het statuut van zelfstandige is bijgevolg helemaal niet aangepast aan hun situatie. En zoals we gezien hebben, worden er wel pogingen ondernomen om deze freelancers op verschillende aspecten bescherming te bieden door hun het statuut van werknemer toe te kennen (toegang tot werkloosheid, fonds voor gewaarborgd inkomen, verzekering BA en arbeidsongevallen...), maar geeft dat geen toegang tot de volledige sociale bescherming, waarvoor een voltijdse overeenkomst voor onbepaalde duur nodig is. Met een discriminatie tussen de verschillende types werknemers tot gevolg. Het is bijgevolg niet normaal dat iemand die bijdragen betaalt, deelneemt aan het economische en sociale leven enkel toegang heeft tot een deel van de sociale bescherming.

Er is een middenweg tussen de liberale en de conservatieve visie. Deze verzoent het streven naar (en de mogelijkheid van) vrijheid op het werk (zonder gezagsverhouding) met een sociale bescherming die optimaal is in haar dekking en toegangsmodaliteiten. Het is niet onze bedoeling om de klassieke loonarbeid - tewerkstellingsituatie die een arbeidsrealiteit weerspiegelt en inspeelt op de vraag naar zekerheid van talrijke werknemers - te vernietigen. Deze klassieke tewerkstelling moet worden gehandhaafd. We willen eerder zeggen dat aan de behoeften van alle werknemers moeten worden voldaan en dat ze dus allemaal moeten worden opgenomen in de sociale bescherming. Ongeveer één werknemer op 10 in Europa leeft onder de armoededrempel (2012)<sup>[82]</sup>. Een van de belangrijkste redenen is dat het full employment beleid dat doorheen Europa wordt gepromoot, een lege doos is: er is onvoldoende werk om de totale beroepsbevolking voltijds werk te bieden, maar er zijn voldoende rijkdommen om iedereen een waardig leven te bieden. Een werkelijk inclusieve sociale bescherming is een sociale bescherming die elke persoon dekt, ongeacht zijn werksituatie. Deze derde weg kan afschrikken omdat hij moet worden uitgedacht en ontwikkeld. De vertegenwoordiging van de werknemers moet worden gereorganiseerd en de sociale bescherming moet anders worden gefinancierd. Er zijn duurzame oplossingen voor beide aspecten, maar de moed om de klassieke dogma's naast ons neer te leggen, ontbreekt vandaag.

---

[82] SPC (2014). Social Europe – Many ways, one objective - Report of the Social Protection Committee <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7695&type=2&furtherPubs=yes>

## 8. NIET-GEBRUIK VAN RECHTEN IN DE GEZONDHEIDSZORG: DE VERHOOGDE TEGEMOETKOMING VOOR GENEESKUNDIGE VERZORGING

### SOLIDARIS

#### AUTEURS

**Leila MARON**

**Jérôme VRANCKEN**

Solidaris Nationaal Verbond van Socialistische

Mutualiteiten - Directie studies

Sint-Jansstraat 32-38 – 1000 Brussel

<http://www.solidaris.be/>

### 8.1 Non take-up van het recht

De non take-up van het recht heeft betrekking op “elke persoon die - met kennis van zaken - geen gebruik maakt van een openbaar aanbod, rechten en diensten waarop ze aanspraak zou kunnen maken”<sup>[83]</sup>. Het doet zich voor in alle domeinen die rechtstreeks verband houden met de bestaanszekerheid van de armsten en wordt vastgesteld voor alle economische en sociale rechten (gezondheid, inkomen, werkloosheid, huisvesting, energie, onderwijs, justitie, enz.).

De term non take-up heeft zin, want “geen gebruik maken van een recht” kan betekenen dat de potentiële rechthebbende kiest om geen gebruik te maken van het recht, om het “te laten vallen”. In het kader van het overleg dat het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting in 2014 voerde, bleek dat de term non take-up van de rechten niet ideaal is omdat deze de last en de verantwoordelijkheid impliciet bij de potentiële rechthebbende legt en er een notie van schuldgevoel achter schuilt.<sup>[84]</sup>

Daarom wordt de voorkeur gegeven aan de minder stigmatiserende en ruimere term geen-toegang tot de rechten. Het verschil tussen non take-up en geen-toegang is belangrijk: de non take-up is een specifiek geval van niet-toegang. Bij geen-toegang kan de rechthebbende proberen om zijn rechten te activeren, maar zonder succes, tevergeefs. Zo kan het niet-gebruik verband houden met uitsluitingsfenomenen die uit de toegangsvoorwaarden tot de rechten voortvloeien.

Het *Réseau Wallon de Lutte contre la pauvreté* heeft ervaringsdeskundigen tijdens terreinacties ondervraagd over de kwestie van de non take-up. De personen begrepen de term niet en verwezen vaker naar rechten in termen van niet-effectiviteit en de talrijke moeilijkheden om toegang te krijgen tot de rechten. Er is dus nog meer sprake van niet-doeltreffendheid van de rechten, een term die het gebrek aan

informatie, de slechte voorgaande ervaringen van de persoon die geen gebruik maakt van een recht, beter weerspiegelt. De term niet-doeltreffendheid of niet-effectiviteit van een recht verlegt de nadruk en het begrip verantwoordelijkheid van de rechthebbende naar een hoger niveau: dat van de organisatie van de toekenning van het recht.

Samengevat en zelfs indien de terminologie van “niet-gebruik” in het document veralgemeend wordt om redenen van duidelijkheid, lijkt het ons belangrijk om het bestaan te benadrukken van verschillende problematieken die naast elkaar kunnen bestaan. We kunnen ook meerdere begrippen onderscheiden die naar verschillende niveaus verwijzen, het individuele of het globale niveau<sup>[85]</sup>:

- Onwetendheid: de mensen krijgen de informatie niet, begrijpen de informatie niet of voelen zich niet betrokken.
- Het gebrek aan aanvraag: het recht is gekend maar wordt niet gevraagd, vaak uit angst voor controle of stigmatisering bij de potentiële rechthebbenden.
- Niet-ontvangst: het recht is gekend, aangevraagd, maar wordt niet toegekend, bijvoorbeeld omdat de hulpvrager de te complexe administratieve procedure opgeeft.

Maar wat de problematiek en de gebruikte termen ook zijn, het gebrek aan informatie, de angst van de personen en de administratieve hindernissen leiden tot hetzelfde eindresultaat: de rechthebbenden doen hun rechten niet gelden/of kunnen dat niet doen.

### 8.2 Niet-gebruik in de gezondheidszorg: het geval van de verhoogde tussenkomst

Rechthebbende van de verhoogde tegemoetkoming voor geneeskundige verzorging (RVV) zijn, betekent dat men aanspraak maakt op een mechanisme dat de financiële toegankelijkheid van de gezondheidszorg garandeert voor gezinnen met lage inkomens. Dankzij dit systeem hebben gezinnen die aan enkele voorwaarden voldoen (sociaal voordeel of onderzoek van de inkomens) recht op een verhoogde verzekeringstegemoetkoming - en dus lager remgeld op een reeks zorgprestaties (vb. raadpleging van geneesheren tegen € 1 indien de RVV een globaal medisch dossier (GMD) heeft, tegenover € 6 voor een gewone gerechtigde, kosteloze preventieve en curatieve tandzorg, verplichte toepassing van het remgeld bij raadpleging van de huisarts, enz.).

[83] Warin Ph. (juni 2010), Le non-recours: définition et typologies, Document de Travail, Observatoire des non-recours aux droits et aux services (Odenore), Frankrijk, p. 3.

[84] De Boe F., Van Hootegem H. (2015) Armoede en ineffectiviteit van rechten. Niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten, Revue de l'observatoire n°82.

[85] Mazet P. (2014) Le non-recours par non demande : mise en question de la pertinence de l'offre publique. Op het colloquium Armoede en ineffectiviteit van rechten. Niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten. December 2014 – Brussel.



In een studie van Solidaritis – Mutualité Socialiste over de verhoogde verzekeringstegemoetkoming in 2014<sup>[86]</sup>, hebben we aangetoond dat de factuur voor gezondheidszorg van een patiënt die het RVV-statuut krijgt, gemiddeld met 50 % daalt. Wat voor een gezin een besparing betekent die kan oplopen tot meer dan 450 euro. De studie toont ook aan dat de verhoogde verzekeringstegemoetkoming een eind maakt aan deze financiële hindernissen en op deze manier de toegang tot de eerstelijnszorg sterk verbetert.

Naast de gezondheidszorg kunnen rechthebbenden van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming aanspraak maken op andere voordelen: voorkeurtarieven voor het openbaar vervoer en elektriciteit, vrijstelling van de kabeldistributie of nog kortingen bij het Sociaal Verwarmingsfonds.

Het RVV-statuut wordt volgens twee modaliteiten toegekend. De toekenning gebeurt automatisch voor leden die recht hebben op een sociaal voordeel (gerechtigde van het leefloon, uitkering voor personen met een handicap). De anderen moeten daarentegen de nodige stappen ondernemen bij hun ziekenfonds en een verklaring op erewoord ondertekenen dat ze de inkomensvoorwaarden naleven.

In 2015 kregen 1,8 miljoen Belgen een verhoogde verzekerings-tegemoetkoming voor de uitgaven inzake gezondheidszorg. Dat is 17,9 % van de Belgische bevolking. Maar het percentage schommelt sterk tussen de Gewesten en het Brussels Gewest kent het hoogste percentage of ongeveer een Brusselaar op drie die deze tegemoetkoming geniet. Ondanks deze hoge percentages maken naar raming 500.000 Belgen geen gebruik van dit voordeel hoewel ze er recht op zouden hebben - of een rechthebbende op vijf<sup>[87]</sup>.

## 8.2.1 ACTIES VAN SOLIDARIS – MUTUALITÉ SOCIALISTE

Met deze vaststelling in het achterhoofd heeft Solidaritis - Mutualité Socialiste een hervorming van de toekenning van het RVV-statuut met onder andere vereenvoudigde procedures voor eenoudergezinnen of langdurig werklozen, te baat genomen om proactief contact op te nemen met de groepen leden die potentieel in aanmerking kwamen voor het RVV-statuut.

Deze “opsporingsactie” maakt deel uit van onze rol als ziekenfonds. Als beheerder van de ziekte- en invaliditeitsverzekering moeten wij de terugbetaling van de gezondheidszorg garanderen, maar onze leden ook inlichten over de sociale rechten waarop ze aanspraak kunnen maken.

Concreet betekent dit dat Solidaritis - Mutualité Socialiste sinds 1 juli 2010 een brief stuurt naar de rechthebbenden van een eenoudergezin en de langdurig werklozen om hen in te

lichten over hun rechten en hen voor te stellen om naar het ziekenfonds te komen om hun dossier te bestuderen.

In de eerste helft van 2015 werden er 7.400 brieven naar eenoudergezinnen en langdurig werklozen gestuurd die recht hadden op het RVV-statuut in Wallonië en in Brussel. Uit de evaluatie van deze mailing blijkt dat slechts 21 % van de Waalse leden en 58 % van de Brusselse leden die werden aangeschreven, gereageerd hebben. De overgrote meerderheid van de respondenten (96 % in Wallonië en 85 % in Brussel) heeft daadwerkelijk de verhoogde tegemoetkoming gekregen nadat ze zich aangeboden hadden bij hun ziekenfonds.

We stelden ons vragen bij dit lage antwoordcijfer omdat het doelpubliek goed gekozen was - 9 respondenten op 10 voldeden immers aan de voorwaarden en kregen het statuut. Deze resultaten benadrukken de omvang van het niet-gebruik en nodigen ons uit om de problematiek verder te bestuderen.

## 8.2.2 REDENEN VAN HET NIET-GEBRUIK

Er kunnen veel redenen worden aangevoerd voor dit lage antwoordcijfer. Zoals hoger gezegd, groepeerde de literatuur de oorzaken van het niet-gebruik in twee grote categorieën. De eerste categorie wijst de architectuur van het socialezekerheidsstelsel met de vinger en meer bepaald de complexe administratieve procedures. De tweede groepeerde alle hinderpalen die verband houden met het individuele gedrag zoals onwetendheid over de rechten of het gevoel van stigmatisering<sup>[88]</sup>.

Om de verschillende remmen te identificeren die de aanvraag van het RVV-statuut kunnen vertragen, lees annuleren heeft Solidaritis – Mutualité Socialiste onlangs verschillende ‘focusgroepen’ georganiseerd waarin de leden zich over de problematiek konden uitspreken en een enquête gehouden onder de leden die niet gereageerd hadden op de proactieve verzending van de informatiebrief<sup>[89]</sup>.

Deze verschillende onderzoeken hebben tot meerdere vaststellingen geleid.

De eerste voorwaarde om aanspraak te maken op een recht, is dat het doelpubliek kennis neemt van het bestaan van een voorziening, dat het kennis neemt van het bestaan van het RVV-statuut. Deze sensibilisering voor het RVV-statuut en zijn voordelen kan gebeuren via besprekingen met professionals uit de gezondheidssector of het ziekenfonds of nog informatie die met de omgeving gedeeld wordt. Het aantal personen met het RVV-statuut is hoog in het Brussels Gewest zodat men verwacht dat de kennis van de voorziening goed verspreid is. Het hogere antwoordcijfer in Brussel dan in de rest van het land lijkt dit te bevestigen.

[86] Fernandez Sanchez J., Laasman J.-M., Maron L. en Vrancken J. (2014), “L’intervention majorée : Pour qui ? Pour quelle accessibilité aux soins de santé ?”, Direction Etudes, Solidaritis, April 2014, p. 36

[87] Persbericht, “Hervorming van het recht op de verhoogde tegemoetkoming voor 500 000 bijkomende personen”, Ministerraad van 24 oktober 2013, <http://www.presscenter.org/nl/pressrelease/20131024/hervorming-van-het-recht-op-de-verhoogde-tegemoetkoming-voor-500-000-bijkomend?setlang=1>

[88] Bouckaert N. en Schokkaert E., “Een eerste berekening van non-take-upgedrag bij leefloon”, BTSZ, 2011, p.625

[89] Er werden begin 2016 drie focusgroepen samengesteld met een twaalfstal leden die de brief ontvangen hebben en deze focusgroepen werden gevolgd door een telefonische enquête bij 648 Brusselse en Waalse leden die een brief ontvangen hadden, maar niet gereageerd hadden.

De brief van het ziekenfonds die bijzondere aandacht besteedt aan een duidelijke uitleg van het statuut en de te ondernemen stappen, lijkt een goede oplossing om te voldoen aan deze eerste voorwaarde, namelijk de kennis van het statuut. Uit de enquête blijkt echter dat 30 % van de Brusselse niet-respondenten zich niet kan herinneren dat ze de brief ontvangen hebben en dat meer dan 40 % van hen die het nog wisten, de brief snel hebben doorgenomen en/of onmiddellijk weggegooid hebben. Wanneer we de personen ondervragen die de informatiebrief van het ziekenfonds in Brussel ontvangen hebben, blijkt dat slechts 25 % van de ondervraagde personen verklaart dat ze het RVV-statuut kennen.

Professionals uit de gezondheidssector vormen een andere bevoorrechte informatiebron over het RVV-statuut. De analyse van de antwoorden op de brief toont aan dat hoe meer contact de personen hebben met professionals uit de gezondheidssector (hoe meer gezondheidsuitgaven ze hebben), hoe hoger het antwoordcijfer is. Naast het probleem van de kennis van het statuut kan deze vaststelling ook aantonen dat de leden antwoorden omdat ze zich betrokken voelen bij dit statuut, dat de persoon zich herkent als "doel", als potentiële gerechtigde van dit voordeel.

Nadat het lid zich herkend heeft als doel, volgt de behoefte om de werking en de vereiste stappen te begrijpen. Voor het RVV-statuut moet hij zijn ziekenfonds bellen of naar een van de contactpunten gaan. Deze stap is min of meer moeilijk om technische redenen - toegang tot het internet, telefoonabonnement, mogelijkheid om zich te verplaatsen of tijd - brieven zijn niet noodzakelijk een prioriteit voor een persoon die met talrijke zorgen van uiteenlopende aard wordt geconfronteerd.

En ten slotte moet het dossier worden samengesteld, moeten de vereiste documenten worden klaargemaakt om ze op te sturen of in een contactpunt van het ziekenfonds aan te bieden. Deze administratieve procedure kan worden gezien als zwaar, moeilijk te begrijpen, lees ontmoedigend en dat komt tot uiting in de enquête van de Brusselse niet-respondenten die ons leert dat 12 % de stappen onderneemt zonder tot het einde te gaan of dat 36 % de brief gewoon klasseert voor later.

Kortom, de potentiële rechthebbende moet verschillende min of meer moeilijke stappen ondernemen om zijn recht op het RVV-statuut te realiseren. De resultaten van deze enquête bevestigen dat de belangrijkste moeilijkheden zich situeren op het niveau van de slechte kennis van het statuut, waardoor ze de brief negeren, lees vergeten, alsook op het niveau van de moeilijkheid om de verschillende administratieve stappen te vatten.

### 8.2.3 HET NIET-GEBRUIK BESTRIJDEN: AUTOMATISERING VAN DE SOCIALE RECHTEN

Onze contacten met de bevolking van eenoudergezinnen en langdurig werklozen tonen aan dat talrijke personen die aan de voorwaarden van het RVV-statuut voldoen, dat ondanks de sensibiliseringsacties en de proactiviteit van het ziekenfonds niet doen, terwijl sommige bevolkingscategorieën nog vaak gezondheidszorg uitstellen ten gevolge van de toenemende verarming na de economische crisis<sup>[90]</sup>.

Dit hoge percentage niet-gebruik lijkt zich te bevestigen door de analyse van een nieuwe proactieve brief van het ziekenfonds. Sinds begin 2016 kunnen de ziekenfondsen dankzij de kruising van de gegevens van de ziekenfondsen en de belastinggegevens gezinnen met lage inkomens identificeren, proactief contacteren en uitnodigen om een verklaring op erewoord te ondertekenen die hun rechten op het RVV-statuut opent. Dat is een stap in de goede richting om de bevolking te identificeren die potentieel in aanmerking komt voor het RVV-statuut.

Hoewel het te vroeg is om conclusies te trekken (de verzending van de proactieve brief ging pas van start in het begin van dit jaar en kan duren tot eind 2017) lijken de eerste analyses het lage antwoordcijfer op de brieven dat we bij de vorige acties hebben vastgesteld, te bevestigen.

De beste optie blijft dus om het automatische recht op het RVV-statuut uit te breiden tot de meest hulpbehoevende personen. We denken meer bepaald aan eenoudergezinnen waarvan de titularis een langdurig werkloze is.

Deze categorie leden lijkt ons om twee redenen bijzonder geschikt.

Ten eerste omdat Solidarité - Mutualité Socialiste in het kader van een ruime enquête over de beschikbaarheid van de zorg<sup>[91]</sup> heeft aangetoond dat 44,3 % van de ondervraagde eenoudergezinnen in Wallonië verklaart dat ze bepaalde gezondheidszorg uitstelt, lees zelfs ervan afziet. Geneesmiddelen, gevolgd door tandartszorg en consultaties en bezoeken van de huisarts worden het vaakst uitgesteld. De toekenning van het RVV-statuut zou de financiële toegankelijkheid van de gezondheidszorg voor deze specifieke bevolking versterken.

De automatische toekenning aan eenoudergezinnen waarvan de titularis een langdurig werkloze is, laat ook toe om gezinnen te bereiken met zwakke en stabiele inkomens die het inkomensplafond voor de toekenning van de RVV heel waarschijnlijk niet zullen overschrijden. De werkloosheidsuitkeringen zijn immers steeds lager dan het inkomensplafond voor de verhoogde tegemoetkoming, in het bijzonder voor de langdurig werklozen. Het risico dat het recht onterecht wordt toegekend, is dus heel beperkt.

[90] Avalosse H., Maron L., Vancorenland S., 'De problematiek van uitstel van zorg' in 'Groenboek over de toegankelijkheid van de gezondheidszorg in België', 2014, p.189

[91] Enquête die in april 2013 werd gerealiseerd bij 2 625 Waalse leden, van alle verzekeringsinstellingen.

De automatisering van dit recht zou een eind maken aan de administratieve procedures en de toegang tot het RVV-statuut garanderen aan ongeveer 5 700 gezinnen die aangesloten zijn bij Solidarité Socialiste. Het ziekenfonds zou de toekenning en het beheer van het recht op de verhoogde tegemoetkoming inderdaad voor zijn rekening nemen. Dit zou de procedure voor het ziekenfonds vereenvoudigen omdat het niet meer langs de fiscus moet om de gezinnen op te sporen en er geen verklaring op erewoord nodig is om het RVV-statuut toe te kennen.

Het RIZIV heeft dit voorstel in overweging genomen en eind 2015 werd een ontwerp van wetsbepaling opgesteld. Nadat de ziekenfondsen kennis genomen hadden van dit ontwerp werd er beslist om een specifieke werkgroep op te richten om te kijken of het RVV-statuut ook automatisch aan andere bevolkingscategorieën kon worden toegekend omwille van hun familiale en/of financiële situatie.

In het kader van de nieuwe bestuursovereenkomst (2016 - 2018) tussen het RIZIV en de federale regering werden er verbintenissen vastgelegd betreffende de toegankelijkheid van de rechten. Een van de aangehaalde pistes is een grotere automatisering van de rechten om de administratieve procedures te verlichten en de doeltreffendheid van de rechten van de verzekerden te garanderen.

En er werden onlangs parlementaire initiatieven genomen met de bedoeling om de automatisering van de sociale rechten te versterken. We vermelden een wetsvoorstel van 28 april 2015 tot wijziging van de wet van 6 maart 2007 tot wijziging van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap teneinde de automatische toekenning van tegemoetkomingen mogelijk te maken<sup>[92]</sup> en een voorstel van resolutie van 14 oktober 2015 betreffende de automatisering van de toegang tot de sociale rechten<sup>[93]</sup>. In dit voorstel vragen afgevaardigden dat de automatisering van de toegang tot de sociale rechten als een reële prioriteit wordt behandeld, maar ook dat de dataminingtools niet enkel worden gebruikt om sociale fraude te bestrijden, maar ook om zijn tegenhanger, het niet-gebruik van het recht, te bestrijden. Ze pleiten ook voor de waardering en de veralgemening van de goede praktijken die op lokaal niveau werden ingevoerd om de proactiviteit van de openbare diensten te verbeteren.

Als sociale en burgerlijke actor staat Solidarité Socialiste volledig achter deze eisen die de optimalisering toelaten van de toegang tot de sociale rechten voor de personen die daar het meest nood aan hebben.

[92] Ingediend door mevrouw Nahima Lanjri en de heer Stefaan Vercamer

[93] Ingediend door mevrouw Evita Willaert en de heer Georges Gilkinet c.s.

## 9. WAT ALS FINANCIËLE HULP VAN HET OCMW VERLIES VAN VERBLIJFSRECHT KAN BETEKENEN?

### MEDIMMIGRANT

AUTEUR

**Veerle EVENEPOEL**

Medimmigrant

Gaucheretstraat 164 – 1030 Brussel

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

*Medimmigrant geeft informatie en advies en bemiddelt over medische gerelateerde thema's voor mensen in precaire verblijfssituaties en voor vrijwillige en professionele medewerkers uit de medische, sociale en juridische sector die met hen in contact komen. De organisatie richt zich tot elkeen in (of met een link met) het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.*

### 9.1 Vooraf

De OCMW-wet bepaalt dat elke persoon recht heeft op maatschappelijke dienstverlening met als doel in staat te zijn een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.<sup>[94]</sup>

De Verblijfswet<sup>[95]</sup> voorziet een aantal voorwaarden die nageleefd moeten worden om een verblijfsvergunning te krijgen, te houden of te verlengen.

### 9.2 Situatieschets

Mensen die het financieel moeilijk hebben, zoeken hulp en nemen zelf contact met het OCMW of worden door andere mensen of diensten naar het OCMW doorverwezen. Het krijgen van financiële hulp kan voor mensen met een voorlopige verblijfsvergunning echter grote consequenties hebben voor hun verblijfsrecht. Het kan voor de Dienst Vreemdelingenzaken immers een indicatie zijn dat een voorwaarde om dit verblijf te bekomen, te behouden of te verlengen niet (meer) vervuld is.

Financiële hulp krijgen van het OCMW kan voor mensen met een voorlopige verblijfsvergunning helaas dus een zwaard zijn dat aan twee kanten snijdt. Het OCMW heeft de plicht om de persoon te informeren over het risico hun verblijfsvergunning

te verliezen waardoor weinigen de financiële steun effectief zullen vragen.

We kunnen hier dus spreken van een groep mensen die (tijdelijk) onderbeschermd leeft. Ze hebben recht op financiële steun die nodig is om hen uit de moeilijkheden te helpen, maar ze durven dit recht niet uit te oefenen.

### 9.3 Waarom en wanneer kan het verblijf ingetrokken of niet verlengd worden?

Deze erg technische vraag hangt af van het initiële verblijfsstatuut. Zo stelt de Verblijfswet andere voorwaarden aan studenten of Unieburgers en weer andere voorwaarden binnen de categorie Unieburgers en hun familieleden. De meeste nieuwkomers moeten garanties bieden dat ze niet ten laste zullen vallen van de sociale zekerheid.

Specifiek voor Unieburgers mag er volgens het Unierecht geen specifiek bedrag gevraagd worden waarover de Unieburger moet beschikken. Er mag in elk geval geen bedrag hoger dan het leefloon geëist worden.<sup>[96]</sup> Voor derdelanders kan er wel een specifiek bedrag geëist worden. De wetgever bepaalt dit bedrag naargelang de situatie (derdelander gezinshereniger, student,...).<sup>[97]</sup> Op enkele uitzonderingen na krijgen alle nieuwkomers eerst een tijdelijk en voorwaardelijk verblijfsrecht. Als ze gedurende die periode financiële steun krijgen van het OCMW kan dit in bepaalde gevallen aanzien worden als een onredelijke belasting van de sociale zekerheid en kan het verblijfsrecht worden ingetrokken.

Maar hoe weet de Dienst Vreemdelingenzaken dat iemand OCMW-steun krijgt? Voor sommige categorieën derdelanders en Unieburgers<sup>[98]</sup> die financiële steun ontvangen is er een automatische informatiestroom van de POD MI (instantie

[94] Artikel 1 van de OCMW-wet van 8 juli 1976. Er is een uitzondering voorzien voor mensen zonder wettig verblijf en sommige categorieën van unieburgers en hun familieleden in artikel 57.

[95] Wet van 15 december 1980 - Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en verwijdering van vreemdelingen.

[96] <http://www.kruispuntmi.be/thema/verblijfsrecht-uitwijzing-reizen/unieburger/economisch-niet-actieve-unieburger/wat-zijn-de-voorwaarden-voor-verblijf-als-economisch-niet-actieve-unieburger>

[97] **Gezinshereniger:** art 40ter §2 1° Verblijfswet: "aan die voorwaarde wordt geacht te zijn voldaan indien de bestaansmiddelen ten minste gelijk zijn aan honderdtwintig procent van het bedrag bedoeld in artikel 14, § 1, 3°, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en zoals geïndexeerd volgens artikel 15 van voormelde wet." **Derdelands student:** zie artikel 60 Verblijfswet en Koninklijk besluit 8 juni 1983 tot vaststelling van het minimumbedrag van de middelen van bestaan waarover een vreemdeling die in België wenst te studeren, moet beschikken.

[98] Bv. Unieburgers en hun familieleden of familieleden van Belgen die in het kader van gezinshereniging naar België komen en met een bijlage 19/ter of E/F kaart en derdelands studenten en hun familieleden. <http://www.kruispuntmi.be/thema/>

die terugbetaling doet aan het OCMW) naar de Dienst Vreemdelingenzaken. Deze informatiestroom verloopt via de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Wanneer de informatiestroom start (na 1 maand financiële steun of later) is uitdrukkelijk bepaald en is afhankelijk van de situatie. Zo begint voor derdelands student de overdacht automatisch vanaf het moment dat ze meer dan vier maanden OCMW-steun hebben genoten op een periode van 12 maanden voorafgaand aan het bericht van de POD MI aan de Dienst Vreemdelingenzaken. Als de persoon gedurende een maand geen OCMW-steun ontvangt, worden de gegevens niet langer verzonden. Deze 'automatische fluxen' werden pas ingesteld na besprekingen in de Commissie ter Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (Privacycommissie).<sup>[99]</sup>

De Privacycommissie ging enkel akkoord met de automatische informatiestroom voor welbepaalde categorieën en in welbepaalde situaties. De POD MI geeft buiten deze automatische informatiestroom geen informatie door aan de Dienst Vreemdelingenzaken; informatie die de Dienst Vreemdelingenzaken rechtstreeks zou vragen aan de POD MI, wordt dus niet aan hen doorgespeeld.

Andere categorieën van mensen waarvoor geen automatische informatiestroom bestaat, kunnen echter ook door financiële steun van het OCMW hun verblijfsvergunning verliezen als de Dienst Vreemdelingenzaken hiervan weet heeft en vindt dat zij de voorwaarden voor hun verblijf niet (meer) naleven. De Dienst Vreemdelingenzaken mag deze informatie echter niet vragen aan het OCMW. Het OCMW is namelijk onderworpen aan het beroepsgeheim en mag dus geen informatie geven aan de Dienst Vreemdelingenzaken over het al dan niet verstrekken van financiële steun.

Voor de meeste categorieën kan het feit dat er een beroep gedaan wordt op het OCMW voor financiële steun evenwel niet automatisch leiden tot de weigering of het verlies van het verblijfsrecht. Voor Unieburgers moet de Dienst Vreemdelingenzaken volgens het Unierecht situatie per situatie beoordelen. Daarbij moet rekening gehouden worden met de al dan niet tijdelijke aard van de financiële problemen, de duur van het verblijf in België, de persoonlijke omstandigheden en het bedrag van de uitgekeerde steun.<sup>[100]</sup>

## 9.4 En wat betreffende medische hulp?

Gelukkig kunnen we als organisatie die focust op toegang tot gezondheidszorg benadrukken dat de (automatische) gegevensstroom tussen de Dienst Vreemdelingenzaken en de POD MI enkel de maatschappelijke dienstverlening onder vorm van financiële steun betreft. Er gaat met andere woorden geen informatie van de POD MI naar de Dienst Vreemdelingenzaken m.b.t. de tussenkomst voor medische zorgen door het OCMW. Hiervoor gaf de Privacycommissie immers geen toestemming. Ook vanwege het OCMW mag er geen informatie aan de Dienst Vreemdelingenzaken doorgegeven worden, noch spontaan noch op vraag van de Dienst Vreemdelingenzaken.

Als het OCMW aan de Dienst Vreemdelingenzaken informatie moet vragen over het al dan niet bestaan van een garant dan heeft de Dienst Vreemdelingen zaken genoeg aan de naam, de nationaliteit en eventueel het dossiernummer als de persoon al een dossier bij de DVZ heeft/had. De Dienst Vreemdelingenzaken heeft geen adresgegevens of medische informatie nodig. Deze mogen dan ook niet doorgegeven worden door het OCMW.

## 9.5 Besluit

Een persoon kan tijdens zijn of haar verblijf in België door allerlei omstandigheden in financiële moeilijkheden verzeild geraken. Deze mensen hebben volgens artikel 1 van de OCMW-wet wel degelijk recht om maatschappelijke dienstverlening te vragen én te krijgen. Ook folders, brochures, websites, organisaties wijzen hen op dit recht. Veel personen in precaire situaties zullen dit recht echter niet uitoefenen uit angst hun verblijfsvergunning kwijt te spelen. Nochtans mag de intrekking van de verblijfsvergunning niet automatisch en systematisch gebeuren. Het blijft daarom van kapitaal belang om deze personen niet enkel zo goed mogelijk te informeren over de risico's verbonden aan het aanvragen van financiële steun, maar ook over hun rechten.

[vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/sociaal-medisch/ocmw-steun/verlies-verblijfsrecht-na-ocmw-steun](#)

[99] Analyse van de gegevensstromen tussen de DVZ en de POD MI, Contextnota 8 mei 2014.

[100] Omzendbrief betreffende de programmawet van 28 juni 2013.



# 10. DE ONDERMAATSE SOCIALE BESCHERMING VAN DAKLOZEN

## DOKTERS VAN DE WERELD

AUTEUR

**Pierre VERBEEREN**

Dokters van de Wereld  
Kruidtuinstraat 75 – 1210 Brussel

<http://www.doktersvandewereld.be/>

### 10.1 Inleiding

Om meer zichtbaarheid te geven aan een bevolkingsgroep die vandaag buiten de statistieken valt, pleegt Dokters van de Wereld te zeggen zich te focussen op “de 5 % van de bevolking die buiten de 100 % valt”. Het getal 100 % voor de inwoners van Brussel, bedraagt volgens de organisatie in werkelijkheid dus eerder 105 %. Dit kan ook 103 % zijn, maar nog waarschijnlijker lijkt het getal 107 %. Toch als men iedere mens meetelt en belangrijk vindt, en niet alleen de mensen die volgens de statistieken in Brussel leven. Verschillende onderzoeken met uiteenlopende steekproefmethodes ramen het aantal mensen zonder papieren (onder wie ook een aantal daklozen) op 100-150 000 en de helft tot een derde van hen zou zich in Brussel concentreren.

Welke mensen vinden we terug in deze onzichtbare groep? Iedereen die actief, passief of door omstandigheden geen sociale zekerheid meer geniet: mensen die hun aankomst in de stad - of terugkeer na afwezigheid – niet gemeld hebben, mensen die een uitwijzingsbevel kregen maar ondergronds gegaan zijn in plaats van de stad te verlaten en mensen die door tegenslag in hun leven hun woning, hun inschrijving en/of hun rechten kwijtraakten. Hiertoe behoren ook mensen die wel degelijk ingeschreven staan in het bevolkingsregister maar die de stad niet wil bedienen of wil ondervragen bij peilingen omdat men de extreme waarden hieruit elimineert (zo worden bij de analyse van het seksuele gedrag van een bevolkingsgroep personen uit het onderzoek geweerd die meer dan 5 seksuele betrekkingen per dag hebben, zodat sekswerkers onzichtbaar worden). Deze lijst kan nog verder aangevuld worden.

Een constante bij deze personen vormt het feit dat zij geen gebruik maken van de sociale zekerheid, die overigens ontoereikend is voor dit publiek. Op een moment dat de overheid de jacht op sociale fraude voor geopend verklaart, kan een cijfermatige raming van deze ondermaatse verzekering misschien een pleidooi vormen tegen de uitholling van de rechten, maar wil ze vooral onze verantwoordelijkheid aanspreken om maatregelen te nemen die deze rechten weer herstellen.

Tijdens de winter van 2015-2016 is Dokters van de Wereld gestart met een project waaruit significant cijfermateriaal gehaald kon worden over de kenmerken en noden van de mensen die gebruik maken van het Winterplan van Samusocial. Het doel van dit project is basisgezondheidszorg te verstrekken aan personen die gebruik maken van de noodopvangcentra (Samusocial) in de wintermaanden en de meest kwetsbare cliënten te identificeren, zodat in 1<sup>ste</sup> instantie voor hen het recht op en de toegang tot de gezondheidszorg in België hersteld wordt.

De systematische inzameling van demografische, medische en sociale informatie van 970 verschillende personen tijdens 2 205 consultaties enerzijds en een bijzondere enquête bij 198 personen over de toegang tot en het gebruik van gezondheidszorg anderzijds leverde ons zeer waardevolle informatie op, die ons toestaat:

- onze kennis te verfijnen over het sociale, demografische en gezondheidsprofiel van de cliënten in het project;
- de relevantie van de huidige werkwijze te evalueren en aanbevelingen te doen voor een toekomstige operationele strategie;
- de kernboodschap van onze getuigenis te definiëren en een pleidooi te houden bij onze partners, bij instellingen die actief aan daklozenwerking doen en bij beleidsinstanties.

### 10.2 Demografische gegevens van de gebruikers van noodopvangcentra

- De grote meerderheid zijn mannen (85 %)<sup>[101]</sup>.
- Zij zijn tussen de 15 en 80 jaar oud, met een gemiddelde leeftijd van 40 jaar (44 jaar voor de vrouwen en 39 jaar voor de mannen). De grootste groep is tussen de 20 en 50 jaar oud.
- Herkomst: 20 % van de cliënten heeft een Belgische nationaliteit. Personen uit de Europese Unie (buiten België) zijn goed voor 24 %. Personen uit de Maghreblanden maken 34 % uit, met twee derde uit Marokko<sup>[102]</sup> en 11 % uit Zwart Afrika.
- Bijna de helft van de personen (44 %) verklaart taalproblemen te ondervinden in zijn contacten met de administratieve en gezondheidsdiensten.

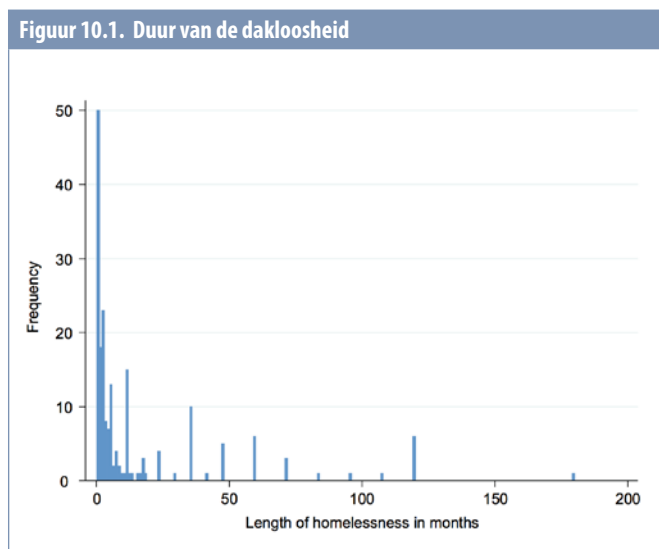
[101] Dit via een omweg omdat de enquête uitgevoerd werd in Kennis, Poincaré en Koningsstraat, en niet in Vestje. Slechts één van de 3 noodopvangcentra ving dus vrouwen op.

[102] Al verschillende jaren weigert de Vreemdelingendienst Marokkaanse vluchtelingen zonder verblijfsvergunning in België te regulariseren, ook als bewezen is dat ze al zeer lange tijd in België verblijven.

## 10.3 Sociale gegevens

### Duur van de dakloosheid

De 198 personen die deelnamen aan de bijzondere enquête zeggen dat zij 1 dag tot 15 jaar op straat wonen, met een gemiddelde duur van 16 maanden en een mediaan van 4 maanden. Twee derde van hen zegt geen woning meer te hebben sinds een periode van minder dan 6 maanden en 20 % zegt al meer dan 2 jaar op straat te leven. Er kon geen enkel duidelijk verband vastgesteld worden tussen de duur van de dakloosheid en het geslacht, de nationaliteit of de wettigheid van verblijf.



### Wettigheid van verblijf en sociale zekerheid op het gebied van gezondheidszorg

Uit de enquête blijkt dat 57 % van de cliënten van de noodopvangcentra onwettig in België verblijft (ze komen hoofdzakelijk uit de Maghreblanden en Zwart Afrika). Een vijfde van hen zegt een regularisatieaanvraag ingediend te hebben, die in behandeling is. Twee derde van de respondenten verklaart een verzekering voor geneeskundige zorgen te hebben (ziekenkas, OCMW, dringende geneeskundige hulpverlening, Fedasil). Hierbij dient opgemerkt dat van de personen "zonder papieren" meer dan de helft (53 %) niet verzekerd is op het vlak van gezondheidszorg.

## 10.4 Gezondheidstoestand

### Chronische ziekten

In de bijzondere enquête verklaarde 39 % van de respondenten dat zij lijden aan een chronische ziekte. Het betreft hier, in afnemende mate van prevalentie, mentale ziekten, hart- en vaatziekten, chronische aandoeningen van het ademhalingsstelsel en suikerziekte. Met de – opvallende – uitzondering van mentale ziekten, zijn de prevalentiecijfers van chronische ziekten bij onze cliënten vergelijkbaar met die van de Belgische bevolking in het algemeen. Patiënten met een chronische aandoening zijn gemiddeld ouder (43 jaar versus 40

jaar) en leven al een langere tijd op straat (23 maanden versus 16 maanden).

### Psychische ziekten

Ongeveer 13 % van de ondervraagde personen zegt een chronische psychische aandoening te hebben (dit is dubbel zoveel als bij de Belgische bevolking in het algemeen). Ter staving van deze cijfers werd een (acute of chronische) psychologische aandoening opgetekend bij 14 % van de consultaties met daklozen. Vrouwen zijn hierbij opvallend beter vertegenwoordigd dan mannen (19 % versus 13 %).

### Verslavingen

Een kwart van de ondervraagden verklaart dagelijks alcohol te drinken, met een gemiddelde van 5 consumpties per dag en een grote spreiding.

### Redenen van consultatie tijdens de consultaties van het Winterplan

Aandoeningen aan de luchtwegen, de huid en het bewegingsapparaat vormen de meest voorkomende reden voor de consultatie (respectievelijk 22 %, 20 % en 12 %). Een recent letsel ligt aan de basis van 1 consultatie op de 10 en ziekten die verband houden met de preciaire leefomstandigheden (hygiëne, voeding, verslaving) vormen de reden voor 1 op de 5 consultaties.

## 10.5 Gebruik van de gezondheidszorgdiensten:

In hoeverre men een beroep doet op de gezondheidszorgdiensten hangt in sterke mate af van het verblijfsstatuut: zo zullen mensen in onwettig verblijf 5 keer minder op consultatie gaan als ze ziek zijn, ook al werd hen het recht op dringende medische hulp door het OCMW toegekend.

Als men geen vorm van sociale zekerheid geniet (ziekenfonds of OCMW), vormt dit een groot obstakel voor de toegang tot de gezondheidszorg, en dit los van het verblijfsstatuut (Odds ratio=38).

Meer dan een derde van de ondervraagde personen zegt nooit langs te gaan bij een gezondheidszorgvoorziening als ze ziek zijn en bijna de helft zegt hier in het verleden minstens 1 keer van afgezien hebben. De aangevoerde redenen hebben voor het overgrote deel te maken met het gebrek aan financiële middelen. Andere genoemde redenen zijn de angst om aangegeven te worden (8,5 %), de taalbarrière (7,5 %) en de angst om slecht onthaald of bekeken te worden (2,5 %). Een vierde van de ondervraagde personen zegt in het verleden slachtoffer geweest te zijn van discriminatie en/of een onmogelijke communicatie in een dienst voor gezondheidszorg.

Slechts 50 % van de daklozen deed recent nog een beroep op een gezondheidszorgdienst en van deze consultaties vond een op de drie plaats in wijkgezondheidscentra (wat de grote toegankelijkheid van deze structuren voor personen in de marge van de samenleving bevestigt), een vierde bij een ziekenhuisspecialist, minder dan een vijfde bij een

huisdokter of op een spoeddienst en minder dan een tiende bij een humanitaire organisatie. Dit betekent dat bijna één eerstelijnsconsultatie (basisgezondheidszorg) op de twee ten onrechte in een ziekenhuis plaatsvond.

Van de mensen die een "mutualiteitskaart" hebben, zeggen 2 op de 5 dat ze de volle prijs van de consultatie betalen en slechts achteraf terugbetaald worden, telt een derde slechts het bedrag van de derde betaler neer en een vierde betaalt niets.

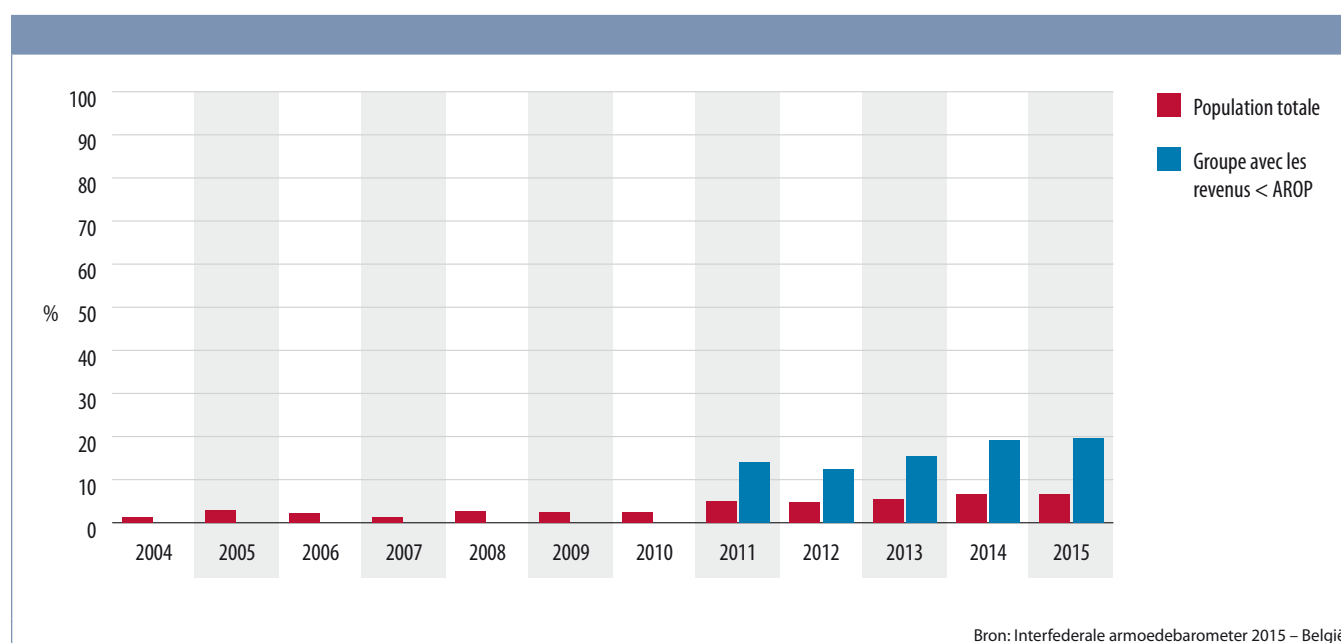
Het probleem van uitstel van medische zorgen is klaarblijkelijk zeer acuut bij de meest kwetsbare bevolkingsgroep, onder wie de daklozen, maar het neemt ook onrustbarend toe bij de bevolking in het algemeen.

## 10.6 Niet-gebruikmaking van rechten

Bij de bevolking in het algemeen, maar bij daklozen in het bijzonder zijn vele mensen niet gedekt door de sociale zekerheid waarop ze recht hebben, vragen ze deze niet aan of activeren ze deze niet. De term zelf (niet-gebruikmaking of «non take-up») kan de indruk wekken dat het volstaat de mensen die nu ten onrechte uit de boot vallen, juist te informeren om dit probleem te verhelpen en ze weer aansluiting te laten vinden bij de sociale zekerheid. Zij die geconfronteerd werden met dit probleem weten echter dat de problematiek veel complexer is en van vele factoren afhangt: er spelen hier zowel externe, structurele oorzaken van uitsluiting als elementen van zelfexclusie, waarbij beide categorieën elkaar versterken, in het bijzonder bij daklozen of mensen die gebruik maken van de winternoodopvang. Daarom dient misschien de voorkeur gegeven te worden aan het begrip «ondermaatse sociale zekerheid» om deze complexiteit te benadrukken.

Uit de diverse publicaties over zelfexclusie van de toegang tot gezondheidszorgdiensten en de waarnemingen op het terrein

- Een onvoldoende kennis van zijn rechten omdat men moeilijk toegang krijgt tot de verschillende wetgevingen en reglementeringen en deze ook moeilijk begrijpt gezien hun intrinsieke complexiteit en het taalgebruik in officiële teksten; overigens zien ook de maatschappelijk werkers zich soms geconfronteerd met hetzelfde probleem, zodat het gevaar bestaat dat incorrecte of ongegronde informatie doorgegeven wordt;
- (On)bewuste zelfcensuur: door het beeld dat men van zichzelf heeft, denkt men geen rechten te hebben; zo denken heel wat mensen zonder verblijfsvergunning dat ze geen toegang hebben tot dringende medische hulpverlening;
- De werking van de diensten op het vlak van openingsuren, hun vermogen te luisteren en te ontcijferen wat mensen die zich in een precaire situatie bevinden met hun uitspraken willen duidelijk maken, de gehanteerde taal of gewoon de culturele verschillen die van meet af aan een afstand in de communicatie creëren;
- De angst om een dienst te consulteren die hen mogelijk voordelen kan toekennen of rechten voor hen kan openen omdat deze dienst voorwaarden zou kunnen opleggen die niet verenigbaar zijn met de levenswijze op dat moment van de persoon in kwestie, een levenswijze die overigens niet altijd een bewuste keuze vanuit een drang naar existentiële autonomie is;
- De uitsluiting van de toepassing van dit recht door financiële obstakels (zoals vroegere schulden), culturele, administratieve, psychologische barrières enz.



kunnen we volgende factoren onderscheiden:

Dezelfde vaststellingen worden gedaan in verschillende publicaties van de FOD Armoedebestrijding<sup>[103]</sup>, die zich baseren op regelmatige consultaties van personen in extreme armoede. Willy Cassiers maakt de terechte opmerking dat «om ten volle gebruik te kunnen maken van eender welke voorziening van geneeskundige zorgen, iedereen zich voldoende bewust moet zijn van zijn verantwoordelijkheid voor zijn eigen gezondheid en de instandhouding ervan. We zien een sterke correlatie tussen het sociaal-culturele niveau van een bevolkingsgroep en het besef van het belang van de eigen gezondheid en de instandhouding ervan. Onvoldoende kennis op het vlak van ziekten, de zorg die dokters kunnen verstrekken en de werking van medicamenten zijn allemaal factoren die maken dat de allerarmsten onvoldoende en vaak te laat een beroep doen op de gezondheidszorgvoorzieningen. Bovendien leidt onwetendheid rond een aantal principes van hygiëne en preventie (vaccinatie, screening,...) voor een verschuiving van de medische consumptie naar therapeutische behandelingen. Tegen deze achtergrond kunnen bepaalde ziekten meer dan andere ervaren worden als iets waarvoor men zich moet schamen of dat men niet openbaar mag maken. We denken hierbij aan alcoholverslaving, AIDS of andere soa's, die voor velen blijkbaar nog symbool staan voor extreme marginaliteit.

Een andere reden waarom de allerarmsten geen gebruik maken van de gezondheidszorgsystemen kan zijn dat de ziekenhuiswereld hen angst inboezemt, net zoals artsen in het algemeen. De oorsprong van deze angst komt voort uit:

- het slechte onthaal waarmee mensen in de marge soms geconfronteerd worden en dat een bittere nasmaak achterlaat;
- het morele oordeel dat men zou kunnen uitspreken over hun leefwijze, hun seksuele geaardheid of hun verslaving(en);
- een tekort aan beschikbaarheid van het personeel van opvang- en verzorgingsinstellingen;
- een gevoel van wantrouwen ten overstaan van artsen;
- onvoldoende kennis van het medische jargon;
- een slechte ervaring met een huisbezoek dat leidde tot bijvoorbeeld de plaatsing van hun kind(eren) door de kinderbescherming».

## 10.7 Pleidooi

1. Een derde van de daklozen heeft geen enkele verzekering gezondheidszorg en de helft van de personen zonder wettige verblijfspapieren krijgt geen dringende medische hulp. Zoals aangegeven wordt in het onderzoek van het KCE<sup>[104]</sup> (federaal kenniscentrum voor de gezondheidszorg) vormen de complexiteit en heterogeniteit van de procedures voor toegang tot DMH (vooral door de beperkingen ervan in tijd en plaats) grote obstakels voor het fundamenteel recht op gezondheidszorg en is een dringende hervorming geboden die deze vereenvoudigt en harmoniseert. Dokters van de Wereld pleit voor een grondige vereenvoudiging van het systeem en voor de invoering van een universele, niet-discriminerende en menswaardige sociale zekerheid. In het Brussels Gewest dient dringend de meeneembaarheid van het recht op medische hulp van de ene gemeente naar de andere verzekerd te worden voor een publiek dat een plaatselijke voorziening in het Brussels gewest frequenteert, zoals het Winterplan, en deze verlaat om naar een andere gemeente te trekken (men zou hier minstens een Hoofdstuk XII kunnen toevoegen).
2. Daklozen zijn vooral kwetsbaar op het vlak van gezondheid. Chronische aandoeningen komen veel voor bij deze bevolkingsgroep en een groot aantal aandoeningen die men tegenkomt bij nachtelijke consultaties hebben te maken met de erbarmelijke leefomstandigheden (hygiëne en voeding) en geweld (huidletsels of letsels aan het bewegingsapparaat). Doordat zij geen gemakkelijke toegang hebben tot de eerstelijns gezondheidszorg, ontwikkelen deze personen ernstige complicaties en de behandeling hiervan brengt op termijn grote kosten mee voor de samenleving. Daarom is een proactieve follow-up van deze mensen noodzakelijk.
3. Een effectieve toegang tot gezondheidszorg houdt geen garantie in dat men er ook daadwerkelijk gebruik van maakt en kwaliteitszorg ontvangt die afgestemd is op personen in de marge van de maatschappij. Zorgverleners dienen gesensibiliseerd te worden rond zaken als “laagdrempelige dienstverlening” en de obstakels die deze cliënten moeten overwinnen.

[103] Cf. *Algemene Verslagen over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1995, 2005 en 2015, alsook de etiologie van de ontoegankelijkheid van sociale prestaties, voorgesteld door Willy Cassiers in “Les droits sociaux en quête d’effectivité », in *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté* (dir. V. van der Plancke), Brussel, La Chartre/Die Keure, 2012, 313 p.

[104] [https://kce.fgov.be/sites/default/files/page\\_documents/KCE\\_257\\_Health\\_care\\_Migrants\\_Scientific%20Report.pdf](https://kce.fgov.be/sites/default/files/page_documents/KCE_257_Health_care_Migrants_Scientific%20Report.pdf)

GETROFFEN ORGAAN/SYSTEEM	DIAGNOSE	AANTAL	% VAN DE DIAGNOSES	% IN DE CATEGORIE
<b>ADEMHALINGSSTELSEL</b>		<b>484</b>	<b>22</b>	
	Acute ademhalingsinfectie <sup>(1)</sup>	396	18	81,8
	Chronische ademhalingsaandoening (astma, COPD)	71	3,2	14,7
	Andere ademhalingsaandoeningen	17	0,8	3,5
<sup>(1)</sup> 46 x griep, 10 x pneumonie				
<b>HUIDAANDOENINGEN</b>		<b>440</b>	<b>20</b>	
	Wonden en infecties van traumatische oorsprong	137	6,2	31,1
	Wonden en infecties van NIET-traumatische oorsprong	28	1,3	6,4
	Jeuk (pruritus)	38	1,7	8,6
	Lokale of algemene huiduitslag	146	6,6	33,2
	Schurft	52	2,4	35,6
	Schimmelziektes	29	1,3	6,6
	Luizen	10	0,5	2,3
<b>NIET-TRAUMATISCHE AANDOENING BIJ BEWEGINGSAPPARAAT</b>		<b>272</b>	<b>12,3</b>	
<b>SPIJSVERTERINGSSTELSEL</b>		<b>142</b>	<b>6,4</b>	
	Epigastralgie (pijn in de bovenbuik) en pyrosis (oprisping maagzuur)	62	2,8	43,76
	Opgeblazen buik en constipatie	10	0,5	7,0
	Misselijkheid en braken	12	0,5	8,5
	Diarree	30	1,4	21,1
	Buikkrampen	8	0,4	5,6
	Rectale/anale problemen	4	0,2	2,8
	Liesbreuk	5	0,2	3,5
	Virale hepatitis	4	0,2	2,8
	Andere	7	0,3	4,9
<b>HART EN BLOEDVATEN</b>		<b>119</b>	<b>5,4</b>	
	Hartaandoening	19	0,9	16,0
	Vaataandoening	15	0,7	12,6
	Hoge bloeddruk	85	3,9	71,4
<b>MENTALE GEZONDHEID<sup>(2)</sup></b>		<b>120</b>	<b>5,4</b>	
	Angststoornissen	34	1,5	28,3
	Depressieve stoornissen	16	0,7	13,3
	Slaapstoornissen	33	1,5	27,5
	Posttraumatische stressstoornis	3	0,1	2,5
	Psychotische stoornissen	7	0,3	5,8
	Andere	27	1,2	22,5
<b>TANDEN</b>		<b>107</b>	<b>4,9</b>	
<b>TRAUMATISCHE AANDOENING BIJ BEWEGINGSAPPARAAT</b>		<b>88</b>	<b>4</b>	
	Breuken	16	0,7	18,2
	Verstuikingen en ontwrichtingen	38	1,7	43,2
	Restpijnen	34	1,5	38,6
<b>DIABETES</b>		<b>55</b>	<b>2,5</b>	
	Niet-insulineafhankelijk	29	1,3	52,7
	Insulineafhankelijk	26	1,2	47,3
<b>HOOFDPIJN</b>		<b>57</b>	<b>2,6</b>	
<b>OOGHEELKUNDE</b>		<b>42</b>	<b>1,9</b>	
	Infectieuze oogziekten	19	0,9	
	Niet- infectieuze oogziekten	23	1	
<b>UROGENITAAL SYSTEEM</b>		<b>37</b>	<b>1,7</b>	
	Aandoening mannelijk genitaal systeem	9	0,4	24,3
	Aandoening vrouwelijk genitaal systeem	7	0,3	18,9
	Aandoening urinewegen en blaas	14	0,6	37,8
	Aandoeningen i.v.m. zwangerschap	7	0,3	18,9
<b>ZENUWSTELSEL</b>		<b>29</b>	<b>1,3</b>	
	Epilepsie	12	0,5	41,4
	Duizeligheid	5	0,2	17,2
	Andere	12	0,5	41,4
<b>OREN</b>		<b>16</b>	<b>0,7</b>	
<b>VERSLAVING</b>		<b>26</b>	<b>1,2</b>	
	Alcoholverslaving	11	0,5	42,3
	Misbruik geneesmiddelen	4	0,2	15,4
	Harddruggebruik	11	0,5	42,3
<b>ANDERE AANDOENINGEN</b>		<b>46</b>	<b>2,1</b>	
	HIV	4	0,2	8,7
	Vermoeidheid en andere aspecifieke symptomen	18	0,8	39,1
	Schildklier-aandoening	2	0,1	4,3
	Andere	22	1	47,8
<b>SOCIALE CONSULTATIE</b>		<b>46</b>	<b>2,1</b>	
	I.v.m. armoede	26	1,2	56,5
	I.v.m. sociale zekerheid	14	0,6	30,4
	I.v.m. huisvesting	6	0,3	13
<b>ADMINISTRATIEVE CONSULTATIE</b>		<b>79</b>	<b>3,6</b>	
	I.v.m. de toegang tot gezondheidszorg	56	2,5	70,9
	Gezondheidsadvies en –check-up	12	0,5	15,2
	Voorschrijven van medicatie of onderzoek	11	0,5	13,9
<b>TOTAAL</b>		<b>2205</b>		



## II. SOCIALE ONDERBESCHERMING VAN DRUGGEBRUIKERS: WANNEER CRIMINALISERING EN SOCIALE ONAANGEPASTHEID SAMENGAAN

### FÉDÉRATION BRUXELLOISE FRANCOPHONE DES INSTITUTIONS POUR TOXICOMANES (FEDITO)

#### AUTEUR

**Sébastien ALEXANDRE et le Groupe de travail Bas Seuil**

Fédération bruxelloise francophone des Institutions pour Toxicomanes (Fedito)

Voorzittersstraat 55 – 1050 Brussel

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

### 11.1 Sociale onderbescherming van druggebruikers: eerder opmerken dan zien...

De statistieken zijn gekend en worden herhaald in alle armoederapporten voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest... Ze zijn echter nodig als inleiding op ons betoog...

Ongeveer een derde van de Brusselse bevolking leeft van een inkomen dat lager is dan de armoederisicodrempel. In Brussel ligt deze drempel op 1.085 euro per maand voor een alleenstaande en op 2.279 euro voor een koppel met twee kinderen. En op 1.736 euro voor een alleenstaande ouder met twee kinderen.

Het is een publiek geheim: mochten de berekeningen op het standaardbudget steunen, dat rekening houdt met de verschillende behoeften van de uiteenlopende Brusselse bevolking, zouden de cijfers nog dramatischer zijn. De toegang tot huisvesting op zich slokt een flink deel van het inkomen van de Brusselse gezinnen op.

Door het samengestelde percentage van het risico op armoede of op sociale uitsluiting te gebruiken, zou 43 % van de Brusselse bevolking tot de risicogroep behoren.

We kruisen deze eerste resultaten met de gezondheidsproblemen. 25 % van de Brusselse bevolking oordeelt dat zijn gezondheid niet goed is. Het is nochtans een feit dat personen met een lager diploma of lagere inkomens een negatiever beeld van hun gezondheid hebben: 52,4 % van de personen die enkel een diploma lager onderwijs hebben, ervaart een slechte gezondheid.

Niet iedereen heeft even gemakkelijk toegang tot de gezondheidzorg. Ongeveer een vierde van de Brusselse gezinnen stelt gezondheidzorg om economische reden uit. Ook dit percentage is hoger voor gezinnen met een laag inkomen: 40 % van de 20 % armste personen moet gezondheidzorg uitstellen.

Deze cijfers geven een eerste beeld van de moeilijke situatie van de Brusselse bevolking op het vlak van inkomen en toegang tot de gezondheidzorg. Men zou nochtans verwachten dat de meest onaangepaste bevolking niet in deze statistieken wordt vermeld: mensen die op straat leven, mensen zonder wettelijke statuut, mensen die administratief niet in orde

zijn... En druggebruikers die een of meerdere van deze socio-administratieve problemen cumuleren.

Volgens de Gezondheidsenquête, België, 2013 zou ongeveer 0,2 % van de Belgische bevolking in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest **opiaten**, inclusief heroïne, gebruikt hebben in de jongste 12 maanden. En 9,6 % van de Brusselaars verbruikt dagelijks de legale, maar toch destructieve drug alcohol. 21,5 % van de groep van 35-64 jaar kampt met een problematisch gebruik.

Omdat de Gezondheidsenquête zich in de eerste plaats tot gezinnen richt en de methode niet noodzakelijk geschikt is voor de meest hulpbehoevende personen, zouden deze cijfers onderschat kunnen zijn. Het is dus interessant om te kijken naar studies in het schoolmilieu, zoals de enquête HSBC van de Federatie Wallonië-Brussel, waaruit blijkt dat in 2010, 1 % van de groep van 13-20 jaar in de jongste 12 maanden opiaten hadden gebruikt (0,9 % voor de jongste 30 dagen). Deze prevalenties hebben enkel betrekking op het gebruik: ze wijzen niet op een problematiek. Niet elk gebruik leidt immers tot een behoefte aan behandeling.

Daarom kijken we naar de behandelingen. Het is zo dat iets meer dan 2550 Brusselaars ingeschreven zijn in het register van de substitutiebehandelingen voor opiaten, hetzij met methadon, hetzij met buprenorfine. De Europese vragenlijst TDI - Treatment Demand Indicator - evalueert het aantal behandelingsaanvragen voor problematisch gebruik: in 2015 steeg deze tot 2.875 nieuwe behandelingen; in 2014 werden er 1.842 nieuwe aanvragen ingediend voor 1.740 patiënten, na het schrappen van de dubbele aanvragen. Het is geen goed idee om de stijgende trend te extrapoleren omdat het gebruik van de TDI voortdurend toeneemt en er vorig jaar heel wat centra aan de deelnemerslijst van het TDI-protocol werden toegevoegd.

Bij de 2.875 nieuwe behandelingsepisodes die werden geregistreerd in 2015 waren opiaten (502) niet de belangrijkste stof, maar wel alcohol (1.419). Ongeveer 28 % had geen vaste woonplaats en slechts 21,28 % had een vast of occasioneel werk. 32,73 % had ten hoogste een diploma lager onderwijs.<sup>[105]</sup> Deze cijfers tonen dus een eerste stukje van de realiteit. En toch moeten we vooruitgaan door ons meer op de terreinervaring dan op de statistische realiteit te baseren. Want de sociale onderbescherming benadrukt het feit dat de personen aan wie men denkt moeilijk toegang hebben tot de sociale en gezondheidsstructuren. Ze vormen een brede miskende, vaag geraamde groep, behalve bij de burelen voor spuitenruil, de laagdrempelige structuren of nog de voorzieningen in outreach. Deze tools zijn nodig om het contact met dit sociaal onaangepast publiek toe te laten en de sociale onderbescherming waarvan het slachtoffer is, lichtjes te verbeteren.

Ze zijn nodig, maar zijn geen zaligmakende oplossing: ten eerste omdat men weet dat de bestaande tools nog moeten

[105] Belgian Treatment Demand Indicator (2016) - Gegevens 2015, WIV-ISP, Brussel

worden aangevuld met voorzieningen die hun nut bewezen hebben in het buitenland, zoals de risicobeperkende verbruiksruimtes of de begeleiding en vorming over risico's verbonden aan injecties (AERLI).

Wat ernstiger is, is dat deze voorzieningen en hun gerechtigden nog worden gecounterd door dat wat algemeen "Oorlog tegen drugs" wordt genoemd. Hoewel criminalisering het fenomeen niet volledig verklaart, leidt ze toch tot een bepaalde sociale onderbescherming. Dat is een van de sterke kenmerken van dit publiek: het feit dat dit gedrag tot strafbare feiten, criminele trajecten en meer radicale vormen van sociale onaangepastheid leidt. Zolang de wet synoniem is voor straf en het verbod het kader vormt, zullen druggebruikers onderbeschermd zijn.

## 11.2 Focus op de problematiek

Katrien Steensens definieert sociale onderbescherming als "elke situatie waarin een persoon zich bevindt, die - om welke reden ook - geen gebruik maakt van een openbaar aanbod, rechten en diensten waarop ze aanspraak zou kunnen maken"<sup>[106]</sup>. Philippe Warin, van het "Observatoire du Non Recours" benadrukt dat "het niet-gebruik moet worden gezien als wijzend op elke persoon die - met kennis van zaken - geen gebruik maakt van een openbaar aanbod, rechten en diensten waarop ze aanspraak zou kunnen maken".

De gebruikers van legale en illegale drugs schijnen sterk getroffen te zijn door deze sociale onderbescherming. Maar anderzijds valt deze bevolking gedeeltelijk samen met een ander publiek, zoals daklozen en/of illegalen. De oorzaken van de sociale onderbescherming kunnen soortgelijk zijn, of toch gedeeltelijk. De problematiek zelf van het gebruik van drugs, meer bepaald illegale drugs, leidt echter tot belangrijke kenmerken in de genesis en de kracht van deze sociale onderbescherming.

De problematieken worden hier vanuit drie complementaire hoeken bestudeerd: de hoek van de gebruiker die gecumuleerde en met elkaar vervlochte problematieken kent; de hoek van de zorgverlening waarvan de eerstelijnszorg moeilijk toegankelijk is en vanuit de hoek van de sociale hulp die niet meer aan de nieuwe realiteiten beantwoordt.

### GECEMULEERDE EN MET ELKAAR VERVLOCHTE PROBLEMATIEKEN

Personen die drugs gebruiken en het slachtoffer zijn van sociale onderbescherming cumuleren vaak diverse problematieken. Een groot deel leeft in de totale nood, op straat of onzekere en eventueel institutionele adressen, zonder andere inkomens dan dat wat bedelen en andere trucjes opleveren. Er is vaak administratieve uittreding, tot een vijfde van de nieuwe

patiënten in bepaalde instellingen hebben geen toegang meer tot de ziekte- en invaliditeitsverzekering.

Illegale vormen daar een groot deel van. Er is vaak sprake van een "twintigste Brusselse gemeente" en terecht: tussen 85.000 en 160.000 personen zouden illegaal in België verblijven en de meesten bevinden zich in Brussel. Ze hebben niet het recht om er te werken of zich aan te sluiten bij een ziekenfonds, maar hebben ten hoogste recht op dringende medische hulp<sup>[107]</sup>.

En dan zijn er nog de personen die een visum hebben en hun medische kosten volledig moeten betalen voor de ziekteverzekering uit hun land van herkomst eventueel iets terugbetaalt. De situatie is helemaal niet beter voor Europese migranten die, ten gevolge van diverse richtlijnen, de kosten meestal volledig moeten voorschieten voor het equivalent van de hulp die de ziekteverzekering uit hun land van herkomst zou hebben uitgekeerd, wordt terugbetaald. Ongeacht of het om personen met een visum gaat of Europeanen met een verblijfsvergunning in een lidstaat: een relatieve onzekerheid kan het echt moeilijk maken om gezondheidskosten voor te schieten, die bovendien enkel worden terugbetaald indien deze personen nog een medische dekking hebben in hun land van afkomst. Europeanen zonder verblijfsvergunning of zonder ziekenfonds in België kunnen enkel via diverse operatoren uit het verenigingsmilieu en niet-gouvernementele organisaties toegang krijgen tot gezondheidszorg.

De administratieve uittreding kan dus door uiteenlopende migratietrajecten worden verklaard. Maar ze kan, prozaïscher, ook verklaard worden door een slechte kennis of onbegrip van het socio-sanitaire aanbod en de administratieve reglementen ter zake. Dit onbegrip kan worden verklaard door taal- of cultuurverschillen; door de uiteenlopende procedures tussen gemeenten of tussen voorzieningen; of gewoon door de volledige uittreding en sociale onaangepastheid die het individu in zijn wezen treffen en verhinderen om zich in te schrijven in de realiteit die nodig is om zich aan te sluiten.

Deze slechte kennis kan bovendien worden veroorzaakt door de sterke en permanente consumptie van psychotrope stoffen zoals alcohol. Het leven op straat is een permanente kwestie van instantvragen en nog meer voor verslaafde consumenten die op gezette tijden het product moeten krijgen dat hen toelaat om het lijden van de ontbering en het onzekere leven te verzachten. De persoon maakt zich los van zijn lichaam en besteedt geen aandacht aan goedaardige verwondingen, aan acute ontstekingen en zelfs aan ernstige ziekten. Hun dagelijkse realiteit staat mijlenver af van de trage procedures van (her) aansluiting.

Illegale druggebruikers worden ten slotte geconfronteerd met justitie, die hun praktijken ten hoogste en wat cannabis betreft, oogluikend kan toelaten. Soms kan justitie een gedwongen opname bevelen, met een hypothetisch resultaat omdat de behandeling in kwestie misschien niet voldoet aan de wensen, lees de behoeften van de persoon.

[106] "Proactief handelen als middel in de strijd tegen sociale onderbescherming Een verkenning van de concepten en de huidige politieke context", Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, Kwartaal 2014.

[107] KCE, Reports 257 Bs: *Welke gezondheidszorg voor personen zonder wettig verblijf?*

Maar justitie kan ook gerechtelijke parcours openen voor een gebruiker van wie de consumptie niet crimineel is, maar van wie de consumptie leidt tot de aankoop, het bezit, lees de verkoop die wel strafbaar zijn. Er is ongetwijfeld een trend om de druggebruiker te erkennen als een zieke: de strafrechtelijke veroordeling wordt voor hem het *ultimum remedium*, volgens de algemene beleidsnota van 2001. De veroordeling blijft mogelijk, maar zou enkel mogelijk moeten zijn indien er geen alternatief is.

Dat is echter vergeten dat de consument in de realiteit ook en per definitie, koper en houder, lees bij gelegenheid verkoper is. In de realiteit van de uitgetreden druggebruikers vervaagt de onderlinge hulp of de plantrekkerij de grenzen die de wetgever waterdichter had willen maken.

Dat is een belangrijk kenmerk van sociaal onderbeschermde druggebruikers, namelijk dat hun gedrag door de wet kan worden gestraft en dat dit tot meer en meer uittreding leidt. Laten we het voorbeeld nemen van de toegang tot bepaalde jobs die ingewikkeld is indien de persoon geen blanco strafblad heeft.

Sociaal onderbeschermde druggebruikers beleven hiermee een cumul en vervlechting van diverse problematieken en vallen dus onder de sociale, medische en psychologische, lees gerechtelijke sectoren en al deze problematieken leiden tot een verregaande sociale uittreding.

## MOEILIJK TOEGANKELIJKE EERSTELIJNSZORG

Deze gecumuleerde en met elkaar vervlochte problematieken en meer algemeen het proces van sociale uittreding beperken de toegang tot de gezondheidsvoorzieningen in sterke mate. Slechts 17.602 personen hebben in 2013 gebruik gemaakt van de DMH, wat overeenstemt met amper 10 tot 20 % van de personen zonder verblijfsvergunning; ter vergelijking: 90 % van de gerechtigden van de ziekte- en invaliditeitsverzekering hadden in datzelfde jaar contact met de gezondheidsdiensten<sup>[108]</sup>. Zoals anderen het in dit verslag uiteenzetten, hebben personen zonder verblijfsvergunning slechts een minimale toegang tot de gezondheidszorg.

Door het gebrek aan tijdige opvang worden de problematieken erger. De latentie tussen het eerste druggebruik en de eerste aanvraag voor een behandeling bedraagt vaak meer dan tien jaar.

De toegang tot de gezondheidszorg gebeurt dus veel later en, dat is het toppunt!, in spoedsituaties. De toegang tot de spoeddiensten is immers onmiddellijk en onvoorwaardelijk omdat het sociaal onderzoek pas daarna wordt uitgevoerd. De toegang tot de eerstelijnsdiensten is daarentegen vaak voorwaardelijk en plaatsgebonden. Ze is plaatsgebonden terwijl de uitgetreden bevolking zonder stabiele woning vaak geen stevige geografische verankering heeft. Ze is voorwaardelijk terwijl deze aanvragen kunnen voortvloeiën uit een instantbehoefte, een toevallige ontmoeting, die de gezondheidswerkers onmiddellijk moeten gebruiken omdat

elk hypothetisch socio-sanitair project anders een kort leven beschoren kan zijn.

## SOCIALE HULP DIE NIET MEER OP DE REALITEITEN IS AFGESTEMD

De vluchtigheid van de eerste contacten en de breekbaarheid van de betrekkingen tussen de gebruikers en de socio-sanitaire sector verzoent zich moeilijk met het voorwaardelijke aanbod en dat is zeker zo voor de procedures die rechten openen.

De behandeling van dossiers in de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, voor diverse interventievragen, inclusief de "Dringende" Medische Hulp neemt steeds meer tijd in beslag en bemoeilijkt een tijdige zorgverlening en dit, terwijl de opening van bepaalde van deze rechten beperkt is in de tijd: het gebeurt wel eens dat een aanvraag voor DMH moet worden verlengd voor er een eerste positief antwoord wordt gegeven...

De sociale onderzoeken worden steeds strikter, langer en uitgebreider, zoals wat het verzoek betreft om dakloosheid te bewijzen... Uit diverse getuigenissen blijkt echter dat deze onderzoeken daarom niet correcter zijn en niet beter rekening houden met de realiteit van het leven van de hulpbehoevende personen: we vermelden het voorbeeld van de territorialiteit van de rechten die gebonden zijn aan de gemeentelijke OCMW's of de "huisbezoeken" op straat, waarbij de leefwijze van deze daklozen wordt genegeerd.

De sociaal onderbeschermde druggebruikers vallen opnieuw gedeeltelijk samen met anderen. Er zijn echter meer kenmerken omdat de aankoop en het gebruik van - vooral illegale - drugs, de gebruiker er vaak toe aanzet om zich naar verschillende plaatsen in de stad te begeven.

De veelheid aan profielen van de personen op straat maken de sociale interveniënt in het algemeen sprakeloos, lees achterdochtig. Het is een feit dat de veelheid aan problematieken, waarbij bijvoorbeeld dakloosheid, druggebruik en psychosomatische ziekte worden gecombineerd, de sociale interventie kan afremmen. Het is a contrario mogelijk dat de behoeften van andere daklozen, die de traditionele stigma's van het leven op straat niet dragen en bijvoorbeeld een smartphone hebben, niet in aanmerking worden genomen.

De sociale hulp die voor de overheid steeds meer naar controle moet neigen, heeft soms geen voeling meer met de politieke en ethische uitdagingen van haar opdrachten.

[108] KCE, Reports 257 Bs: *Welke gezondheidszorg voor personen zonder wettig verblijf?*

### 11.3 Mogelijke oplossingen: lage drempel, integratie en universele rechten

Sociale onderbescherming is dus typisch voor een uiteenlopend publiek, inclusief dat van sterk uitgetreden druggebruikers die met veelzijdige problematieken kampen. Er zijn drie mogelijke oplossingen: de lage drempel, de integratie van de diensten en de universele rechten.

#### DE LAGE DREMPEL IN DE SECTOR VAN DE DRUGVERSLAVING

Meerdere operatoren uit de sector van de drugverslaving hebben zogeheten "laagdrempelige" praktijken ingevoerd, die de toegangsdrempel tot deze voorzieningen tot het minimum beperken. Deze praktijken steunen op de volgende principes:

- *De behoeften van de patiënt staan in het middelpunt van de voorziening en worden onvervuld ingevuld, rekening houdend met zijn bekwaamheden.* Wat op zich niet vernieuwend is omdat de patiënt normaliter in het middelpunt van alle gezondheidsvoorzieningen staat. We moeten echter vaststellen dat de institutionele, sectorale, lees politieke logica's het soms winnen op het belang van de patiënt. Dat is nog duidelijker wanneer de patiënt in kwestie een gecompliceerde patiënt is, met vervlochten problematieken en gefragmenteerde vragen. Deze patiënt kan in het middelpunt van de voorziening blijven staan..., zolang hij de regels en afspraken ervan respecteert. In het andere geval krijgen de voorziening, de professional of het belang van de aanbieder de bovenhand. En daar schuilt de moeilijkheid van de lage drempel, wetende dat professionals moeten kunnen blijven focussen op het belang van de patiënt, ongeacht zijn gedrag, ongeacht zijn eisen en ongeacht de problemen die hij voor de teams genereert.
- *De onvoorwaardelijkheid van het aanbod en het beheer van de stromen.* Het is dus duidelijk dat het aanbod onvoorwaardelijk is. Wat niet betekent dat er geen heroriëntaties kunnen zijn indien zou blijken dat de persoon beter kan worden geholpen in een andere zorgvoorziening en werd nagegaan of hij toegang heeft tot die andere voorziening. Maar eventuele heroriëntaties moeten steeds voorafgegaan worden door het onthaal van de persoon, ongeacht zijn situatie en zijn problematiek. In een stad - gewest als Brussel, sterk getroffen door talrijke vormen van onzekerheid, leidt dat natuurlijk tot het beheer van grote stromen: de laagdrempelige voorzieningen moeten zich de middelen geven om rijen van enkele honderden personen te onthalen. In navolging van de risicobeperking leidt dit tot andere uren, andere plaatsen, andere beroepen. En tot totaal andere klinische processen: de trage uitwerking kan voor de psychologische begeleiding plaats ruimen voor een begeleiding die beter afgestemd is op de realiteit van de persoon: de medische begeleiding spitst zich eerder toe op vervangende en psychiatrische geneesmiddelen en verpleging, terwijl de sociale begeleiding zich grotendeels zal buigen over de administratieve kant van de problematiek en alles opnieuw in orde zal brengen.
- *Continuïteit en nodige permeabiliteit tussen de voorzieningen.* De laagdrempelige voorzieningen moeten een groot aantal patiënten opvangen, wat tot specifieke en relevante klinische processen voor een overwegend kwetsbaar publiek leidt en continuïteit en permeabiliteit tussen de voorzieningen vereist. Dat is nodig voor de personen die niet steeds alle antwoorden op al hun behoeften zullen vinden in de laagdrempelige voorzieningen. Het is echter ook een vereiste voor de structuren zelf en de professionals die er werken omdat de talrijke aanvragen wachtrijen, blokkeringen, druk, lees hardship met zich meebrengen. De permeabiliteiten zijn nodig om personen die ergens anders beter geholpen kunnen worden, naar daar te kunnen oriënteren. Er zijn geen twijfels over, maar toch kan men geloven dat het voor de teams soms moeilijk is om simultaan een onthaal voor iedereen en een vereenvoudigde toegang tot andere structuren te verzoenen.
- *Aanpassingsvermogen van de dienst aan de problematieken.* De laagdrempelige voorzieningen worden dus geconfronteerd met een permanente, structurele druk. De verleiding is groot om procedures te organiseren en in te voeren. En dat is ook gedeeltelijk het geval. Gedeeltelijk slechts omdat de patiënt en zijn begeleider zich net in de moeilijke toegang tot deze, met name administratieve, procedures ontmoeten: voor een nieuwe identiteitskaart, een domiciliëring, een uitkering van het OCMW of een inschrijving bij het ziekenfonds. Aanpassingsvermogen is het antwoord op deze procedures: door de massale toestroom van migranten moet beroep gedaan worden op nieuwe vertalers; de druginjecties "on the spot" tussen twee wagens of in een tussenruimte in de metro motiveren de plaatsing van opvangbakken voor spuiten in de toiletten; en prozaïscher, de ontmoeting met personen in beschonken toestand die in andere werelden leven, roept op tot een voortdurend herhaalde, aangepaste zorgrelatie. Dat geldt voor de voor- én nazorg. De laagdrempelige voorzieningen moeten zich in een breed socio-sanitair netwerk inschrijven om de stromen te kunnen beheren. Er ontstaan banden tussen de sociale diensten, de opvanghuizen, de huisvestingsdiensten, de ziekenhuizen, de geestelijke gezondheidsdiensten, de poliklinieken en talrijke anderen. Dit vereist aanpassingsvermogen, zelfs wanneer deze tijd in beslag neemt, omdat elke structuur andere, lees evoluerende logica's heeft, die de modaliteiten voor de eerste contacten, de toegang en in fine het toedienen van hulp of zorgverlening bepalen.
- *Een volksgezondheidslogica, uitgaande van het individu.* Kortom, de laagdrempelige voorzieningen ontwikkelen een volksgezondheidslogica, die zowel aandacht heeft voor het grote aantal patiënten als voor de algemene bevolking in de wetenschap dat bepaalde infecties kunnen worden overgedragen aan personen die geen drugs gebruiken. Het is echter relevant om te benadrukken dat deze volksgezondheid wordt georganiseerd op basis van het individu, van wie de eigenheid constant in



aanmerking wordt genomen, meer bepaald door het sterke aanpassingsvermogen van de professionals. Het individu gaat niet op in het totaalplaatje, maar is de basis van praktijken die zich op de volksgezondheid richten.

De operatoren die “laagdrempelige” praktijken invoeren, moeten grote patiëntenstromen beheeren en simultaan het verband leggen tussen een volksgezondheidslogica en volledig individuele en flexibele antwoorden. Dat ging niet van een leien dakje en de hardship die de teams ervaren hebben, werd herhaaldelijk vermeld. Zoals in het verslag van de “*Démarche d’Evaluation Qualitative Transversale*” (COCOF), afgesloten in 2013. De versterking van deze teams dringt zich op en moet in aanmerking genomen worden bij de toekomstige reorganisaties van de kaders voor de diensten met een COCOF-erkenning, de revalidatiestructuren en de strategische veiligheids- en preventieplannen.

## AFSTEMMING EN INTERSECTORALITEIT VOOR EEN GLOBALE EN GEOÖRDINEERDE OPVANG

Naast de laagdrempelige praktijken is de intersectoraliteit een antwoord op de sociale onderbescherming van druggebruikers omdat deze druggebruikers ook dakloos zijn, geschrapt uit het OCMW, geen wettelijke inkomens hebben, problemen hebben met justitie, ziek zijn, verwondingen of een beperking hebben, verknipt en/of vernietigd zijn (het overbodige schrappen). Deze druggebruikers worden enkel door de gespecialiseerde structuren opgevangen, maar dit zou niet mogelijk zijn zonder een sterke afstemming met andere spelers. Vandaar de mantra van een sector die zich als “specifiek en onderling afgestemd” beschouwt. Er kan een derde adjectief aan worden toegevoegd, namelijk “gediversifieerd” omdat hulpdiensten voor druggebruikers niet identiek zijn.

Daarom is de participatie aan sociale of gezondheidsnetwerken veelzijdig en gediversifieerd: alles hangt af van het netwerk, maar alles hangt ook af van de organisatie, potentieel lid en van dat waarop deze zich focust. Een niet-gemedicaliseerde structuur kan het moeilijk hebben om deel te nemen aan een medische structuur, net als een structuur die weinig te maken heeft met de geestelijke gezondheid, het moeilijk zal hebben om met een geestelijke gezondheidsnetwerk samen te werken. Het is onbeduidend, maar verklaart de veelheid en de diversiteit van de participaties aan de netwerken die zich toespitsen op de toegang tot de gezondheidszorg, de directe huisvesting van daklozen, geestelijke gezondheid, hepatitis C, enz.

Parallel hiermee, lees met de hulp van de netwerken, krijgen de geïntegreerde centra vandaag veel aandacht van de sector. Er bestaan er reeds in Brussel en enkele daarvan vangen sociaal onderbeschermden op, eventueel druggebruikers. Maar weinigen vangen druggebruikers op die sociale onderbescherming ervaren: dat kan het geval zijn wanneer het geïntegreerde centrum bestaat uit een polikliniek en deze polikliniek bestaat uit huisartsen die ermee instemmen om druggebruikers te onthalen in het kader van een substitutiebehandeling voor opiaten. De substitutie is ongetwijfeld nodig als zorgaanbod. Toch moet de beperking van dit aanbod worden opgemerkt. Er moet meer algemeen

worden benadrukt dat personen die geen sociale bescherming genieten, geen gebruik kunnen maken van dit aanbod.

Sommige spelers denken dan aan andere geïntegreerde centra, die sociaal onderbeschermden druggebruikers onthalen. Er zijn drie gevallen: het geïntegreerde centrum, dat specifiek instaat voor druggebruikers en die aanvullende diensten voor dit publiek onthalen; het geïntegreerde centrum bestaande uit structuren uit verschillende sectoren en dat open staat voor een breed publiek; en het geïntegreerde centrum dat de verticale organisaties van de sectoren en de afspraken vernieuwt om sociale/gezondheidspraktijken ten voordele van elke bezoeker in te voeren. Dit zijn drie modellen, drie experimenteerprojecten die zich hoofdzakelijk of meer bepaald richten op de opvang van sociaal onderbeschermden druggebruikers.

Geïntegreerde netwerken en centra doen een beroep op nieuwe beroepen, reeds uitgetest in welbepaalde structuren: er is sprake van “interfaces”, van “mobiele psychosociale begeleiders”, net als er sprake was van “case managers”. De benamingen verschillen en kunnen belangrijke nuances benadrukken. Wat niet verhindert dat deze functies de neiging hebben om de afstemming toe te laten, wetende dat ze vaak buiten de muren handelen, tussen instellingen, in de verblijfplaatsen of/ en in “outreach”. Omdat de toegang tot zorg, alle zorg, moeilijk is voor overwegend kwetsbare druggebruikers, zetten professionals uit gespecialiseerde structuren zich in beweging, gaan hen tegemoet, maken banden met hen en met de andere spelers uit de sociale en gezondheidssector. Gelet op de veelzijdige en vervlochten problemen is deze functie nodig.

Maar laten we ons geen rad voor de ogen draaien: ze zal nooit volstaan. Bij het vullen van de putten hier, blijven onvermijdelijk putten ergens anders openliggen. De professionals vragen om allerhande banden te verzorgen, voor elke problematiek en voor elk publiek, is vergeten dat de structuren en meer nog het systeem zich meer moeten aanpassen.

We komen praten over structuren en geïntegreerde centra, die voor hen slechts een van de aangepaste vormen zijn; er worden er nog andere verwacht.

Wat de systemen betreft, moet er nog veel worden opgericht...

## OP INSTITUTIONEEL NIVEAU: DE VEREISTE UNIVERSALITEIT VAN DE VERZEKERING

Het systeem beschikt over middelen, maar er moeten er nog worden ingevoerd. En ruimer gezien moet het algemeen kader dat de armste inwoners toegang verleent tot de zorg nog worden uitgebouwd. Want eigenlijk heeft niet iedereen in de praktijk toegang tot de verhoogde tussenkomst, de sociale derde betaler, de maximumfactuur of nog het medisch forfait.

De uitkeringsgerechtigden van het OCMW hebben toegang tot de verhoogde tussenkomst, de maximumfactuur en de sociale derde betaler. De sociale derde betaler is ook beschikbaar voor personen die naar drugsopvangcentra gaan, terwijl de maximumfactuur beschikbaar is voor chronisch zieken die daarnaast aanspraak kunnen doen op andere maatregelen van het ziekenfonds, zoals het zorgforfait. De poliklinieken die met



een forfait werken, bieden eindelijk een handige oplossing voor gezinnen met een laag inkomen...

Deze uiteenlopende voordelen maken de zorg ontegensprekelijk toegankelijker.

Maar er blijft een voorwaarde gelden, namelijk de aansluiting van de persoon tot het systeem, tot het ziekenfonds, tot het OCMW. En dat zijn de sociaal onderbeschermden niet.

De universele verzekering is de stap verder, die nodig is om een meer inclusieve maatschappij te consolideren.

Omdat de ongelijkheden steeds sterker worden en de onzekerheid meer sociale bevolkingslagen treft, stijgt de kans op steeds grotere vallen.

De universaliteit van de rechten en de zorg wordt noodzakelijk om deze bewegingen tegen te gaan.

Is ze realistisch op het niveau van het Brussels Gewest, indien ze het niet is op federaal niveau? Het is geweten dat het Gezondheidsplan veel aandacht besteedt aan de toegang tot de zorg. Zal het deze toegang voor iedereen mogelijk maken?

Zal het Veiligheids- en Preventieplan helpen om afstand te nemen ten opzichte van de criminalisering van druggebruikers die nog steeds mogelijk is in België. Zal het reële alternatieven voor de veroordeling van de druggebruiker toelaten, hoewel deze per definitie drugs heeft gekocht?

Of zullen de sociaal onderbeschermden, ziek, nog steeds rondhangen in onze gevangenissen, onze straten, onze stations en de kieren van een stad die zich hoofdstad noemt?

## 12. HET ELEKTRONISCH TOEZICHT: "VRIJHEID" TEGEN DE LAAGSTE PRIJSI

### FÉDÉRATION BRUXELLOISE DES INSTITUTIONS POUR DÉTENUS ET EX-DÉTENUS (FIDEX)

AUTEUR

**Benoit ENGLEBERT**

Fédération bruxelloise des institutions pour Détenus  
et Ex-Détenus (Fidex)

Albertlaan 29 – 1190 Brussel

<http://caap.be/>

### 12.1 Een moeilijke realiteit

De terreinwerkers van de Brusselse sector voor hulp aan rechtzoekenden benadrukken reeds geruime tijd de toenemende moeilijkheden voor personen onder elektronisch toezicht aan wie het recht op een leefloon wordt geweigerd. Als reactie op deze feitelijke toestand heeft Fidex in naam van de terreinwerkers beslist om hun vaststellingen in het Brussels Gewest te verzamelen en de betrokken instanties te interpellieren.

Het bevoegde OCMW weigert de personen onder elektronisch toezicht het leefloon<sup>[109]</sup> toe te kennen omdat de persoon zou afhangen van de FOD Justitie en dus ook niet van de POD Maatschappelijke Integratie afhangen. Ze ontvangen een uitkering van de FOD Justitie indien ze deze aanvragen.

Deze belangrijke informatie die aan de betrokken personen wordt gegeven, is helaas vaak onvolledig en wordt meegedeeld in een context (in de gevangenis blijven of niet?) die hen niet toelaat om een doordachte keuze te maken.

De uitkering van de FOD Justitie is immers lager dan het leefloon en dat verschil stijgt elk jaar omdat de uitkering niet meer werd aangepast sinds 2007 en niet wordt geïndexeerd zoals de inkomens.

Het leefloon voor een alleenstaande bedroeg € 850,39 op 01/04/2016, terwijl de uitkering van de FOD Justitie € 646,35 bedroeg voor een soortgelijke situatie.

We herinneren eraan dat deze bedragen veel lager zijn dan de armoederisicodrempel van € 1.000 per maand voor een alleenstaande, € 1.600 voor een alleenstaande ouder met twee kinderen en € 2.101 voor een koppel met twee kinderen.

Wat de kansarmoede van deze personen onvermijdelijk verergert. En deze wordt nog versterkt door de administratieve formaliteiten die moeten worden vervuld om de uitkering te krijgen. Er moet een aanvraagformulier worden ingevuld, een

attest van het OCMW, van de RVA en een gezinssamenstelling worden overhandigd.

Te gevolge van de opgelegde beperking op verplaatsing en hun tijdsduur leiden deze administratieve handelingen onvermijdelijk tot bijkomende uitgaven.

De verhoogde kansarmoede heeft in meerdere gevallen trouwens tot het verlies van de huisvesting geleid.

En dan is er nog het feit dat steeds meer opvanghuizen hun houding tegenover dit publiek in financiële moeilijkheden herzien en met hen weigeren te werken.

Deze problematiek, die rechtstreeks voortvloeit uit het elektronisch toezicht verhoogt de "risicosituaties" die het elektronisch toezicht oorspronkelijk wou controleren of op zijn minst beperken.

De personen aan wie dit toezicht wordt voorgesteld en die geen spaargeld hebben of een omgeving die hen financieel kan steunen, hebben dringend nood aan een vervangingsinkomen.

### 12.2 Ongelijke behandeling

We benadrukken ook dat het leefloon het enige vervangingsinkomen is dat aan personen onder elektronisch toezicht wordt geweigerd. Inderdaad, de werkloosheidsuitkering, de vergoedingen van het ziekenfonds en de uitkeringen voor personen met beperkingen worden gehandhaafd tijdens het elektronisch toezicht. Deze ongelijke behandeling en de problematieken die eruit voortvloeien, roepen vragen op.

Weinig personen leggen de kwestie van de weigering van het OCMW om hen een leefloon toe te kennen of het discriminerende aspect aan het feit dat de uitkering van de FOD Justitie lager is dan het leefloon, voor aan hoven of rechtbanken.

Wanneer een dergelijke zaak toch aan de Arbeidsrechtbank wordt voorgelegd, vaak dankzij de omgeving en een duidelijk aanwezige ondersteuning, winnen deze personen de zaak in de vorm van aanvullende sociale hulp om het verschil tussen beide uitkeringen te compenseren.

In de huidige logica zouden personen onder elektronisch toezicht die een uitkering van de FOD Justitie ontvangen, systematisch een financiële aanvulling moeten vragen onder de vorm van sociale hulp die dus het verschil zou wegwerken.

Bij weigering van het OCMW om tussen te komen onder de vorm van sociale hulp, zou de persoon zich tot de Arbeidsrechtbank moeten richten.

[109] In toepassing van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en het koninklijk uitvoeringsbesluit van 11 juli 2002.

De veroordeelde OCMW's zouden dan verplicht zijn om het verschil aan de eiser te betalen en zich dan te laten vergoeden door de POD Maatschappelijke Integratie.

Hoewel het ons niet haalbaar lijkt om de betrokken personen aan te moedigen om een vordering in te stellen bij de Arbeidsrechtbank, is het ook ondenkbaar om de situatie zo te laten. Het is niet realistisch om met personen in dergelijke situatie van kansarmoede te werken aan re-integratie.

## 12.3 Voorstellen

Rekening houdend met deze vaststelling, wil Fidex een denkoefening doen met de betrokken instanties om de schadelijke effecten die vandaag worden vastgesteld, zoveel mogelijk te beperken.

Er moeten oplossingen gezocht worden en deze moeten volgens Fidex ten minste aan de volgende eisen beantwoorden:

- Het inkomen dat een persoon onder elektronisch toezicht krijgt, mag niet lager zijn dan het leefloon waarop hij zonder dit toezicht recht zou hebben en moet rekening houden met de bijkomende uitgaven door de beperkingen in tijd en bewegingsvrijheid waarmee hij geconfronteerd wordt.
- Het is niet aangeraden om het aantal administratieve formaliteiten om een vervangingsuitkering te ontvangen en de kosten die ermee gepaard gaan, te verhogen terwijl de tijd en de verplaatsingen van de persoon beperkt worden door het toezicht.

Een ambitieuze oplossing die rekening zou houden met bovenstaande argumenten, zou kunnen worden gevonden door de denkoefening te maken over de mogelijkheid om de financiële middelen van de FOD Justitie, die vandaag de vervangingsuitkeringen toekent, over te dragen aan de POD Maatschappelijke Integratie.

Deze zou op zijn beurt de OCMW's die het leefloon aan de personen onder elektronisch toezicht moeten betalen, kunnen financieren.

Een andere oplossing, die veel minder ambitieus is, is om na te denken over een berekeningswijze van de uitkering van de FOD Justitie zodat deze systematisch wordt geïndexeerd en de evolutie van het leefloon volgt door de meerkosten ten gevolge van de beperkingen van het elektronisch toezicht in aanmerking te nemen.

Deze interpellatie wil constructief zijn en daarom blijven de leden van Fidex beschikbaar en staan ze open voor een uitwisseling die tot een verbetering van de situatie zou leiden.

# 13. VOOR EEN GEWEST DAT PROACTIEF HANDELT OM DE SOCIALE ONDERBESCHERMING TE BEPERKEN

## LE FORUM - BRUXELLES CONTRE LES INÉGALITÉS

### AUTEUR

**Bruno VINIKAS**

Contactpersoon: Nicolas De Kuysche  
Le Forum - Bruxelles contre les Inégalités  
F. Bernierstraat 40 – 1060 Brussel

<http://www.fblp.be/>

Voorafgaande waarschuwing. Dit artikel werd geschreven voor publicatie in de rubriek “Gekruiste blikken” van het Armoederapport 2016 op een moment waarop de inhoud van het Sociaal Rapport 2016 en het thematisch rapport over het niet-gebruik niet gekend was omdat ze nog niet waren gepubliceerd. Het zou dus kunnen dat de inhoud van deze rapporten enkele van onze waarnemingen overbodig maken of zelfs ontkrachten. Het is belangrijk om dat voor ogen te houden.

### 13.1 Inleiding

1 januari 2015 zal voor Brussel een zwarte dag zijn inzake toename van de kansarmoede. Tussen “gelukkig Nieuwjaar” en “goede gezondheid” sloot de RVA zowat 3.000 Brusselse gerechtigden uit van de wachtuitkering van het werkloosheidsstelsel. Een actie die belangrijk genoeg was om tot protest te leiden bij syndicale en militante stemmen. Men wist toen nog niet dat het betoog van de Brusselse OCMW’s enkele maanden later het meest onrustwekkend zou zijn. Van de 3.000 ex-werklozen van wie de rechten afliepen, zouden slechts 29 % aankloppen bij de OCMW’s, volgens deze laatste. Wat was er met de ontbrekende 71 % gebeurd? Tijdens hun zoektocht naar verklaringen ontdekten de journalisten van de rubriek “maatschappij” de realiteit van het niet-gebruik.

We zullen aan het einde van dit artikel tonen dat het niet enkel perfect mogelijk is om een antwoord te geven op de vraag “Wat was er met de ontbrekende 71 % gebeurd?”, maar dat het ook nodig is om dat te doen.

### 13.2 Enkele wetenschappelijke referenties

Het thema van de sociale onderbescherming (of non take-up) wordt al lang aangehaald in het sociaal en politiek domein. Heel wat wetenschappelijke werken hebben de mechanismen blootgelegd die tot het fenomeen van niet-gebruik leiden. In 2014 had het Interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting een colloquium in de Senaat georganiseerd om de stand van zaken te schetsen. We willen vier van deze analyses vermelden die deze mechanismen volgens ons goed omschrijven en die we later nodig zullen hebben.

Pierre Mazet, onderzoeker bij ODENORE (Observatoire des non-recours aux droits et services, Grenoble) had voor voornoemd colloquium van 2014 een duidelijke formulering uitgewerkt van de 4 oorzaken van niet-gebruik van bepaalde rechten of diensten<sup>[110]</sup>:

- Onwetendheid: het aanbod is niet gekend
- Ontbreken van de vraag: het aanbod is gekend, maar niet gevraagd
- Niet-ontvangst: het aanbod is gekend en gevraagd, maar niet ontvangen
- Niet-aanbieding: de sociale tussenpersonen stellen het aanbod niet voor.

Ides Nicaise, hoogleraar aan de KUL (HIVA) had in 2004 een onderzoek in 13 Europese landen gedaan om hun min of meer grote betrokkenheid in de dekking van de sociale behoeften van hun respectieve bevolking vast te leggen<sup>[111]</sup>.

Hij had er een typologie in vier landengroepen uit afgeleid, die als volgt onderscheiden worden:

- “familistisch regime”, dat typisch is voor Zuid-Europa: de familie staat in de eerste plaats in voor de sociale solidariteit, wat de lage sociale bescherming door de overheid verklaart
- “liberaal regime” (Angelsaksische landen): de markt staat in de eerste plaats in voor de sociale behoeften, wat de lage sociale bescherming verklaart, die zich tot de armsten beperkt
- “conservatief/corporatistisch regime” (landen van het Europese continent waaronder België): de sociale bescherming wordt verzekerd door een sociale zekerheid

[110] Pierre Mazet (ODENORE): ‘Le non recours par la non demande : mise en question de la pertinence de l’offre publique.’ Uiteenzetting op het colloquium “Armoede en ineffectiviteit van rechten. Niet-toegang tot en niet-gebruik”, georganiseerd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (december 2014).

[111] Ides Nicaise, Steven Groenez, Laura Adelman, Simon Roberts and Sue Middleton (KUL-HIVA): Gaps, traps and springboards in the floor of social protection system. A comparative study of 13 EU countries (May 2004).

die verbonden is aan het werk, maar de restsystemen zijn problematischer

- "sociaal-democratisch regime" (Scandinavische landen): de sociale rechten vallen onder het burgerschap en zijn dus in het algemeen goed gedekt.

Ides Nicaise die ook op het colloquium van 2014 sprak, had eveneens uitgelegd dat de sociale rechten niet enkel betrekking hadden op de verschillende systemen van sociale zekerheid of sociale bescherming, maar ook op verschillende overheidsdiensten, meer bepaald op het vlak van gezondheid, gezinsbeleid, onderwijs en huisvesting<sup>[112]</sup>. Het lijkt ons trouwens relevant om justitie aan deze lijst toe te voegen.

En we hebben ook kennis genomen van een studie van Lieve Eenens en Tine Van Regenmortel, onderzoekers aan het VLAS (Vlaams Armoedesteunpunt)<sup>[113]</sup>. Deze studie wil vooral aantonen waarom de overheid de strijd tegen de sociale onderbescherming moet aangaan en hoe ze dat effectief kan doen.

De studie begint met een onderscheid tussen de verschillende manieren waarop een dienst kan worden verleend of een hulp kan worden toegekend:

- Responsief handelen: een openbare dienst (bijvoorbeeld een OCMW) geeft een positief of negatief antwoord op een concrete vraag van een burger en beperkt zich hierbij tot het voorwerp van deze vraag. De burger neemt dus het initiatief voor de vraag.
- Actief handelen: in dit geval gaat de dienst een stap verder dan een gewoon antwoord op een concrete vraag. De burger krijgt meerdere alternatieven aangeboden. Bovendien wordt hij actief geïnformeerd over mogelijke interventies in andere domeinen dan deze waarvoor hij hulp is komen vragen. Maar ook hier neemt de burger het initiatief.
- Proactief handelen: Dit gaat nog een stap verder en de initiatiefnemer is hier de overheid, die stappen zet om ervoor te zorgen dat iedereen die recht heeft op diensten deze rechten ook realiseert.

Volgens de auteurs moeten er drie strategieën worden onderscheiden binnen het proactief handelen:

- Proactief of automatisch informeren van potentiële gerechtigden
- Actief opsporen en benaderen van gerechtigden
- Automatische rechtentoekenning

Bij proactief handelen worden we dus geconfronteerd met een ommekeer van de verantwoordelijkheden tussen de burger en de overheid in de zoektocht naar een optimalisering van de toekenning van de rechten en de diensten waarop de burger recht heeft. De auteurs hadden in dit opzicht opgemerkt dat sommige diensten de afgelopen jaren hun initiatieven

eerder beperkten tot de opsporing en bestraffing van reëel of verondersteld misbruik van sociale interventies en tot het aanscherpen van de voorwaarden van deze interventies in plaats van tot de systematische terugdringing van het niet-gebruik.

Maar voornoemde studie is vooral belangrijk omdat ze uitlegt hoe de Vlaamse Gemeenschap van theorie naar actie is overgegaan op dit vlak. Men is uitgegaan van enkele inleidende studies waarvan een actieonderzoek van HIVA-K.U.L. in vijf gemeenten in Zuid-Oost-Vlaanderen om te onderzoeken in welke mate er een zeker proactief beleid werd gevoerd of kon worden gevoerd of in tegendeel wat dit beleid afremde. In januari 2013 lanceerde de Vlaamse regering, onder impuls van Minister Ingrid Lieten (legislatuur 2009-2014) een grootschalige politieke operatie om het proactief handelen te promoten. Deze operatie nam verschillende vormen aan, zoals:

- De mobilisatie van 29 pilootgemeenten en -steden
- De lancering van een omvangrijke enquête bij alle Vlaamse gemeenten (en in principe ook de 19 Brusselse gemeenten) om een inventaris te maken van de specifieke hulp en programma's die hun OCMW's organiseren en de toegangsvoorwaarden.
- De oprichting van een nieuw orgaan dat alle beschikbare computergegevens op plaatselijk, gewestelijk en federaal moet inzamelen en hun kruising moet programmeren, meer bepaald in samenwerking met de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ). Dit orgaan is dus een nieuwe kruispuntbank, eigen aan de Vlaamse Gemeenschap: het MAGDA-Platform (Maximale GegevensDeling tussen Administraties en Agentschappen).

De promotoren van deze operatie beoogden o.a. de automatische toekenning van het OMNIO-statuut. Dit statuut kent een aantal voordelen of kortingen inzake gezondheidszorg toe, maar ook in andere domeinen zoals openbaar vervoer, sociale tarieven voor gas, elektriciteit en stookolie, radio, telefonie. Het wordt vandaag reeds proactief toegekend aan bepaalde categorieën personen zoals de gerechtigden van een leefloon of equivalent leefloon, van een IGO (inkomensgarantie voor ouderen), van een uitkering voor personen met een beperking en aan bepaalde categorieën minderjarigen.

Dit statuut kan ook op verzoek (een responsieve handeling dus) worden toegekend aan andere personen op basis van hun laag inkomen na een middelenonderzoek onder vrij strikte voorwaarden. Deze situaties komen heel vaak voor en het is geen verrassing dat de middelenonderzoeken een hoog aantal gevallen van niet-gebruik aantonen. De inkomens waarover het middelenonderzoek gaat en waarvan de hulpvrager het bewijs moet leveren, zijn nochtans gekend bij de een of andere overheid. Het zou dus volstaan om ze te kruisen, niet voor een specifieke hulpvrager, maar voor de volledige bevolking om proactief over deze gegevens te beschikken.

Voor we dit hoofdstuk afsluiten, willen we melden dat een aantal organen reeds een proactief beleid inzake rechten of diensten voeren. We denken hier aan de Rijksdienst voor pensioenen (die onlangs samenvloede in een nieuwe Federale Pensioendienst), verantwoordelijk voor het beheer van de pensioenen van werknemers uit de privésector. Dit orgaan is ook belast met de IGO, waarbij een inkomen wordt toegekend aan bejaarde personen van ten minste 65 jaar die

[112] Ides Nicaise (KUL-HIVA): Gaten in het net. Onderzoek over het niet-gebruik en de niet-effectiviteit van sociaal-economische rechten in België. Uiteenzetting op het colloquium "Armoede en ineffectiviteit van rechten. Niet-toegang tot en niet-gebruik", georganiseerd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (december 2014).

[113] Lieve Eenens en Tine Van Regenmortel: Automatische rechtentoekenning en proactief handelen. Een verkenning op lokaal niveau met bijzondere aandacht voor mensen met een laag inkomen. VLAS – Studies 4 Antwerpen. Vlaams Armoedesteunpunt (april 2013).



strikt gesproken geen recht hebben op een pensioen of, meer voorkomende situatie, waarbij een aanvullend inkomen wordt toegekend aan bejaarde personen van wie het pensioen te laag is. In dat laatste geval kent de RVP automatisch supplementen toe in functie van de elementen waarover hij beschikt.

### 13.3 Terugdringen van het niet-gebruik in het Brussels Gewest

Bij de redactie van dit artikel gingen we ervan uit dat de redacteurs van het Thematisch rapport 2016 over het niet-gebruik details zouden geven over de talrijke ingevoerde en gerealiseerde acties van de verschillende organen en organisaties die actief zijn in het sociaal domein, soms al jarenlang en niet alleen in de strijd tegen armoede, maar ook om het niet-gebruik terug te dringen. Daarom sommen we ze op, zonder verdere details te geven: in de eerste plaats natuurlijk de veelzijdige actie van de 19 OCMW's in ons gewest, maar ook andere organisaties zoals de CASG's (Centra voor globale sociale actie, gefinancierd door de COCOF), de CAW's (Centra voor algemeen welzijnswerk, gefinancierd door de GGC), CAW Brussel (Centrum Algemeen Welzijnswerk, gefinancierd door de Vlaamse Gemeenschap en het VGC), de sociale diensten van de ziekenfondsen en de verschillende samenwerkingsvormen tussen deze organisaties en de vele anderen die we hier onmogelijk allemaal kunnen vermelden.

Maar naast de waardering voor de kwaliteit van het werk van deze organisaties en hun toewijding tegenover hun publiek, moet worden vastgesteld dat al hun activiteiten niet volstaan, dat er heel wat niet-gebruik is bij de toekenning van bepaalde rechten en daar zijn ten minste twee redenen voor.

De eerste is dat hun personele en materiële middelen niet volstaan om alle acties te organiseren die ze tot een goed einde willen kunnen brengen. Het is een banale vaststelling die deze organisaties en meer bepaalde de OCMW's zelf regelmatig vermelden. En we oordelen dat hun eisen voor meer personele en materiële middelen daadwerkelijk legitiem zijn en zouden moeten worden gehoord door de respectieve subsidiërende diensten.

De tweede reden is dat hun interventies ook beperkt zijn omdat ze enkel kunnen reageren na een individuele aanvraag, dat wil zeggen responsief, dan wel actief handelend, zoals hoger gedefinieerd. En daarom is het jammer dat deze organisaties niet proactief mogen handelen, wat hen zou toelaten om een groter publiek, lees ongeveer het voltallige publiek te bereiken.

Toch bestaat de proactieve handeling in het Brussels Gewest. We kennen er ten minste een duidelijk voorbeeld van, dat van de MIVB. We herinneren eraan dat naar aanleiding van de technische invoering van de elektronische kaart MOBIB in 2008, in 2009 werd beslist dat de MIVB alle Brusselaars van 65 jaar en meer een MOBIB-kaart zou geven die hen een onbeperkte vrije doorgang tot het netwerk gaf. Bijzonder innoverend detail: de MIVB had alle Brusselaars van 65 jaar en meer rechtstreeks aangeschreven om deze kaart voor te stellen en vermeldde hierbij de - trouwens relatief eenvoudige - administratieve formaliteiten die moesten worden vervuld om de kaart te

krijgen. De MIVB zal de namen en adressen van de betrokken personen vermoedelijk gevraagd hebben aan het Rijksregister, wat duidelijk geen probleem was. Deze actie was heel doeltreffend vermits ongeveer een Brusselse senior op twee daadwerkelijk een MOBIB-kaart 65+ heeft verworven. Laten we verduidelijken dat de MIVB in 2013 zijn beleid van gratis vervoer gedeeltelijk heeft aangepast en dat de MOBIB-kaarten 65+ vandaag 60 euro per jaar kosten, behalve voor de gerechtigden van het OMNIO-statuut, voor wie de totale kosteloosheid werd gehandhaafd.

Voor ons artikel schuilt het belang van dit voorbeeld in het feit dat een gewestelijk orgaan technisch in staat was een proactief sociaal beleid te voeren. Wat ons doet concluderen dat het Brussels Gewest reeds toegang heeft tot talrijke geautomatiseerde gegevensbronnen op verschillende niveaus die het zou kunnen mobiliseren om systematischer een proactief beleid te voeren. Het voorbeeld van de MIVB toont dat het Gewest gemakkelijk toegang heeft tot het Rijksregister, dat trouwens dagelijks wordt gebruikt door de gemeentediensten. Het Gewest zou via de Kruispuntbank trouwens toegang kunnen hebben tot alle gegevens van de sociale zekerheid. Misschien preken we uit onwetendheid en bestaat deze samenwerking al voor bepaalde acties, wat ons zeker blij zou stemmen. De zesde staats hervorming heeft de inning en het gebruik van de onroerende fiscaliteit naar de Gewesten overgeheveld en dit impliceert een samenwerking tussen deze laatste en de FOD Financiën en dus de mogelijke of reeds georganiseerde toegang tot alle informatie over de inkomens. Deze institutionele hervorming heeft ook de betaling van de gezinsbijslag en de mogelijkheid om het gezinsbeleid te wijzigen overgeheveld naar de Gewesten. De politici dringen erop aan dat bepaalde determinanten voor de toekenning van de gezinsbijslag moeten worden veranderd om in bepaalde gevallen rekening te houden met de specifieke sociale situatie van de gezinnen. Dit impliceert opnieuw dat de inkomens van de gezinnen gekend moeten zijn, wat kan bij gebruik van de federale belastinggegevens.

We stellen dus vast dat ons Gewest de technische tools zou kunnen en moeten creëren om alle relevante informatie over de sociale situatie van de personen en de gezinnen in te zamelen en op deze manier een vernieuwend beleid inzake sociale proactiviteit te definiëren. Op zowel technisch als politiek vlak zou het voorbeeld van het MAGDA-Platform een inspiratiebron kunnen zijn voor onze regionale verantwoordelijken die op bepaalde bestaande krachtige regionale tools zouden kunnen steunen.

We komen even terug naar de 71 % gerechtigden van een wachuitkering van wie de rechten afliepen, die in januari 2015 "verdwenen" zijn en herinneren eraan dat dit een permanent fenomeen is vermits er sinds die datum elke maand opnieuw personen van wie de rechten aflopen, verdwijnen. Is het wachten op de oprichting van een Brusselse MAGDA om deze kwestie op te lossen? Eigenlijk niet: de oplossing is veel eenvoudiger en had al in januari 2015 kunnen worden toegepast. Deze "verdwenen werklozen" waren geen onbekenden. Integendeel, twee openbare organen, namelijk de RVA en Actiris kenden hun namen en adressen. Misschien vonden sommigen de samenwerking met de RVA problematisch? Actiris is daarentegen een gewestelijk orgaan en het had gewoon listings per gemeente van deze 3.000

gerechtigden van wie de rechten aflopen, kunnen opstellen en naar de negentien overeenstemmende OCMW's kunnen sturen. Dat ware een uitstekende zet inzake proactief handelen geweest.

Niets verhindert Actiris om dit te doen, behalve indien dat al het geval is, wat ons zeker blij zou stemmen.

Om af te ronden willen we een totaal ander probleem vermelden. In punt 2 van dit artikel hebben we, met Ides Nicaise, gemeld dat de toegang tot de sociale rechten ook betrekking heeft op de probleemloze toegang tot bepaalde overheidsdiensten. We willen hier meer bepaald het onderwijsdomein vermelden en zullen ons opzettelijk tot dit domein beperken. Het onderwijs dat in België als een universele dienst is georganiseerd, dat wil zeggen open voor iedereen onder identieke voorwaarden, is niet enkel een recht, maar ook een plicht voor kinderen van 6 tot 18 jaar. Er bestaan regelgevende teksten die de kosteloosheid van het verplichte onderwijs aankondigen, maar dat is eigenlijk ver van de realiteit. La Ligue des Familles haalt dit probleem regelmatig aan. In een persbericht van 17 augustus jl, vertelde ze over een nieuwe studie over de reële kosten die gezinnen voor het onderwijs van elk kind betalen<sup>[114]</sup>. Concreet gezien toont deze studie meer bepaald aan dat het kleuteronderwijs gemiddeld € 280 per jaar kost, het lager onderwijs € 1.225 en het secundair onderwijs € 1.550. In het secundair beroepsonderwijs zijn deze bedragen nog hoger omdat het professioneel materiaal moet worden aangekocht. De studie kleeft een cijfer op specifieke kosten zoals uitstappen en schoolreizen en benadrukt dat de schoolkosten in het leerplichtonderwijs voor een enkel kind eigenlijk ongeveer gelijk zijn aan het maandloon van een arbeider.

Het is waar dat het toekomstige "Pacte pour un enseignement d'excellence" (Pact voor uitmuntend onderwijs) van de Fédération Wallonie-Bruxelles heel veel ambitieuze projecten telt, zoals een onderhoofdstuk (IV.3) over de kosteloosheid van de schoolkosten. Het bevat echter geen concreet voorstel, in tegenstelling tot alle andere hoofdstukken. La Ligue des Familles doet nauwkeurige en graduele voorstellen om te beginnen bij de

- volledige kosteloosheid van het kleuteronderwijs, gevolgd door het lager onderwijs en ten slotte het secundair onderwijs
- progressief per kostentypes te werken en, net als in de Vlaamse Gemeenschap, te beginnen met de kosten voor het materiaal dat nodig is voor de lessen
- om een specifieke strategie voor het beroepsonderwijs in te voeren.

Vaststellingen en voorstellen die het Forum enkel kan goedkeuren. Ons Gewest, dat wel wat kan wegen op het beleid van de Fédération Wallonie-Bruxelles, zou deze eisen moeten steunen. Ten deze moet het niet tussenkomen in een domein waarvoor het niet bevoegd is, onderwijs, maar in naam van zijn sociale verantwoordelijkheid ten opzichte van zijn bevolking.

[114] Ligue des Familles : L'école est loin d'être gratuite, persbericht van 17 augustus 2016, [www.laligue.be/leligueur/articles/l-ecole-coute-un-mois-de-salaire-aux-parents](http://www.laligue.be/leligueur/articles/l-ecole-coute-un-mois-de-salaire-aux-parents)







## Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest

Brussels armoederapport 2016

De inhoud en de timing van het Brussels armoederapport werden vastgelegd door de ordonnantie van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 20 juli 2006. Het is de bedoeling het parlementair debat te voeden op basis van verschillende soorten informatie in verband met armoede en armoedebestrijding.

Het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn werd belast met de uitwerking van het armoederapport.

Het Brussels armoederapport is een politiek proces dat steunt op de uitwerking van vijf katernen en de informatie die deze bevatten: "de Welzijnsbarometer", het "Thematisch rapport", de "Gekruiste blikken", het "Actieplan armoedebestrijding" en tot slot de "Synthese van de rondetafel".

Binnen dit kader en op basis van deze rapporten formuleert de Verenigde Vergadering aanbevelingen met betrekking tot de strijd tegen armoede.

Deze publicatie is gewijd aan de problematiek van non take-up van de sociale rechten en sociale onderbescherming. Ze bevat twee katernen van het Brussels armoederapport.

1. Het eerste deel is het "Thematisch rapport" (tweede katern). Dit deel is het resultaat van een participatief proces zoals voorzien in de ordonnantie. Dankzij de vele getuigenissen van betrokkenen en hulpverleners krijgt de lezer inzicht in de problematiek.
2. Deel twee zijn de "Gekruiste blikken" (derde katern). Dit deel werd geschreven door Brusselse observatoria, referentiecentra en federaties van centra en diensten. Ook zij buigen zich over sociale onderbescherming en non take-up.

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

Dit document is ook beschikbaar in het Frans.

Ce document est également disponible en français sous le titre :  
**"Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise"**