

OBSERVATOIRE  
DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL  
BRUXELLES



OBSERVATORIUM  
VOOR GEZONDHEID EN WELZIJN  
BRUSSEL

Katern 1

Katern 2

Katern 3

Katern 4

Katern 5

# Externe bijdragen

BRUSSELS  
ARMOEDERAPPORT 2008



Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie



OBSERVATORIUM  
VOOR GEZONDHEID EN WELZIJN  
BRUSSEL



OBSERVATOIRE  
DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL  
BRUXELLES

# Externe bijdragen

BRUSSELS  
ARMOEDERAPPORT 2008



Katern 3

### **Brusselse armoederapporten**

De inhoud van het Brussels armoederapport werd vastgelegd in de ordonnantie “betreffende het opstellen van het armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” van 20 juli 2006.

Het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn werd belast met de uitwerking ervan.

De rapporten worden verspreid via de website ([www.observatbru.be](http://www.observatbru.be)) en op eenvoudig verzoek.

Elk rapport mag worden gekopieerd, mits vermelding van de bron.

### **Reeds verschenen Brusselse armoederapporten**

#### **2008**

Welzijnsbarometer

Thematisch rapport: armoede en (ver)ouderen

Externe bijdragen

Brussels actieplan armoedebestrijding

Synthese van de rondetafel

#### **2007**

Welzijnsbarometer

Externe bijdragen

#### **2006**

Welzijnsbarometer

Opvolging van de parlementaire aanbevelingen 1998-2001-2004

#### **2005**

Welzijnsbarometer

#### **2004**

“9<sup>de</sup> armoederapport”

Deel 1: armoede-indicatoren, gebrek aan inkomsten en overmatige schuldenlast

Deel 2: verslag van het rondetafelgesprek van 12 oktober 2004

#### **2002**

“8<sup>ste</sup> armoederapport”

Deel 1: armoede-indicatoren, armoede en huisvesting

Deel 2: verslag van het rondetafelgesprek van 26 september 2003

#### **2000**

Armoederapport 2000: armoede-indicatoren, opvolging van 4 parlementaire aanbevelingen

Verslag van het rondetafelgesprek van 10 mei 2001

#### **1999**

Armoederapport 1999: armoede-indicatoren

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

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, Externe bijdragen, Brussels armoederapport 2008, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2008.

## COLOFON

Deze Externe bijdragen vormen een onderdeel van het Brussels armoederapport 2008.

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

### Coördinatie:

Annette Perdaens

### Vertaling:

Brussels Language Services bvba

### Lay-out:

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

### Depotnummer:

D/2008/9334/26

### Voor meer informatie:

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

Annette Perdaens

Tel.: 02/552 01 50

aperdaens@ccc.irisnet.be

## INHOUDSTAFEL

Inleiding .....	4
<b>Externe bijdragen</b>	
1. Actiris, Brussels Observatorium van de Arbeidsmarkt en de Kwalificaties: <i>Tewerkstellingsbeleid voor ouderen</i> .....	5
2. Federaties van sociale diensten in samenwerking met de CASG, de CAW/CAP en de CAW's: <i>Komt u rond met 10 euro per dag?</i> .....	9
3. La Strada, Steunpunt thuislozenzorg Brussel: <i>Thuislozen in Brussel</i> .....	11
4. Overlegplatform Geestelijke Gezondheid Gebied Brussel-Hoofdstad: <i>Bestaansonzekerheid en geestelijke gezondheid</i> .....	19
5. CGEE, Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles: <i>Sociale balans van een jaar liberalisering van de gas- en elektriciteitsmarkt</i> .....	21

## INLEIDING

De Externe bijdragen vormen een onderdeel van het Brussels armoederapport 2008.<sup>[1]</sup>

Volgens artikel 4.1. en de commentaren bij de ordonnantie van 20 juli 2006 moeten de Externe bijdragen handelen over “kenmerken van armoede en armoedebestrijding” in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en worden ze niet opgesteld door “universitaire onderzoekscentra” maar door Brusselse “observatoria, referentiecentra of federaties van centra en diensten”.

Volgende organismen werden aangeschreven om een bijdrage te leveren:

- De Conferentie van OCMW-voorzitters en –secretarissen
- De Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
- De Federatie van de bicommunautaire Centra voor maatschappelijk werk, in samenwerking met de Franstalige en Nederlandstalige Brusselse federaties
- La Strada, Steunpunt thuislozenzorg Brussel
- GREPA, Steunpunt voor schuldbemiddelingsdiensten
- Het Observatiecentrum voor de huisvesting (BGHM)
- Het Brussels Observatorium van de arbeidsmarkt en kwalificaties, Actiris
- De Coordination Gaz-Electricité-Eau
- Het Overlegplatform Geestelijke Gezondheid Gebied Brussel-Hoofdstad
- Fédération des Services Bruxellois d’Aide à Domicile.

Vijf organisaties bezorgden een bijdrage aan het Observatorium. De bijdragen werden als dusdanig vertaald en gebundeld in dit rapport.

---

[1] Zie ordonnantie van 20/7/2006 betreffende het opstellen van het armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, te raadpegen op [www.observatbru.be](http://www.observatbru.be).

# I. ACTIRIS, BRUSSELS OBSERVATORIUM VAN DE ARBEIDSMARKT EN DE KWALIFICATIES

## Tewerkstellingsbeleid voor ouderen

### 1.1 SITUATIE VAN DE 50-PLUSSERS OP DE BRUSSELSE ARBEIDSMARKT

Hoewel de totale tewerkstellingsgraad in Brussel lager ligt dan in de twee andere gewesten, is die voor de 50-plussers in Brussel lichtjes hoger (46,8 %) dan in Vlaanderen (46,4 %) en Wallonië (44,3 %) (tabel 1-01). Dit kan worden verklaard door het grotere aandeel van de diensteneconomie, de hogere scholingsgraad van deze bevolkingsgroep, het feit dat men er minder snel met vervroegd pensioen gaat en ook door de kosten voor het levensonderhoud in Brussel.

Bovendien kan het feit dat er meer vrouwen in deze leeftijdsgroep op de arbeidsmarkt aanwezig zijn, verklaard worden door sociofamiliale factoren, zoals de oververtegenwoordiging van alleenstaande vrouwen met een kind ten laste.

De tewerkstellingsgraad van oudere werknemers loopt sterk achteruit vanaf de leeftijd van 55 jaar.

In de leeftijdsgroep 55-64 jaar schommelt dit cijfer rond de 30 %, wat nog steeds meer is dan in de andere gewesten, en dat vanwege de hierboven aangehaalde redenen.

We herinneren er echter aan dat de tewerkstellingsgraad voor ervaren werknemers beneden het Europese gemiddelde van 42,5 % (EU-15) en de Europese doelstelling (50 %) voor 2010 ligt.

In vergelijking met Wallonië en Vlaanderen stellen we in Brussel trouwens een verjonging van de bevolking vast. De demografische evolutie is er dan ook minder verontrustend dan in de twee andere gewesten. In het Brussels Gewest zou de afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen<sup>[2]</sup> tussen 2000 en 2020 stijgen van 37,7 naar 39,4 %, in Vlaanderen van 40,5 % naar 56,3 % en in Wallonië van 39,9 % naar 51,7 %.

De ondervertegenwoordiging van de Brusselaars in de groep bruggepensioneerden (tabel 1-02) is het gevolg van sectorale verschillen tussen de gewesten en van de neiging in bepaalde sectoren om zijn toevlucht tot deze maatregel te nemen.

Tabel 1-01: Tewerkstellingsgraad voor de groep 50-64-jarigen per gewest – 2006

	Mannen	Vrouwen	Totaal
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	56,3 %	38,1 %	46,8 %
Vlaams Gewest	57,2 %	35,4 %	46,4 %
Waals Gewest	53,4 %	35,5 %	44,3 %
België	55,9 %	35,6 %	45,7 %

Bron: FOD Werkgelegenheid – ADSEI (EAK)

Tabel 1-02: Voltijds brugpensioenen met vrijstelling van inschrijving als werkzoekende – januari 2008

	Mannen	Vrouwen	Totaal
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	2 849	1 650	4 499
Vlaams Gewest	63 058	14 879	77 937
Waals Gewest	25 216	6 545	31 761
België	91 123	23 074	114 197

Bron: RVA

[2] De afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen geeft de verhouding tussen de bevolking van 60 jaar en ouder en de bevolking op beroepsactieve leeftijd (20 tot 59 jaar). Deze waarde wordt uitgedrukt in percentage.

**Tabel 1-03: Niet-werkende werkzoekenden (NWW) volgens geslacht - ouder dan 50 jaar en totaal (jaarlijks gemiddelde)**

	2000			2002			2007		
	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
NWW > 50 jaar	2 318	1 929	4 247	2 744	2 197	4 942	7 059	6 226	1 328
NWW Totaal	34 683	35 357	70 040	39 835	37 691	77 526	47 796	45 876	93 671
% > 50 jaar	6,7	5,5	6,1	6,9	5,8	6,4	14,8	13,6	14,2

Bron: ACTIRIS

Het aandeel werkzoekenden ouder dan 50 is de laatste 5 jaar op zijn minst significant gestegen. Dit is hoofdzakelijk het gevolg van wetwijzigingen die de toegangsvoorwaarden verstrengen voor het verkrijgen van het statuut van oudere werkloze die vrijgesteld is van sollicitatieplicht (RVA).

Tabellen 1-03 en 1-04 illustreren deze spectaculaire groei.

Dit verschijnsel van communicerende vaten tussen ACTIRIS en de RVA verklaart misschien niet de totale stijging van de werkloosheid bij oudere werknemers.

Uit tabel 1-05 blijkt immers dat de daling van het aantal vrijgestelde oudere werklozen dat door de RVA werd geteld slechts voor twee derde de stijging van het aantal inschrijvingen bij ACTIRIS verklaart.

Wanneer we de som maken van het aantal niet-werkende werkzoekenden dat bij ACTIRIS is ingeschreven en het aantal oudere werklozen dat bij de RVA is ingeschreven, dan krijgen we een totaal van 24 206 personen.

De werkloosheidsgraad bij 50-plussers bedraagt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 9,2 %, wat veel minder is dan het gemiddelde voor het gehele gewest (17,7 %), maar aanzienlijk meer dan het gemiddelde voor de rest van het land (5,6 %).

50-plussers op zoek naar een baan ondervinden veel meer moeilijkheden dan anderen om uit de werkloosheid te geraken. In 2006 slaagde 27,5 % van hen daarin, terwijl het gemiddelde cijfer in de buurt van 42 % lag. Hierdoor loopt deze groep een groter risico om langdurig in de werkloosheid verzeild te raken. Twee derde van de niet-werkende werkzoekenden ouder dan 50 wordt geconfronteerd met langdurige werkloosheid. Dat is aanzienlijk meer dan het percentage langdurig werklozen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat 46 % bedraagt (tabel 1-06).

**Tabel 1-04: Evolutie van niet-werkende werkzoekenden (NWW) volgens geslacht, ouder dan 50 en totaal**

	Evol. 2000-2002 (%)			Evol. 2002-2007 (%)		
	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
NWW > 50 jaar	18,4	13,9	16,4	157,2	183,4	168,8
NWW Totaal	14,9	6,6	10,7	20,0	21,7	20,8

Bron: ACTIRIS

**Tabel 1-05: Niet-werkende werkzoekenden (NWW) ouder dan 50 jaar (ACTIRIS) en oudere werklozen (RVA) (jaarlijks gemiddelde)**

	2000	2002	2007	Evol. 00-02 (%)	Evol. 02-07 (%)
A. NWW > 50 jaar (ACTIRIS)	4 247	4 942	13 285	16,4	168,8
B. Oudere werklozen (RVA)	15 184	16 142	10 921	6,3	-32,3
<b>A+B. Totaal aantal werklozen ouder dan 50</b>	<b>19 431</b>	<b>21 084</b>	<b>24 206</b>	<b>8,5</b>	<b>14,8</b>
I. NWW (ACTIRIS)	70 040	77 526	93 671	10,7	20,8
II. NWW (ACTIRIS) + oudere werklozen (RVA)	85 224	93 668	104 592	9,9	11,7
% werklozen ouder dan 50/ Totaal II.I	22,8	22,5	23,1		

Bron: ACTIRIS, RVA

**Tabel 1-06: Niet-werkende werkzoekenden (NWW) volgens geslacht en werkloosheidsduur - ouder dan 50 en totaal (jaarlijks gemiddelde 2007)**

	DEI > 50 ans			DEI Totaal		
	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
< 2 jaar	2 625	1 982	4 607	26 338	24 026	50 364
2 jaar +	4 433	4 244	8 678	21 457	21 850	43 307
Totaal	7 059	6 226	13 285	47 796	45 876	93 671
% > 2 jaar	62,8	68,2	65,3	44,9	47,6	46,2

Bron: ACTIRIS



## 1.2 HET TEWERKSTELLINGSBELEID VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST VOOR 55-PLUSSERS

Dit beleid stemt in grote lijnen overeen met de voorschriften van het Generatiepact van 23 december 2005. Dit voorziet namelijk voor oudere werknemers:

### – de invoering van tewerkstellingscellen in geval van herstructurering

In het wetsontwerp hebben de tewerkstellingscellen tot doel om zoveel mogelijk kansen te bieden op wedertewerking en brugpensioen zoveel mogelijk te vermijden. Deze cellen - die 6 maanden of langer actief zijn - moeten ook worden ingevoerd bij kmo's. Ze kunnen worden opgericht op initiatief van een vakbond, een publieke dienst voor arbeidsbemiddeling of een sectoraal opleidingscentrum.

Daarbij moet opgemerkt worden dat het een werknemer vrijstaat om eraan deel te nemen, maar wanneer hij ouder is dan 45 en verkiest dit niet te doen, dan verliest hij zijn werkloosheidsuitkering gedurende minstens 4 weken. Bovendien moet hij, wanneer hij deelneemt (ongeacht zijn leeftijd), aantonen dat hij actief meewerkt, op straffe van eventuele sancties wanneer dit niet het geval is.

### – carrièreplanning

Dit stemt overeen met het recht van een werknemer op advies omtrent de planning van zijn loopbaan. Een werknemer ouder dan 40 heeft recht op een tweemaaljaarlijks onderhoud over zijn professionele toekomstperspectieven met een verantwoordelijke van de onderneming waarin hij werkt of met een consultant of een andere externe organisatie.

Deze loopbaanbegeleiding moet normaal gezien erkend en betaald worden door de gewesten.

### – het vergemakkelijken van de wedertewerking van werklozen met beroepservaring

Het betreft hier de outplacementverplichting voor ontslagen werknemers ouder dan 45 jaar. Wanneer de werkgever deze werknemers geen outplacementformule aanbiedt, moet hij de RVA een financiële bijdrage betalen (€ 3 600). De werknemer mag het outplacementaanbod niet weigeren (zelfde sanctie als voor het weigeren van een baan).

### – erkennen van verworven competenties

Er wordt voorgesteld om de erkenningssystemen voor verworven competenties voor een zo breed mogelijke waaier van beroeps categorieën te versnellen. Deze stimulering zou zich ook kunnen richten op doelgroepen

zoals 45-plussers en mensen met een loopbaan van meer dan 20 jaar. Het is aan de gewesten en gemeenschappen om te onderzoeken of dergelijke prioriteiten kunnen worden gesteld.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn bovendien meerdere maatregelen uitgewerkt die zich in het bijzonder richten op oudere werknemers of die, gericht op een ruimer publiek van werkzoekenden, gemakkelijker toegankelijk zijn voor deze categorie mensen:

### – opleidingscheques

Met deze cheques wil men de beroepsvaardigheden van pas aangeworven Brusselaars tijdens hun eerste zes maanden verbeteren door hen de kans te bieden om een aanvullende opleiding te volgen die is aangepast aan de vereisten van hun nieuwe functie.

Met deze maatregel verbindt ACTIRIS zich ertoe de opleidingen waarmee nieuwe werknemers hun beroepsvaardigheden voor hun nieuwe baan kunnen verbeteren of vergroten, tot 50 % mee te financieren (tot een maximumbedrag van € 2 250).

De opleidingscheque kan worden ingeruild voor een waardebon die wordt overhandigd aan een sollicitant die een contract van onbepaalde duur heeft ondertekend voor minstens een halfzijdse baan.

Deze maatregel richt zich vooral op werkzoekenden die bij ACTIRIS zijn ingeschreven, gedomicilieerd zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en lange tijd (meer dan 2 jaar) werkloos zijn geweest of ouder zijn dan 45 jaar.

### – beroepsoverstappremie

Bij deze maatregel wordt een premie toegekend aan kmo's en vzw's met een hoofd- of bedrijfszetel in Brussel die bepaalde categorieën werkzoekenden aanwerven, vooral dan 45-plussers die hoogstens een diploma hoger secundair onderwijs hebben of 55-plussers, en die hen binnen de onderneming zelf een beroepsopleiding laten volgen die door de bevoegde instanties erkend is.

Voor deze categorie mensen krijgt de onderneming een premie (€ 500 gedurende 12 maanden) uitbetaald op voorwaarde dat de werkzoekende wordt aangeworven met een voltijds contract van onbepaalde duur.

### – Brussels Outplacement

Het outplacementbureau biedt een werknemer die ontslagen is of die met ontslag wordt bedreigd de kans om zelf zo snel mogelijk een baan te vinden bij een nieuwe werkgever of om als zelfstandige een beroepsactiviteit op te starten.

Het biedt hiervoor verschillende diensten en adviezen aan, waaronder psychologische omkadering, het opstellen van een persoonlijk beroepsoriëntatieplan, hulp bij het

uitwerken en opstarten van de zoektocht naar werk, hulp bij het onderhandelen van een nieuwe arbeidsovereenkomst, hulp bij de integratie in een nieuwe werkomgeving of logistieke en administratieve bijstand.

– **beleid ter bevordering van de diversiteit**

In het kader van de Brusselse diversiteitsplannen heeft het Beheercomité van ACTIRIS eind 2006 de referentiekadertekst goedgekeurd. Deze tekst behandelt vier oorzaken van discriminatie, nl. op basis van afkomst, leeftijd, geslacht en handicap, maar ook vier actieterreinen, nl. het standpunt van de onderneming, de werving, het personeelsbeheer en de interne communicatie.

Ondernemingen kunnen acties en actieplannen uitwerken in een diversiteitsplan dat betrekking heeft op het diversiteitscriterium "leeftijd". In wezen gaat het erom dat ondernemingen antwoorden formuleren in de vorm van krachtige acties die ingrijpen in de vier actieterreinen:

1. Het publiek bewustmaken dat de onderneming kiest voor diversiteit in het personeel (= standpunt van de onderneming).
2. Kiezen voor niet-discriminatie bij het aanwerven, zowel bij de eigenlijke selectie als bij de selectieprocedure, en uitsluitend op basis van de vaardigheden van de kandidaten.
3. Dit principe toepassen bij het volledige personeelbeheer.
4. Informatiecampagnes over diversiteit in het algemeen en/of binnen de onderneming in het bijzonder voeren.

De ondernemingen die kiezen voor diversiteit en dit ook in de praktijk brengen, krijgen een financiële tegemoetkoming van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

**Contactgegevens:**

Stéphane Thys, [sthys@actiris.be](mailto:sthys@actiris.be)  
ACTIRIS, Brussels Observatorium van de  
Arbeidsmarkt en de Kwalificaties  
Anspachlaan 65, 1000 Brussel  
Tel.: 02/ 502 14 14  
[www.actiris.be](http://www.actiris.be)

## 2. FEDERATIES VAN SOCIALE DIENSTEN IN SAMENWERKING MET DE CASG, DE CAW/CAP EN DE CAW'S

### Komt u rond met 10 euro per dag ?

Het antwoord op deze vraag is van fundamenteel belang wanneer men over een leefloon beschikt en hiermee de huur moet betalen. Het is geen rekenkundig, maar een praktisch en zelfs fundamenteel probleem ... Sommige mensen hebben "recht" op 5 euro per dag om te eten, anderen worden bijvoorbeeld gedwongen tot een keuze tussen eten of verwarming.

Wanneer volgt de noodzakelijke verhoging van de uitkeringen en het leefloon, maar ook van de laagste lonen ? En wanneer een regulering van de huurprijzen in het Brussels Gewest ?

#### «ZONDER» ZIJN EN «ZONDER» LEVEN

Men heeft meer en meer de neiging om werklozen verantwoordelijk te stellen voor hun lot en ze te dwingen zich te activeren of elders te vluchten, waarbij wordt vergeten dat deze mensen in de eerste plaats **gewoon geen toegang tot werk hebben!** Het gebrek aan private en openbare maatregelen om de inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan werk te helpen roept vragen op: meer dan 53 % van de jobs in Brussel wordt ingenomen door niet-Brusselaars. Een derde van de kinderen in Brussel groeit op in gezinnen waarvan de ouder(s) al jaren geen betaalde baan hebben.

Er is sprake van een **vijfvoudige stedelijke kloof**:

1. De **sociale kloof** kan worden toegeschreven aan de werkloosheid, aan de ontoereikendheid van vervangingsinkomens, maar ook aan onderbetaalde banen. Dagelijks in deze onzekerheid leven, betekent dat men geen keuzemogelijkheden heeft en altijd voor witte producten moet kiezen ... De helft van de Brusselaars heeft voortdurend financiële zorgen en een derde heeft een reëel gebrek aan inkomsten, waardoor ze zich beneden de armoederisicogrens (60 % van het mediaan inkomen) van 822 euro per maand bevinden.<sup>[3]</sup>

Het gaat hier niet om het uitstellen van de aankoop van een koelkast of een auto, maar wel degelijk om de keuze tussen warme kledij of een noodzakelijk doktersbezoek.

De ervaring "zonder" te moeten leven, de ervaring zaken te missen, wordt nog eens verergerd in geval van overmatige schuldenlast. Hierbij gaat het vaak niet om consumentenschulden, maar om structurele en onver-

mijdelijke schulden, of wat vandaag "armoedeschulden" wordt genoemd. Deze hebben betrekking tot huisvesting, energielevering, gezondheidszorg, belastingen, gebrek aan inkomsten ...

Uit onze waarnemingen blijkt dat de maandelijkse financiële balans van veel mensen die een beroep doen op sociale dienstverlening een negatief saldo vertoont en dat de minste onbetaalde rekening leidt tot een schulden螺旋.

Het aantal mensen dat een beroep moet doen op voedselhulp (voedselpakketten en sociaal restaurant) stijgt voortdurend, evenals het aantal mensen dat een aanvraag indient voor hulp om kleren of meubels te kopen.

2. De **huisvestingskloof** speelt vooral bij diegenen voor wie de kost van een woning meer dan 25 % of zelfs meer dan de helft en tot soms zelfs 60 % van hun inkomsten opsloort! Strikt genomen is er geen gebrek aan woningen in Brussel, maar wel aan bewoonbare en betaalbare woningen. Daarom wachten al 25 000 mensen op een sociale woning.
3. Van een **energiekloof** is sprake bij diegene bij wie de elektriciteit door een teller van 6 Ampère moet worden geregeld om stroomonderbrekingen te vermijden of wanneer de gasrekening een aanzuiveringsplan omvat. Dit is voor steeds meer Brusselaars een dagelijkse realiteit.
4. De **kloof op het vlak van sociaal netwerk** is overduidelijk, we worden er in ons maatschappelijk werk dagdagelijks mee geconfronteerd. Veel cliënten leven erg geïsoleerd, hoewel ze in grote gemeenschappen of in volkswijken leven.
5. De **culturele kloof** heeft te maken met de toegang tot opleiding, tot computers in een kennismaatschappij waarin men voortdurend 'mee' en 'op de hoogte' moet zijn. Het feit dat talrijke migranten geen voertaal spreken, vormt een bijkomende bron van ongelijkheid.

De OCMW's worden overbevraagd, net zoals andere sociale diensten. Gesubsidieerde diensten zoals de onze, die een aanvulling vormen op de belangrijkste taken van de OCMW's, spelen een cruciale rol om de mensen het hoofd boven water te helpen houden.

[3] Welzijnsbarometer 2007. Observatorium voor Gezondheid en Welzijn.

## Contactgegevens:

### **Voor de bicommunautaire Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW/CAP),**

Betty Nicaise,  
betty.nicaise@fcss.be  
Federatie van de bicommunautaire  
Centra voor maatschappelijk werk  
Gheudestraat 49, 1060 Brussel  
Tel.: 02/223 37 74  
www.fcss.be

### **Voor de Centres d'action sociale globale (CASG),**

Michel Kesteman,  
direction@tele-service.be  
Espace Social Télé-Service  
Slachthuisstraat 27-28, 1000 Brussel  
www.guidesocial.be/tele-service

Véronique Liebling,  
veronique.liebling@fcss.be  
Fédération des Centres de service social  
Gheudestraat 49, 1060 Brussel  
Tel.: 02/223 37 74  
www.fcss.be

### **Voor de Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW),**

Jan Hertecant,  
jan.hertecant@cawmozaiek.be  
CAW Mozaiek  
Sint-Katelijnestraat 16-18, 1000 Brussel  
Tel.: 02/289 60 12  
www.cawmozaiek.be

Yvan De Naeyer,  
yvan.denaeyer@archipel.be  
CAW Archipel  
Groot Eiland 84, 1000 Brussel  
Tel.: 02/502 47 77  
www.archipel.be

### 3. LA STRADA, STEUNPUNT THUISLOZENZORG BRUSSEL

#### Thuislozen in Brussel

Net als in andere grote steden is de aanwezigheid van thuislozen in het Brusselse straatbeeld een van de zichtbaarste vormen van armoede, een armoede die zich blijft uitbreiden in een stad waar de ongelijkheid toeneemt. Hun aanwezigheid roept, naargelang de seizoenen en de economische conjunctuur, medelijden en verontwaardiging, mededogen en vijandigheid, afgrijzen en ergernis op. Steeds ook duiken dezelfde vragen op: wie zijn die mensen, waar komen ze vandaan, waarom en hoe zijn ze hier terechtgekomen? Met hoeveel zijn ze, zijn er steeds meer of vallen ze gewoon meer op, en wat wordt er voor hen gedaan? Deze onrustwekkende zichtbaarheid is echter slechts het topje van de ijsberg van een fenomeen dat heel wat minder media-aandacht krijgt en veel breder en minder opvallend is, namelijk het gebrek aan bewoonbare woningen, aan een "thuis". Het betreft hier een problematiek waarvan mensen met de meest uiteenlopende profielen, levenslopen en situaties het slachtoffer zijn.

#### 3.1 VOORZIENINGEN EN DIENSTEN VOOR BIJSTAND AAN THUISLOZEN: VEELVOUDIG EN VERSNIJPERD

##### De OCMW's

De OCMW's bekleden een centrale plaats in de hulp aan deze mensen: de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's legt hen immers de taak op (art. 57) *"aan personen en gezinnen de dienstverlening te verzekeren waartoe de gemeenschap gehouden is [...] niet alleen lenigende of curatieve doch ook preventieve hulp"*. De sociale hulp van het OCMW kan zich met name vertalen in het toewijzen van een referentieadres aan daklozen. Deze administratieve verankering laat toe het recht op verschillende sociale uitkeringen af te dwingen of te behouden. Het zijn ook de OCMW's die belast zijn met het toekennen van een installatiepremie aan personen die hun "hoedanigheid van dakloze verliezen". Artikel 28 van deze wet preciseert bovendien dat de voorzitter van het OCMW de nodige noodhulp moet verlenen aan een dakloze die het OCMW om sociale hulp vraagt.

##### De "Centres d'Action Sociale Globale" en de Centra Algemeen Welzijnswerk

Er bestaan 10 "centres d'action sociale globale" en 9 centra algemeen welzijnswerk die erkend en gesubsidieerd worden door respectievelijk de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC). Ze bieden een algemeen onthaal en begeleiding aan.

##### De gespecialiseerde sector

Er heeft zich bovendien geleidelijk aan een gespecialiseerde sector ontwikkeld met een brede waaier aan diensten en verschillende werkingsvormen, zoals onthaalhuizen, begeleid wonen, crisis- en noodverblijven, straathoekwerk, dagopvang, enz. Er zijn veel van dergelijke diensten met talrijke projecten en bijgevolg ook veel toezichhoudende overheden in Brussel, omdat deze diensten door vier overheden, de drie gemeenschapscommissies – de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC), de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) – en de Vlaamse Gemeenschap, worden gesubsidieerd<sup>[4]</sup> op basis van drie verschillende wetgevingen. Het Overlegcomité voor het Thuislozenbeleid, dat eind 1994 werd opgericht door het Verenigd College, heeft ervoor gezorgd dat nuttige contacten en uitwisseling over al deze grenzen heen konden plaatsvinden. Als platform tussen de actoren uit de sector en het beleid liep het echter vast in de Brusselse situatie met zijn huisvestingscrisis en toenemende armoede, waarbij de opvangmogelijkheden al snel onder druk kwamen te staan en er spanningen ontstonden in de sector.

Een overzicht van de initiatieven voor thuislozen of personen die het risico lopen het te worden, zou niet volledig zijn zonder vermelding van de initiatieven in bepaalde gemeenten, in het kader van hun beleid inzake huisvesting, veiligheidscontracten of sociale cohesie. Ook de politiezones en vervoersmaatschappijen spelen sporadisch een rol in de thuislozenproblematiek.

Hierbij komen nog de initiatieven van verenigingen die al dan niet door de overheid worden gesteund, al dan niet seizoensgebonden werken en vaak steunen op vrijwilligerswerk, waarbij zij voor opvang op verschillende domeinen zorgen, zoals verpleging, verdeling van maaltijden, juridische bijstand, douches, de was doen, kledij, enz.

Dit divers en versnipperd geheel aan initiatieven richt zich op een kwetsbaar publiek, met of zonder competenties, dat nu eens bij de ene en dan weer bij de andere organisatie aanklopt zonder al te veel aandacht te schenken aan de institutionele versnippering.

[4] Deze zijn zelf gedeeltelijk naar hetzelfde model gegroepeerd in Federaties: de vzw BICO groepeerde de residentiële en ambulante bicommunautaire structuren, de vzw AMA is het overkoepelende orgaan van de Waalse en Brusselse opvanghuizen en hulpdiensten. De Vlaamse instellingen in Brussel hebben geen Brusselse federatie, maar vergaderen om de drie maanden met de bicommunautaire verenigingen in het kader van het Regio-overleg Thuislozenzorg, een overlegplatform dat wordt gecoördineerd door de Brusselse Welzijns- en Gezondheidsraad.

## 3.2 VOOR MEER SAMENHANG IN DE MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING

Om die toenemende institutionele versnippering tegen te gaan en te zorgen voor een grotere samenhang in de maatschappelijke dienstverlening, heeft het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie eind 2007 een beleidsondersteunend instrument in het leven geroepen: het Steunpunt Thuislozenzorg Brussel, een vzw waarvan de raad van bestuur is samengesteld uit vertegenwoordigers van de vier ministers bevoegd voor Bijstand aan personen en Welzijnswerk, van de 3 gemeenschapscommissies en van de drie federaties van de sector.

Dit Steunpunt, de vzw *La Strada*<sup>[5]</sup>, werd gemandateerd om meer coördinatie binnen de sector te brengen. Het moet de partners ertoe aanzetten samen na te denken op basis van een grondigere kennis van de thuislozenbevolking en hun levensloop. De samenhang in de maatschappelijke dienstverlening inzake bijstand aan thuislozen gebeurt echter ook via een goede samenwerking met andere sectoren. Het gaat er immers om een preventiebeleid te voeren dat vermijdt dat mensen in thuisloosheid verzeild geraken en een integratiebeleid opdat mensen uit thuisloosheid geraken. Het betreft hier sectoren als huisvesting, gezondheidszorg, tewerkstelling, bijstand aan jongeren, gevangenis, enz.

Dit uitgebreid werkterrein kan niet opgebouwd worden zonder de werkmethode van de betrokken organisaties te ondersteunen en te bespreken en zonder naar de thuislozen zelf te luisteren. Daarom zijn de "Spreekruimtes" van de thuislozen geïntegreerd in het Steunpunt, net als de website "La Strada"<sup>[6]</sup> die eveneens alle betrokken maatschappelijke werkers informeert.

De opdrachten die aan het Steunpunt zijn toevertrouwd, staan in de beleidsnota van het Verenigd College:

1. Beleidsadvisering en -evaluatie: de afstemming van het beleid inzake thuislozenzorg.
2. Observatorium: ontwikkeling van een centrale registratie en de verzameling, verwerking en presentatie van gegevens in een jaarverslag; centraal informatiepunt voor de cliënten, voor de openbare en private diensten en voorzieningen binnen en buiten de thuislozenzorg en voor de overheden.
3. De organisatie en logistieke ondersteuning van het overlegcomité thuislozenzorg, dat op een nieuwe leest wordt geschoeid; de organisatie en logistieke ondersteuning van thematische werkgroepen, ondermeer rond huisvesting, geestelijke gezondheidszorg, mensen zonder papieren, opvang van thuislozen in de ziekenhuizen.

4. De organisatie van "Spreekruimtes".
5. Uitwisseling van praktijkervaring, methodiek- en projectontwikkelingen.

## 3.3 EEN SECTOR IN BEWEGING

Op het ogenblik dat we deze nota opstellen, staat het werk van het Steunpunt nog in zijn kinderschoenen. De informatie en de eerste denkpistes die hieronder worden voorgesteld, zijn geïnspireerd op gesprekken die het Steunpunt heeft kunnen voeren met de verschillende actoren uit de thuislozensector en de bredere gezondheids- en welzijnssector, die immers ook met vormen van uitsluiting worden geconfronteerd. Werken met een betere kennis van zaken, de inspanningen bundelen en voorrang geven aan preventieve acties zijn enkele van de thema's die hierbij meermaals aan bod kwamen. Naast deze uitgesproken ambities is ook de volgende algemene vaststelling belangrijk: de werkers helpen en ondersteunen elkaar op het terrein. Zo biedt ondermeer de samenwerking met de SMES-B-steuncel de medewerkers van onthaalhuizen de mogelijkheid om vertrouwd te geraken met de geestelijke gezondheidsproblematiek. De Federaties hebben een aantal nieuwe actieterreinen opgezocht en een aantal initiatieven genomen zodat iedereen in zijn "invloedszone" ten minste kan beschikken over eenvormige, betrouwbare en vergelijkbare cijfergegevens over de activiteiten van de diensten.

### Steeds terugkerende vragen over de doeltreffendheid van het werk en over de ethiek

Naast seizoensgebonden problemen met betrekking tot warmte en koude, slaapproblemen, hygiëne, alcohol en drugs, honden en geweld, steken in het debat in Brussel en Europa ook een aantal terugkerende vragen de kop op. Die vragen hebben betrekking op de doeltreffendheid van de sector en op de ethiek:

- hoe kan het leven van een thuisloze zo aangenaam mogelijk gemaakt worden zonder, door zich te sterk te focussen op deze doelstelling, te vergeten dat het er in wezen op aankomt dat ze hun mogelijkheden gebruiken om hun leven op straat te ontvluchten. Met andere woorden: zal de hulp die zij op straat krijgen hen de zin niet ontnemen om hun leven op straat op te geven? Of nog anders geformuleerd: zorgt het gratis onderdak niet voor een voordeel, als dit niet van zeer korte duur is?
- hoe moet men omgaan met mensen die niet om hulp vragen en toch psychisch zwaar lijden?

[5] Italiaans voor de "Weg" of de "Straat", een verwijzing naar de website van het project "Spreekruimtes" waar sinds 2002 thuislozen samenkomen.

[6] <http://www.webzinemaker.com/espacesdeparole>

- welk respectvol en duurzaam antwoord kan er worden gevonden op de moeilijke kwestie van het samenleven en -wonen in de openbare ruimte, hoe vermijden we dat de thuislozenproblematiek telkens als een hete aardappel<sup>[7]</sup> wordt doorgeschoven en hoe maken we van de stad een gastvrije ruimte voor iedereen ?

Het zijn allemaal vragen die systematisch moeten worden aangepakt, met behulp van de ervaring van de Brusselse actoren uit alle betrokken sectoren en ook op basis van de talrijke onderzoeken en enquêtes die in België en in elk Europees land worden uitgevoerd en van de studies die ook steeds meer op Europese schaal worden uitgevoerd.<sup>[8]</sup> Deze studies hebben vooral tot doel om de kennis over thuislozen te verbeteren, zowel vanuit een kwantitatieve als kwalitatieve invalshoek.

### Preventief optreden

Momenteel staan ongeveer 25 000 mensen op de wachtlijst voor een sociale woning in Brussel, de sector van de geestelijke gezondheidszorg klaagt over het feit dat veel patiënten op sociaal vlak op de dool zijn, de termijnen voor de regularisatie van mensen zonder papieren zijn zeer lang. Zonder preventief optreden lijkt elke poging om de werking van de sector in deze context te verbeteren – wat onmisbaar is – op sisyfusarbeid. De OCMW's, die zelf ook alle verstotelingen van de samenleving moeten opvangen, krijgen dagelijks met hetzelfde probleem te maken.

## 3.4 MET KENNIS VAN ZAKEN WERKEN: DEFINITIES EN METHODES

Om een samenhangende maatschappelijke dienstverlening te kunnen voeren, de verschillende soorten behoeftes te kunnen identificeren, transversale en structurele antwoorden te kunnen

formuleren, diensten aan te passen aan het veranderende publiek, te anticiperen op deze veranderingen (vergrijzing van de bevolking, "working poor", enz.) en preventief op te treden, is het belangrijk om het aantal thuislozen en hun kenmerken te kennen, maar ook hun trajecten te begrijpen, en de ingewikkelde samenhang tussen structurele oorzaken en individuele oorzaken van thuisloosheid te ontwarren.

### 3.4.1 Op zoek naar cijfergegevens over thuislozen: definities

De wil om de omvang van het fenomeen te meten, bestaat in Europa al bijna 20 jaar, maar het is niet enkel een kwestie van statistische methodes, het is in de eerste plaats een kwestie van definities. Definities die niet neutraal zijn, zijn in de eerste plaats een vertolking van maatschappelijke stereotypen, van opvattingen die variëren naargelang het land, de institutionele of professionele positie, het soort engagement, de machtsverhoudingen, enz. Sans-abri, sans-domicile, sans-logement, sans-logis, senza dimora, senza casa, roofless, homeless, statutory homeless, dakloos en thuisloos, feitelijk en residentieel daklozen, de woorden die gebruikt worden om het fenomeen te omschrijven hebben allemaal een geschiedenis. Sommige landen hebben officiële, wettelijke definities die verbonden zijn aan de toegang tot bepaalde rechten, aan het beleid, op het vlak van toekenning van sociale woningen in Groot-Brittannië<sup>[9]</sup>, aan installatiepremies in België. Andere landen werken dan weer met definities van onderzoeksinstituten en administraties, en ook die verschillen, zelfs binnen één en hetzelfde land. Deze definities – of ze nu ruim zijn of veeleer beperkend – houden verband met bestaande maatschappelijke beleidsvormen<sup>[10]</sup>, maar ook met de rol van verenigingen bij de aanpak van thuisloosheid, en met de acties van bepaalde drukkinggroepen die een categorie

[7] Damon, Julien, 1995, "La gare des sans-abri, un miroir de la question sociale", *Annales de la recherche urbaine*, nr. 71, p. 124

[8] Werken van het Europees onderzoeksnetwerk "Constructing Understandings of Homeless populations", Seminarie van Feantsa, Brussel, 6 juni 2008, "Local homeless policies: what works, what doesn't"

[9] In Groot-Brittannië maakt de wet een onderscheid tussen de statutory homeless en de potentially homeless. De eersten zijn de mensen aan wie de lokale overheden een woning moeten geven. Zij worden statutory homeless genoemd omdat ze geen enkel recht hebben "to access secure accommodation for that night i.e. not legal tenants of any property or not owning any property" of omdat ze hun woning binnen de 28 dagen kunnen verliezen of nog omdat ze het slachtoffer van (huiselijk, racistisch) geweld zijn geworden. Om op deze woningen recht te hebben, moet men bovendien nog "priority need" zijn, dat betekent kinderen hebben, ouder dan 60 zijn, tussen 17 en 18 jaar zijn, ook gevangenisverlaters vormen een kwetsbare categorie. Tot slot mag men niet intentionally homeless (door niet te betalen) zijn en

plaatselijke banden hebben (werk, familie). De non-statutory homeless (alleenstaanden of kinderloze koppels) worden niet samen met de anderen bestudeerd en het is moeilijk om de gegevens samen te brengen.

[10] Vrouwen die in opvangtehuizen verblijven maken voortaan deel uit van de groep thuislozen vanwege institutionele veranderingen waardoor opvangplaatsen een ander statuut hebben gekregen (COCOF-decreet uit 1999). Vroeger waren het "maisons maternelles" onder de verantwoordelijkheid van het ONE (Franstalige Kind & Gezin), nu hebben ze het statuut van onthaaltehuis. In Frankrijk nam de enquête van het INSEE uit 2001 opvangcentra voor vrouwen met kinderen op in de opvangdiensten voor thuislozen, terwijl dat in de enquête van het INED niet het geval was. De resultaten van deze enquêtes over het aantal thuisloze vrouwen zijn dan ook sterk verschillend. De beleidsrichting die in Vlaanderen werd gekozen voor de organisatie van de CAW's heeft geleid tot een daling van het aantal opvangplaatsen (van 1 541 naar 1 437 tussen 2000 en 2004) en dus van het aantal opgevangen personen. Er is daarentegen wel een stijging in de ambulante begeleiding.

mensen willen verdedigen (zo wil men in Groot-Brittannië de lijst van mensen met voorrang bij de toekenning van een sociale woning uitbreiden tot alleenstaanden) of die de aandacht willen vestigen op een bepaalde problematiek (huisvesting, dringende hulp, geestelijke gezondheid, tewerkstelling).

### Op zoek naar een Europese definitie

In verschillende landen werden studies uitgevoerd, op basis van initieel verschillende methoden en definities die tot nu toe elke vergelijking bemoeilijkten. De definitie die door Feantsa<sup>[11]</sup> en diens "European Observatory on Homeless" gebruikt wordt, is het resultaat van een compromis; zij integreert de fysieke (geen dak, een onbewoonbare woning), juridische (statuut van bewoning, stabiliteit, veiligheid) en sociale (privéruimten, mogelijkheden tot sociale relaties) facetten van de verhouding tot huisvesting. Hiermee zijn echter de praktische vragen bij de vergelijkende studies nog niet van de baan. In haar in april 2008 goedgekeurde schriftelijke verklaring tot beëindiging van de thuisloosheid nodigt het Europese Parlement trouwens de Commissie uit om "een Europese kaderdefinitie op te stellen van thuisloosheid en vergelijkbare en betrouwbare statistische gegevens te verzamelen".

### Definitie van thuislozen in de Belgische wetgeving

De eerste definitie van een thuisloze in een regelgevende tekst is van recente datum; zij staat namelijk in het Koninklijk Besluit van 21 september 2004 strekkende tot de toekenning van een installatiepremie door het OCMW aan bepaalde personen die hun hoedanigheid van dakloze verliezen: "de persoon die niet over een eigen woongegelegenheid beschikt, die niet de middelen heeft om daar op eigen krachten voor te zorgen en daardoor geen verblijfplaats heeft, of die tijdelijk in een tehuis verblijft in afwachting dat hem een eigen woongegelegenheid ter beschikking wordt gesteld". Deze definitie, die in feite de definitie overneemt die gebruikt werd bij de voorbereidende werkzaamheden voor de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie<sup>[12]</sup>, wordt nader verklaard in een document van de POD Maatschappelijke integratie. Het gaat om personen die slapen in opvanghuizen, op straat of in openbare gebouwen zonder woonfunctie (stations, etc.). Het gaat ook om personen die tijdelijk door een particulier zijn gehuisvest, om hen voort

te helpen tot zij over een woning beschikken. In elk van deze gevallen hebben leefloongerechtigde thuislozen sinds 30 maart 2007<sup>[13]</sup> recht op het bedrag van de categorie "alleenstaande" voor zover voor hen een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie is opgesteld.

Onlangs werd het begrip uitgebreid zodat nu met een thuisloze worden gelijkgesteld voor de toekenning van een installatiepremie maar niet voor de toekenning van het tarief voor alleenstaanden: "de personen die bestendig verblijven in een openlucht-recreatief verblijf of op een caravan camping omdat ze niet in staat waren om over een andere woongegelegenheid te beschikken".<sup>[14]</sup>

De beleidsnota van het Verenigd College hanteert in zijn benadering van thuisloosheid het begrip "al dan niet tijdelijke afwezigheid van een bewoonbare woning"<sup>[15]</sup> (het begrip dat werd uiteengezet in de voorbereidende werkzaamheden voor de wet van 12 januari 1993) en koppelt dit aan de begrippen uittreding en armoede.

Dit begrip zorgt ervoor dat meer mensen in de categorie vallen, aangezien het ook rekening houdt met personen die in onbewoonbare woningen wonen en bijgevolg hun woning dreigen te verliezen.

Dezelfde benaderingswijze – een combinatie van kwetsbaarheid en risico – wordt door de minister van Maatschappelijke Integratie gehanteerd in zijn voorwoord van de gids voor daklozen, als hij zich niet enkel richt tot personen die geen woning meer hebben, maar ook tot degenen die "slechts een preciaire woning hebben of vrezen hun woning te verliezen".

Doordat de Belgische juridische definitie een recht opent, brengt het op het vlak van statistieken een complexe verzameling van gegevens met zich mee. Volgende types van personen dienen opgenomen te worden:

- personen die in onthaalhuizen, crisis- of noodopvangcentra, in winteropvanghuizen gehuisvest zijn
- personen die op straat, in stations en metro's, in (georganiseerde en "wilde") kraakpanden, in kelders, garages, hutjes, openbare ruimtes van gebouwen, op braaklanden, in wagens, etc. slapen

[11] Deze definitie maakt een onderscheid tussen **thuislozen** (straat, nood-/crisishuisvesting waar men enkel 's nachts kan blijven), personen **zonder woning** (begeleide huisvesting, begeleid wonen), personen in **precaire woonomstandigheden** (personen die uit hun woning gezet dreigen te worden, personen met preciaire huurcontracten, personen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld) en personen die in **een ongeschikte woning** (onwaardige, overbevolkte woning) wonen.

[12] Wet van 26/5/2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, art. 14, §3 en Koninklijk Besluit 11/7/2002, art. 9.

[13] Wet van 26 oktober 2006 tot wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, tot aanmoediging van de inspanning die een Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn levert voor de integratie van daklozen.

[14] Koninklijk Besluit 21/9/2004, art. 9.

[15] Bewoonbaar wil zeggen dat de woning beantwoordt aan de minimale normen inzake veiligheid, hygiëne en bewoonbaarheid.



- personen die op een camping verblijven
- personen die tijdelijk gehuisvest zijn door een derde (familie, vrienden)
- personen in transitwoningen (Sociale Verhuurkantoren, gemeentelijke woningen, OCMW-woningen)
- personen in noodwoningen.<sup>[16]</sup>

Personen die begeleid wonen, zullen echter niet beschouwd worden als thuislozen omdat zij niet of niet langer recht hebben op een installatiepremie.

### Op zoek naar een werkbare definitie, bewust van de beperkingen

De meeste onderzoeken die tot nu toe in Europa gehouden werden, kozen voor een definitie van thuislozen in enge zin (literal homeless). Een persoon wordt thuisloos genoemd indien hij de nacht voordien een beroep gedaan heeft op een residentiële dienst<sup>[17]</sup> of indien hij geslapen heeft op een plaats die niet geschikt is om te wonen. De definitie is beperkend, maar daarom niet eenvoudig wanneer men de personen die slapen op een plaats die ongeschikt is om te wonen tracht te vinden en te tellen.

Om aansluiting te vinden bij het onderzoek dat op Europese schaal gevoerd wordt en rekening houdend met de toestand van de bruikbare gegevens in België en Brussel zullen de gegevens in fasen verzameld moeten worden. Hierbij zal in de eerste plaats een benadering gehanteerd moeten worden die uitgaat van de gesubsidieerde diensten.

### 3.4.2 Bronnen en onderzoeksmethodes vertrekkende vanuit diensten of thuislozen, transversale en longitudinale gegevens

#### Een benadering die vertrekt vanuit de welzijnsdiensten

Deze benadering laat niet toe de volledige thuisloosheid in kaart te brengen, maar wel het aanbod en de activiteit van de diensten, het aantal begeleidingen en de bezettingsgraad van de residentiële diensten te meten. Deze cijfers hebben namelijk betrekking op de opvangcapaciteiten, de toegangsvoorwaarden van de verschillende plaatsen, de grootte van de teams, etc. Bij een onderzoek naar de evolutie van de cijfers in de loop van een bepaalde periode kan met andere woorden moeilijk nagegaan worden in hoeverre deze evolutie te verklaren valt door een toename van het aantal thuislozen of door een grotere activiteit van de diensten. Het profiel van de begeleide

thuislozen wordt mogelijk ook beïnvloed door het profiel en de specifieke competenties van de opvangwerkers.

De geregistreerde cijfers kunnen ons opheldering geven over de kenmerken van de gebruikers van een dienst, over de evolutie van het publiek (op voorwaarde dat deze evoluties niet samenvallen met een wijziging van de opvangregels). Deze gegevens kunnen ons informeren over het aantal weigeringen en over de verblijfsduur, maar kunnen niets zeggen over de meervoudige aanvragen of de aanvragen die niet doorkomen wegens de lange wachtrijen aan de telefoon of wegens zelfcensuur (personen of maatschappelijke diensten die geen aanvraag indienen omdat ze weten dat mensen zonder papieren niet gehuisvest worden bv.), of nog over mensen zonder aanvraag.

Zoals de zaken er nu voorstaan, zijn de beschikbare gegevens, naar het evenbeeld van de Brusselse institutionele complexiteit, gefragmenteerd, onvolledig en niet-vergelijkbaar. De informatie wordt al dan niet verzameld, volgens verschillende modaliteiten en criteria, op basis van de vereisten van de toezichthoudende overheden, die nog niet allemaal vereisten hebben. Dit gebeurt met informaticatools die niet altijd zijn aangepast en wellicht niet altijd met volle overtuiging van het nut van een werk dat des te zwaarder lijkt wanneer het niet duidelijk is of men er iets mee zal aanvangen en waarvoor het allemaal moet dienen.

#### Residentiële centra

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie stelt nog geen eisen met betrekking tot statistische gegevens, wat bepaalde diensten niet belet om gegevens op te nemen in hun jaarverslagen.

De door de Franse Gemeenschapscommissie gesubsidieerde diensten moeten informatie verzamelen volgens een duidelijk omlijnd schema, dat echter tot op heden aanleiding gaf tot uiteenlopende interpretaties van vaak ontbrekende informatie (AMA (Association des Maisons d'Accueil) heeft in 2008 deze problematiek aangepakt).

Na lange werkzaamheden die in 2001 werden aangevat, legde het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk in 2005 de laatste hand aan een systeem voor de registratie van de gebruikers van alle diensten die van het Steunpunt afhangen. Vandaag is er een 37 pagina's tellend "Handboek registratie" dat de Nederlandstalige welzijnssector verplicht om gegevens te registreren op een vergelijkbare manier. De gegevens over de Brusselse welzijnsdiensten voor thuislozen kunnen afzonderlijk bekeken worden.

[16] Projectoproep aan de OCMW's door de minister van Maatschappelijke Integratie om het aantal noodwoningen uit te breiden: een "noodwoning" is een woning die het OCMW voor korte periode verhuurt aan personen die zich in een noodsituatie bevinden (onbewoonbaar verklaarde woning, thuislozen, personen die een uitzettingsbericht ontvangen

hebben – wegens een familiaal conflict of een ramp zoals een brand of een overstroming). Het huurcontract wordt afgesloten voor een maximumduur van 4 maanden en kan eenmaal verlengd worden.

[17] Beperkte definitie gebruikt door het INED en het INSEE, die rekening houdt met het statuut van bewoning en het type woning.

Om over relevante en vergelijkbare gegevens te beschikken die zin geven aan het statistische werk dat elke instelling verricht, dienen de gegevens geharmoniseerd te worden, ongeacht het type huisvesting en de toezichthoudende overheid. De diensten die de gegevens registreren, zullen ook betrokken moeten worden bij de interpretatie ervan.

Wegens de beperkte betrouwbaarheid van de thans beschikbare gegevens vermelden wij alleen de totale residentiële capaciteit in Brussel<sup>[18]</sup>: het gaat om 1 083 plaatsen verdeeld over 23 onthaalhuizen (900), 3 spoedopvangcentra en nachtsielen (183) die voor gratis en onvoorwaardelijke residentiële opvang zorgen. Hierbij dienen nog 100 plaatsen gevoegd te worden die geopend worden voor winteropvang. Het aantal overnachtingen lijkt overal het mogelijke maximum te benaderen. In dit geheel zijn bijna 350 plaatsen voorbehouden voor vrouwen, al dan niet met kinderen. De vier onthaalhuizen die onder Vlaamse voogdij staan bieden samen 142 bedden en vingen 1 289 personen op in 2007. Het is onmogelijk te weten of deze personen ook opgevangen werden in onthaalhuizen van de COCOF of de GGC.

#### **Diensten voor psychosociale, budgettaire of administratieve begeleiding aan huis**

Met twaalf diensten neemt het begeleid wonen een almaar prominenter plaats in rond de residentiële structuren, zowel voor als na de opname. Begeleid wonen werd in het leven geroepen om het vertrek uit de onthaalhuizen duurzaam te maken (en te vermijden dat mensen die er vertrekken er opnieuw terecht zouden komen). Een aantal diensten begeleid wonen heeft geleidelijk aan een belangrijke preventiefunctie ontwikkeld. Dankzij een intensieve begeleiding of een follow-upbegeleiding proberen zij te voorkomen dat mensen hun woning verliezen of uit hun woning gezet worden en zoeken zij naar herhuisvestingsoplossingen wanneer woningen onbewoonbaar worden verklaard of niet kon voorkomen worden dat mensen toch uit hun woning werden gezet. Deze taak wordt door de evolutie van de huurmarkt almaar moeilijker en wordt vaak in samenwerking met de sociale verhuurkantoren, de gemeenten en de OCMW's uitgevoerd. De diensten voor begeleid wonen zorgen voor administratieve begeleiding, voor wooneducatie, voor bemiddeling, etc.

In dit kader werden vernieuwende initiatieven genomen (zoals samenwonen) om ervoor te zorgen dat mensen van de straat rechtstreeks terecht kunnen in een woning. Deze vernieuwing gaat in tegen de klassieke lineaire inschakelingschema's waarbij personen van de straat eerst in een onthaalhuis terechtkomen en pas daarna in een woning, een stramien dat thuislozen die

weigeren in een onthaalhuis gehuisvest te worden in de kou laat staan. Slechts een deel van de mensen die gebruikmaken van de diensten, kan beschouwd worden als thuislozen, maar er zouden verhelderende enquêtes uitgevoerd kunnen worden bij de gebruikers die thuisloos geweest zijn of het bijna zijn geworden.

De Bicommunautaire federatie van de onthaalhuizen Bico vzw heeft eind 2007 een registratiesysteem uitgewerkt dat kan dienen voor alle diensten die tot dan toe op verschillende wijze werkten.

#### **Diensten voor de begeleiding van mensen die op straat leven**

De vijf belangrijkste straathoekwerkdiensten die zelf naar de mensen toegaan die het verst verwijderd zijn van de instellingen hebben in 2007 een informeel platform opgericht om hun werk te optimaliseren en in het bijzonder over een gemeenschappelijk instrument te beschikken voor de statistische registratie van de gegevens. Als verbindingsagenten binnen de sector en naar de buitenwereld onderhouden zij regelmatig contacten met tal van diensten zoals de residentiële, dagopvangs-, welzijns- of gezondheidsdiensten. Het intervisiewerk in samenwerking met de psychiatrische steuncel van de SMES-B is verder uitgebreid. De sector is zonder twijfel in beweging.

#### **Diensten voor dagopvang**

Maaltijden, douches, verpleegkundige zorgen, culturele activiteiten, bagagedepots, wasserijen: het merendeel van deze diensten steunen op vrijwilligerswerk en registreren geen informatie.

### **3.5 PISTES VOOR TOEKOMSTIG ONDERZOEK**

Om een zo volledig mogelijk beeld te hebben van het fenomeen 'thuisloosheid' dient de informatie die de residentiële diensten kunnen verstrekken over hun gebruikers aangevuld te worden, door het aantal gezichtspunten en informatiebronnen uit te breiden en de methodes te kruisen. Tal van statistische diensten en multidisciplinaire universitaire teams (statistici, demografen, sociologen, etc.) van landen binnen Europa en van de Verenigde Staten ijveren hier al bijna 20 jaar voor.

- **Betere vertegenwoordiging van de armen in de databanken.** Over het algemeen zijn mensen in armoede ondervertegenwoordigd in enquêtes over armoede en zijn de thuislozen afwezig in de gebruikte databanken.

[18] Wij ontleen deze cijfers aan het werk dat door AMA gesponsord werd naar aanleiding van haar 40-jarig bestaan en geschreven werd door B. Debacker: "Les cent portes de l'accueil".

Europese enquêtes versterken deze tendens nog, zoals ook in het Verslag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting van 2005 werd benadrukt in verband met de EU-SILC-enquête naar inkomens en levensomstandigheden.

- **Onderzoek bij de “ambulante” diensten** die voor dagopvang zorgen: douches, verzorging, culturele activiteiten, maaltijdverdeling. Dankzij deze plaatsen is het mogelijk om in contact te komen met thuislozen die geen gebruik maken van de onthaalhuizen en op straat, in kraakpanden, bij particulieren, etc. slapen.
- **Nachtelijke telling van thuislozen in openbare ruimten.** Om de mensen te kunnen registreren die geen beroep doen op residentiële diensten, en soms ook niet op andere diensten, kunnen tellingen georganiseerd worden, op een gegeven moment, één of meerdere nachten per jaar. Dit in samenwerking met de diensten die vertrouwd zijn de “géographie du savoir-survivre”<sup>[19]</sup> van de thuislozen (veldwerkers, straathoekwerkers, etc.). Door de personen die op een bepaalde datum op straat slapen **samen te tellen** met degenen die op dat moment in een residentiële opvang overnachten, ontstaat een ruimer beeld dan het beeld dat door elk van deze diensten afzonderlijk gegeven wordt en worden dubbele tellingen vermeden.
- Methodes die steunen op **enquêtes op basis van representatieve steekproeven**, op basis van een lijst van begunstigen van een maatregel (huisvesting, begeleid wonen, installatiepremies, douches, etc.), cliënten met wie bovendien diepgaande gesprekken kunnen aangegaan worden.
- **Klassieke en algemene huishoudensenquêtes** met retrospectieve vragen over uitsluiting op het vlak van huisvesting<sup>[20]</sup> (die opheldering verschaffen over bewoonde maar “onbewoonbare” woningen) of over het huisvesten van thuislozen.
- **Kwantitatieve en kwalitatieve longitudinale benaderingen:** gegevens die verzameld worden over eenzelfde persoon over een lange periode, op basis van de gegevens van de diensten of van herhaalde

gesprekken met thuislozen, om op die manier beter hun trajecten binnen en gebruik van de verschillende diensten te kennen. Deze benaderingswijzen zijn complex van aard, houden in dat personen gevolgd moeten worden die bijzonder ‘mobiel’ zijn en maken een individuele identificatie noodzakelijk.

- **Jaarlijks aantal thuislozen die een installatiepremie krijgen:** Dit cijfer geeft het aantal personen aan die niet langer op straat leven en daardoor recht hebben op een installatiepremie. Er zou, bij personen die zulke premie gekregen hebben, een relatief eenvoudig onderzoek uitgevoerd kunnen worden in samenwerking met de OCMW's die deze premies toekennen.

Tabel 3-01: Evolutie installatiepremie van 2000 tot 2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Brussels Gewest</b>	<b>230</b>	<b>182</b>	<b>165</b>	<b>244</b>	<b>268</b>	<b>358</b>	<b>392</b>	<b>391</b>
Wallonië	1 026	940	720	768	764	1 011	1 021	977
Vlaanderen	479	350	345	377	419	816	779	671
België	1 735	1 472	1 230	1 389	1 451	2 185	2 192	2 039

Bron: POD Maatschappelijke integratie, 21/8/2008

- **Aantal mensen die over een referentieadres beschikken:** Deze gegevens, die momenteel verzameld worden bij de 19 OCMW's<sup>[21]</sup>, geven een overzicht van het aantal mensen die geen effectieve en gebruikelijke verblijfplaats hebben, maar die over een administratieve verankering beschikken – een adres waar ze ingeschreven zijn – die hen onder meer toelaat om hun rechten te vrijwaren. De mogelijkheid om een referentieadres te krijgen op het adres van het OCMW richt zich tot thuislozen maar ook anderen.

#### Bij de kennisverzameling rekening houden met de risico's om thuisloos te worden

Om een vollediger beeld te krijgen van de thuislozen-problematiek en een preventief beleid te kunnen voeren, met andere woorden “de instroom te beperken”, moet in principe ook het aantal “risicopersonen”<sup>[22]</sup> bekend zijn, zoals mensen in de gevangenis, in een psychiatrische instelling, minderjarigen

[19] Zeneidi-Henry Djemila, “La géographie du savoir survivre des sans abri”, 2002, Parijs, éd. Bréal.

[20] Voorstellen van Feantsa, okt. 2007 voor retrospectieve enquêtes over woninguitsluiting.

[21] 15 in Oudergem, 243 in Brussel, 83 in Elsene, 19 in Vorst, 16 in Jette, 6 in Molenbeek.

[22] In een land als Groot-Brittannië is het risico van thuisloosheid een prioritair criterium voor de toekenning van sociale woningen. Een bijzonder moeilijk te realiseren maatregel aangezien het risico niet alleen betrekking heeft op de staat van de gebruikte woning (een inventaris van onbewoonbare woningen zou volstaan), maar ook op de grootte van het huishouden en aard van de relaties binnen dit huishouden (geweld).

in instellingen<sup>[23]</sup>, enzovoort. De versterking van het voorzetten van hulpverlening bij het verlaten van een instelling maakt trouwens deel uit van het actieplan van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Uit tal van studies blijkt dat dienaangaande maatregelen nodig zijn, maar het risico ervan beoordelen is nochtans moeilijk. Hoe kan men de personen in psychiatrische instellingen en in gevangenissen tellen die bij het verlaten ervan moeilijk een woning dreigen te vinden of hun woning dreigen te verliezen? Hoe kan men kinderen in instellingen tellen die weldra meerderjarig zijn en die op zoek moeten gaan naar een woning zodra zij op eigen benen zullen moeten staan? En die er ook geen dreigen te vinden of zich er vooral niet kunnen handhaven.

*"De desinstitutionalisering waarmee het beleid in de jaren '90 is begonnen, is haar belofte niet nagekomen om de psychiatrische ziekenhuisbedden om te vormen tot alternatieve woonstructuren; talrijke patiënten die veeleer bescherming dan verzorging nodig hebben worden op die manier aan hun lot overgelaten. Het ontbreekt vooral aan residentiële of asielplaatsen waaraan zo weinig mogelijk vereisten verbonden zijn en aan, niet-therapeutische, transit- of dagopvangplaatsen waar deze kwetsbare personen een minimum aan maatschappelijke bintenis kunnen vinden zonder dat aan hen irrealistische eisen gesteld worden met betrekking tot hun toelating, hun persoonlijk engagement, de bezoekduur enzovoort." De situatie is bijzonder alarmerend voor de thuislozen, vaak vroegere asielzoekers die, sinds de afschaffing van de wet op de landloperij, ronddolen in de stad en geen structuur meer vinden die is aangepast aan hun problematiek en aan hun levenswijze."*<sup>[24]</sup>

### **Onze manieren van samenleven**

Thuisloosheid is een complexe materie: zij reikt veel verder dan het loutere probleem van de thuisloze, zij zet ons ertoe aan vragen te stellen bij de context die deze situaties in de hand werken: woon- en werkgelegenheidsmarkt, immigratiebeleid, evolutie van de relaties binnen het gezin, statuut van de vrouw, enzovoort. De afwezigheid van een woning brengt ons er ook toe na te denken over de rol van een woning in de ontwikkeling van onze identiteit en van onze relaties met anderen.

*"Het thuislozenprobleem geeft uiting aan de diepere spanningen die onze hele samenleving treffen en die onze wijze van samenleven beïnvloeden. De kwaliteit van de antwoorden die op deze spanningen geformuleerd worden, is van belang voor de hele samenleving."*<sup>[25]</sup>

Daarnaast brengt dit probleem ons bij een aantal centrale vragen die de kern uitmaken van talrijke debatten en onderzoekswerkzaamheden in Europa. Ons Gewest moet een bijdrage leveren aan deze werkzaamheden die gebruikmaken van de expertise van al wie met thuislozen werkt.

### **Contactgegevens:**

Anne Herscovici  
Directrice van la Strada,  
Steunpunt thuislozenzorg Brussel  
aherscovici@lastrada.irisnet.be

[23] Het actieplan 2006-2013 van Nederland op het vlak van woninguitsluiting vermeldt als indicatoren: uithuiszettingen, mensen die de gevangenis verlaten, patiënten die psychiatrische ziekenhuizen verlaten.

[24] Fr. De Coninck et An Plateeuw: "Réseaux ambulatoire et hospitalier: articulations". Lignes de force de la réflexion collective du groupe de travail (2003-2005). Plate-forme de Concertation pour la Santé Mentale en Région de Bruxelles-Capitale.

[25] "Sortir de la rue". Consensusconferentie. Rapport van de jury, Parijs 5/12/2007.

## 4. OVERLEGPLATFORM GEESTELIJKE GEZONDHEID GEBIED BRUSSEL-HOOFDSTAD

### **Bestaansonzekerheid en geestelijke gezondheid: de problematiek inzake de behandeling en opvang van patiënten uit de zware psychiatrie die chronische en complexe verzorging nodig hebben**

*Het Overlegplatform Geestelijke Gezondheid Gebied Brussel-Hoofdstad is een vereniging die werd opgericht op gezamenlijk initiatief van de Franstalige unicommunautaire, Nederlandstalige unicommunautaire en bicommunautaire Brusselse psychiatrische instellingen en diensten. De vereniging heeft als doelstelling het overleg tussen de psychiatrische instellingen en diensten die in Brussel werkzaam zijn te bevorderen en te organiseren, in het belang van de inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het platform groepeerde professionals van 6 instellingen voor geestelijke gezondheidszorg (algemene ziekenhuizen met een neuro-psychiatrische dienst, psychiatrische ziekenhuizen, psychiatrische verzorgingstehuizen, diensten en centra voor geestelijke gezondheidszorg, inrichtende machten van initiatieven voor beschut wonen en sinds 2002 de RIZIV-conventies voor psychosociale readaptatie). Daarnaast worden ook vertegenwoordigers van de Geïntegreerde diensten voor Thuisverzorging (GDT), van de ziekenfondsen en van de verenigingen van patiënten en hun naasten op initiatief van het Platform betrokken bij het overleg binnen de werkgroepen.*

*"Ambulante en ziekenhuisnetwerken: afstemming" is de naam van een werkgroep binnen het Overlegplatform voor de Geestelijke Gezondheidszorg Gebied Brussel-Hoofdstad, die werd opgericht onder impuls van de afdeling Brussel-Zuid.*

*Deze werkgroep bestaat uit mensen die werkzaam zijn in de psychiatrische, de ziekenhuis- en de ambulante sector in Brussel.*

De verschillende vaststellingen van deze werkgroep lopen soms uiteen, maar allemaal hebben ze een context van voortschrijdende achteruitgang van de levensomstandigheden bij een groot deel van de bevolking als achtergrond. Alle beroepsmensen uit de geestelijke gezondheidszorg wezen op het feit dat steeds meer mensen op sociaal vlak op de dool zijn, een tendens die zich al ongeveer een tiental jaar doorzet. De leden van de groep stellen vast dat het huidige zorgaanbod ontoereikend is voor de problemen van patiënten uit de psychiatrie. De patiënten in kwestie beschikken niet over voldoende persoonlijke, financiële en sociale mogelijkheden om aan de steeds strengere eisen van de verzorgingsstructuren te kunnen beantwoorden. Hoe kunnen deze personen opnieuw in de maatschappij worden geïntegreerd zonder dat ze aan al te hoge eisen moeten voldoen, op het vlak van verzelfstandiging en het opbouwen van een toekomstproject? Al deze prangende vragen beroeren de sector in Brussel, ongeacht of hij Franstalig, Nederlandstalig of bicommunautair is.

In de eerste plaats moeten de begrippen chronische en complexe zorg worden toegelicht. Het chronisch karakter van de zorg verwijst naar de duur van de zorg (langdurig), naar het periodieke en continue karakter ervan. Complexe zorgen omvatten een multidisciplinaire en dus gecoördineerde aanpak.

De grootste moeilijkheden voor patiënten met chronische en complexe psychiatrische moeilijkheden vormen de juiste doorverwijzing van de patiënten binnen een aanvaardbare termijn en een gecoördineerde en permanente aanpak als gevolg van de verzadiging van de verzorgingsnetwerken.

De verzadiging van de ambulante en ziekenhuisnetwerken speelt zich af in een maatschappelijke context van bestaansonzekerheid van een groot deel van de bevolking. Deze bestaansonzekerheid treft vooral de grote stedelijke centra en maakt vooral personen met mentale problemen zeer kwetsbaar. Ondanks een geconcentreerd en gevarieerd zorgaanbod zorgt de toenemende toegankelijkheid van de sociale en private huurmarkt bijvoorbeeld voor een toenemend isolement en een stijging van het aantal mensen met mentale problemen die op straat leven. Hierdoor kunnen de zorgorganisaties de middelen van het maatschappelijke weefsel niet optimaal benutten.

Een juiste doorverwijzing van patiënten binnen een redelijke termijn is met name een probleem door het gebrek aan beschikbare plaatsen, zowel in ziekenhuizen als in semi-residentiële instellingen. Deze vaststelling is bijzonder zorgwekkend voor sommige lagen van de bevolking, met name voor psychiatrische patiënten ouder dan 50, daklozen, adolescenten met psychopathologische aandoeningen, drugsverslaafden en/of personen met meerdere pathologieën.

Laten we daarbij niet vergeten dat de invoering van ambulante opvolging aanzienlijke menselijke middelen vereist, zowel kwantitatief en kwalitatief, om te voldoen aan de stijgende behoefte aan psychische, medische en sociale begeleiding.

De concentratie, de verscheidenheid en het weinig duurzame karakter van de middelen, de snel veranderende wettelijke regelingen en de voorkeur voor samenwerkingsverbanden op basis van geografische, taalkundige, historische en/of ethische criteria zorgen voor problemen bij het op elkaar

afstemmen van de ambulante en ziekenhuisnetwerken. Het gebrek aan afstemming tussen de netwerken komt ook voort uit de slechte kennis van de respectieve hoofdrolspelers van de bestaande diensten en het betreffende zorgaanbod. Met andere woorden, de verscheidenheid aan subsidiërende machten en het gebrek aan samenhang tussen deze verschillende niveaus verhinderen coherente acties op het vlak van zorgaanbod tussen de verschillende instellingen.

De toegenomen vereisten voor de structuren inzake opvang van patiënten, speelt ook een belangrijke rol bij de verzaaiing van de zorgnetwerken. Financiële criteria (inkrimping van de budgetten) zijn op die manier steeds meer bepalend voor de manier waarop met patiënten wordt omgegaan, waarbij nieuwe strategieën worden gebruikt die nadelig zijn voor de meest kwetsbare patiënten. Als voorbeeld wordt verwezen naar de objectieve voorwaarden voor toelating, frequentie en de verkorte behandelingsduur. De subjectieve vereisten verwijzen dan weer naar de naleving van verbintenissen, naar meer zelfstandig leven en zelf verantwoordelijkheid leren opnemen, allemaal elementen die passen binnen het kader van wat men een therapeutische contractualisering kan noemen. Het probleem is echter dat deze kwetsbare bevolkingsgroep, die net gekenmerkt wordt door een gebrek aan persoonlijke, financiële en sociale middelen, al evenmin over de symbolische middelen beschikt om te kunnen voldoen aan deze subjectieve vereisten inzake motivatie, opstellen van een aanvraag, activering, het onafhankelijk worden en responsabilisering. Dit resulteert in een beperking van het aantal behandelingen bij een steeds groter deel van de bevolking. "Moeilijke" of "ongewenste" patiënten die vaak weinig sociale, familiale, economische of professionele middelen hebben, worden bijgevolg steeds minder toegelaten in de zorgstructuren. Bovendien merken talrijke zorgverleners op dat deze trend naar een meer contractgerichte therapie helemaal niet de beste resultaten oplevert.

In termen van aanbeveling leggen de leden van het Overlegplatform voor Geestelijke Gezondheid Gebied Brussel-Hoofdstad de nadruk op volgende pistes:

- continuïteit bij de behandeling van psychiatrische patiënten
- multidisciplinariteit van de hulpverlening in de geestelijke gezondheid
- betere afstemming tussen de zorgstructuren voor geestelijke gezondheid
- administratieve, professionele en sociale begeleiding moeten een aanvulling vormen op de therapeutische behandeling.

Om een eventuele integratie van psychiatrische patiënten in de samenleving mogelijk te maken, moeten zowel de coördinatie tussen de verschillende hulpverleners in de gezondheidszorg als de levens-/overlevingsomstandigheden van deze patiënten (sociale sector, huisvesting, vrije tijd en gemeenschapsleven) worden verbeterd. Behandelingen in geestelijke gezondheidszorg moeten allesomvattend zijn, wat een betere interne coördinatie en een betere coördinatie tussen de verschillende interventieniveaus (educatief, sociaal en gerechtelijk) vereist. Tot slot moeten de voorwaarden voor toelating, behandeling en doorverwijzing worden versoepeld, waarbij een gekwalificeerde en aan de specifieke problemen van de geestelijke gezondheid aangepaste omkadering moet worden voorzien.

**Contactgegevens:**

Overlegplatform Geestelijke Gezondheid  
Gebied Brussel-Hoofdstad vzw  
Handelskaai 7, 1000 Brussel  
Tel: 02/219.00.19  
info@beon.be

## 5. CGEE, COORDINATION GAZ-ÉLECTRICITÉ-EAU BRUXELLES

### *Sociale balans van een jaar liberalisering van de gas- en elektriciteitsmarkt*

#### 5.1 INLEIDING

Een eerste volledig jaar van liberalisering van de gas- en elektriciteitsmarkt voor de gezinnen in Brussel loopt ten einde en we kunnen er reeds een aantal lessen uit trekken, zelfs al beschikken we momenteel nog over weinig cijfergegevens en zijn de sociale procedures, zoals voorzien in de ordonnantie, nog niet helemaal voltooid.<sup>[26]</sup>

Met de ordonnantie van 2006<sup>[27]</sup> werd gestreefd naar maatregelen ter bescherming van de private huishoudens, en in het bijzonder de meest bedreigde gezinnen, energiebesparingen, een bevoorrechte positie voor de distributienetbeheerder en werd ook een Brusselse reguleringscommissie (Brugel) opgericht.

De federale en gewestelijke bevoegdheden ter zake vullen elkaar niet altijd aan, zodat er grijze zones blijven waarvan de leveranciers, hoofdzakelijk dan Electrabel, profiteren. Het Brussels Gewest legt (krachtens haar sociale bevoegdheden) de leveranciers contracten met een minimale duur van 3 jaar op, maar is niet bevoegd inzake prijzen en contracten. Op dat vlak legt Electrabel vaste prijzen op die wel elk jaar kunnen worden herzien of nadat de leverancier zijn klant de mogelijkheid heeft gegeven om zijn contract te beëindigen zonder kosten, maar ook zonder dat deze clausules duidelijk in de reclame worden vermeld. Het Gewest kan hier niet tegen optreden omdat het een federale bevoegdheid betreft en omdat er, behalve de gedragscode, geen enkele wetgeving terzake bestaat.

Er bestaan wettelijke en financiële maatregelen zoals de OCMW- en leveranciersfondsen, energiebesparings-initiatieven, openbare verlichting (de Brusselse professionele gebruikers<sup>[28]</sup> leveren een bijdrage aan haar financiering, net als aan die van Brugel). De sociale actoren moeten zowel rekening houden met de wetgeving als met de markt. De liberalisering heeft de transparantie van de prijsbepaling weggenomen, aangezien men de overstap heeft gemaakt van een systeem waarbij de prijzen werden onderhandeld binnen het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas, naar een prijs die vrij wordt bepaald door de leveranciers volgens de wetmatigheden van de markt. Dit leidt tot

onderinvesteringen, zowel bij de producenten als bij de leveranciers, in de ontwikkeling en het onderhoud van de infrastructuur omwille van de risico's waaraan men blootgesteld wordt als gevolg van de marktonzekerheid.

Het OCMW blijft een centrale plaats innemen, maar de meeste Brusselse politieke actoren hebben coördinatie tussen de OCMW's afgewezen, een coördinatie waardoor nochtans ten overstaan van de verschillende leveranciers een gemeenschappelijke OCMW-cultuur inzake liberalisering tot stand had kunnen komen, wat wel nuttig was geweest.

In Brussel zijn slechts twee leveranciers echt actief: Electrabel en Lampiris. Desondanks stelt men veel verwarring en een gebrek aan transparantie vast, zowel voor wat betreft de prijzen als voor de verkoopstrategieën van de leveranciers.

#### 5.2 ENKELE CIJFERS EN VASTSTELLINGEN

De cijfers<sup>[29]</sup> waarover we beschikken, zijn afkomstig van de distributienetbeheerder en van Brugel. Het gaat om cijfers over de eindverbruikers, m.a.w. cijfers met betrekking tot schulden en afbetalingsplannen. Over de situatie van behoeftige gezinnen voor ze met schulden geconfronteerd werden is weinig bekend, zodat het moeilijk is om te bepalen welke acties nodig zijn.

De cijfers tonen aan dat de klanten in Brussel relatief weinig verbruiken in vergelijking met de andere gewesten en dat men, zeker voor de armste gezinnen, in de eerste plaats zeker niet te maken heeft met een probleem van overmatig verbruik.

##### **Inzake elektriciteit:**

- de klanten uit het eerste deciel (de armsten) verbruiken minder dan 600 kWh/jaar
- de mediaan, zijnde 50 % van de Brusselse residentiële verbruikers, verbruikt minder dan 2 000 kWh/jaar
- 90 % van de Brusselse klanten verbruikt minder dan 5 300 kWh en het Brusselse gemiddelde bedraagt 3 000 kWh (in het Waals Gewest bedraagt dit 4 600 kWh).

[26] Zie hieromtrent het Armoederapport 2007, Externe bijdragen, pp. 39-44 ([www.observatbru.be](http://www.observatbru.be)).

[27] Het betreft de ordonnantie van 14 december 2006, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 9 januari 2007.

[28] Het betreft de eindklanten die bewijzen dat ze de geleverde elektriciteit die op hun sites wordt geleverd, voor professionele doeleinden gebruiken.

[29] Deze cijfers werden bekendgemaakt door een afgevaardigde van minister Huytebroeck naar aanleiding van een algemene vergadering van de Coördinatie op 27 november 2007.

**Inzake gas:**

- 50 % van de gezinnen verbruikt minder dan het equivalent van 1 200 stookolie per jaar voor verwarming
- en 90 % ligt onder het equivalent van 3 000 liter.

Deze cijfers tonen tevens aan dat de specifieke sociale maatregelen in Brussel de mensen er niet van weerhouden hebben om van leverancier te veranderen, aangezien in augustus 2007 1,14 % van de klanten een contract had afgesloten met een commerciële elektriciteitsleverancier en 1,16 % met een commerciële gasleverancier. Dit is vergelijkbaar met de situatie bij de professionele klanten, bij wie deze cijfers sinds 2004, 4 % voor elektriciteit en 3,80 % voor gas bedroegen. Er zijn trouwens professionele gebruikers die na hun verandering opnieuw voor Electrabel hebben gekozen.

De cijfers wijzen op het belang van de Brusselse markt; de totale factuur voor gas en elektriciteit voor de gezinnen en de professionele gebruikers bedroeg in 2005 immers 670 miljoen euro.

De vroegere schulden van particulieren (vóór de liberalisering op 1/1/2007) bij SIBELGA bedroegen 41 miljoen euro in februari 2007. Er werden 50 000 dossiers met een totale waarde van 27 miljoen euro overgemaakt aan gerechtsdeurwaarder Leroy. Eind oktober 2007 bleef 19,6 miljoen euro daarvan onbetaald. Deze cijfers tonen aan hoe groot de betalingsproblemen zijn, maar demonstreren ook de wil van de mensen om hun facturen te betalen indien ze dat kunnen.

De cijfers met betrekking tot het plaatsen van begrenzers tonen aan hoe groot de problemen zijn en hoe vaak leveranciers kiezen voor oplossingen die drastischer zijn dan voorheen. In 2007 werd immers een nettostijging van het aantal begrenzers vastgesteld met 147 stuks, terwijl er door de gevolgen van de ordonnantie pas vanaf april 2007 werden geplaatst. In totaal zijn er nu 11 000 vermogensbegrenzers, maar de cijfers geven geen details voor wat betreft een mogelijke verhoging van het vermogen, na een beslissing van het OCMW.

De maatschappelijk werkers zetten deze ordonnantie elke dag opnieuw in de praktijk om en worden dagdagelijks geconfronteerd met de talrijke moeilijkheden om dit juridische werkinstrument toe te passen. Zij moeten vaststellen dat zij voor elke individuele situatie afzonderlijke en specifieke maatregelen moeten uitwerken, contact moeten opnemen met verschillende instanties en moeten controleren of de gegevens zoals de bedragen wel kloppen.

Daardoor bevinden de maatschappelijk werkers zich in het middelpunt van een confrontatie tussen de verschillende hoofdrolspelers, met elk hun eigen verantwoordelijken. Dit vergt van hen heel wat energie, binnen een druk bezet en krap werkschema.

### 5.3 PROBLEMEN EN VOORSTELLEN TOT VERBETERING

De ordonnantie is zeker een goed werkinstrument, die het waard is te worden bewaard en zelfs verbeterd. We stellen immers de volgende problemen vast, wat ons ertoe aanzet om op gewestelijk en/of federaal vlak een aantal voorstellen te doen:

- de effectieve overdraagbaarheid van contracten in geval van verhuizing
- de problematiek van de bijzondere voorwaarden en vereiste waarborgen wanneer men een nieuw contract ondertekent, wanneer men reeds vroeger schulden had bij dezelfde leverancier, in het bijzonder Electrabel. Dit hangt af van het profiel van de klant en kan tot viermaal het bedrag van de tussentijdse factuur bedragen
- de facturen zijn onbegrijpelijk voor wat de bedragen betreft en het duurt maanden om correcte informatie bij de leveranciers te vinden
- de simulators van Brugel werken relatief goed, maar het is niet altijd gemakkelijk om wijs te geraken uit de verschillende offertes, ook al zouden ze duidelijk moeten zijn. Men kan de rechtzettingfactuur niet toelichten. Net zoals voor de hypothecaire rentevoeten zou men ook hier tot een eenduidig vermelde prijs moeten komen die alle elementen, zoals promoties, kortingen, ... omvat
- bij de OCMW's zijn de lijsten die de leveranciers toesturen onvolledig, onnauwkeurig, en bevatten ze namen van overledenen of intussen verhuisde personen. Deze onderzoeken naar de burgerlijke staat bemoeilijken natuurlijk het werk wanneer men mensen die echt in moeilijkheden zitten, wil blijven bevoorraden
- de termijnen zijn vaak zeer kort om de ordonnantie toe te passen, zoals de termijn van 10 dagen voor de OCMW's en Brugel om het statuut van beschermde klant toe te kennen aan gebruikers die hun afbetalingsplan voor gas niet zijn nagekomen. Bij de cijfers die in aanmerking worden genomen voor de toekenning van dit statuut door Brugel moet rekening worden gehouden met het referentiekomen voor een sociale woning en ze moeten alle werklozen met een uitkering toelaten van deze maatregel te kunnen profiteren. De procedures van Brugel moeten



- ook vereenvoudigd worden. De beslissing van Brugel mag niet afhangen van het verbruikstype of het gedrag van de gebruiker of andere gelijkaardige elementen, zoniet loopt men het risico om de ordonnantie verkeerd toe te passen. Maar eerst en vooral moet het formulier om de aanvraag in te dienen volledig gebruiksklaar zijn zodat de hele procedure niet wordt opgehouden door het ontbreken van dit formulier
- de leveranciers sluiten geen afbetalingsplannen af of respecteren de procedures voor ingebrekestelling niet en maken zo de bescherming die is voorzien in de ordonnantie onmogelijk. Zij moeten daar echter toe verplicht worden en de ordonnantie zou gewijzigd moeten worden om het aanzuiveringsplan verplicht te maken op straffe van geen verzoek bij de vrederechter te mogen indienen
  - zullen de rechters de mogelijkheid hebben om te controleren of de ordonnantie correct wordt toegepast alvorens eventueel het contract met de leverancier te ontbinden? Zullen de mensen zich echt kunnen verdedigen?
  - hoe kan men het bonus-malussysteem van de leveranciers vermijden? Wat kan men doen om aanvaardbare afbetalingsplannen op te leggen aan de leveranciers?
  - de leveranciers moeten openbare dienstverplichtingen opgelegd krijgen om de facturen leesbaar en begrijpelijk te maken en ze moeten verplicht worden het volledige dossier van de klant op eenvoudig verzoek te overhandigen
  - er moeten regels komen voor het opstellen van tussentijdse facturen. De bedragen van de schadevergoeding wegens achterstallige betalingen moeten worden vastgelegd
  - er moeten indexeringsregels komen die voor alle leveranciers gelijk zijn voor wat betreft de variabele prijzen of ze moeten op zijn minst duidelijk toegelicht en begrijpelijk zijn in de contracten. Ze moeten controleerbaar zijn en gecontroleerd worden door de regulatoren
  - de OCMW's moeten onderling en met de andere partijen overleg plegen zodat de gebruikers optimaal en gelijk worden behandeld, ongeacht uit welke gemeente ze komen
  - het sociaal tarief moet voor het hele land hetzelfde blijven en een van de laagste van de markt zijn
  - de vraag van een sociale leverancier zal zich uiteindelijk algemeen moeten stellen, wanneer mensen geen commerciële leveranciers meer vinden omdat ze schulden bij elk van hen hebben, in het bijzonder wanneer het aantal commerciële leveranciers niet toeneemt in Brussel. Men zal echter moeten aanvaarden dat deze sociale leverancier niet de goedkoopste op markt is
  - indien wat nu een onaanvaardbare lock-out door de leveranciers kan lijken, behouden blijft ondanks de bepalingen van de ordonnantie, dan moet worden overwogen om maatregelen te treffen op gewestelijk en federaal vlak om er zo voor te zorgen dat de rechten van de consumenten gewaarborgd blijven, dat de sociale verworvenheden worden gehandhaafd en op een correcte manier kunnen functioneren
  - SIBELGA moet nauwkeurige regels opgelegd krijgen zodat het de levering van energie niet op een ongepast moment stopzet in geval van twijfel over de commerciële leverancier die het gezin in kwestie van elektriciteit moet voorzien
  - er moeten gepaste maatregelen worden voorzien die in het geval van een faillissement van een commerciële leverancier, de toegang van haar klanten tot een energielevering in goede omstandigheden en een rechtvaardige behandeling in de recuperatie van de schulden die de gefailleerde leverancier bij hen zou hebben, waarborgen.
- Naast deze vaststellingen en voorstellen is de Coördinatie van mening dat de energiekwestie in de eerste plaats een inkomenskwestie is en dat dit moet worden verhoogd opdat mensen in alle waardigheid kunnen voorzien in hun behoeften waar ze recht op hebben. Er moet worden nagedacht over het verlagen van de btw van 21 naar 6 % voor leveringen aan gezinnen, op zijn minst voor die gezinnen die een specifiek sociaal tarief genieten.

## 5.4 BESLUIT

Tijdens dit eerste jaar werden we in onze overtuiging gesterkt dat de ordonnantie van 2006 een minimale basis vormt waaronder men niet mag gaan en die bovendien nog voor verbetering vatbaar is, met name op het vlak van de werking en coördinatie van de OCMW's bij de hulp die zij klanten in moeilijkheden moeten bieden op het vlak van minimale energielevering en schuldenregeling.

Wij hechten daar des te meer belang aan omdat het sociale energievraagstuk zich voor ons niet beperkt tot een rationeel energieverbruik door zogenaamd maatschappelijk kwetsbare groepen. De ordonnantie moet dan ook vanuit die invalshoek worden geëvalueerd aangaande de energieprestatie van gebouwen.<sup>[30]</sup> Op die manier kunnen eventuele ongewenste effecten opgespoord en verbeterd worden, in het bijzonder dan voor zogenaamd kwetsbare groepen.

[30] Het betreft hier de ordonnantie van 7 juni 2007.

Deze evaluatie van één jaar liberalisering voor de gezinnen in Brussel doet de Coördination meer dan ooit in haar voorstel volharden om huishoudelijke klanten te laten terugkeren naar een exclusieve openbare leverancier die als tussenschakel moet fungeren en de gebruikers elektriciteit en gas moet bezorgen tegen de beste prijzen bij producenten en marktleveranciers. Deze openbare operator zal een solidaire en progressieve tarifiering kunnen invoeren die het voor een grote meerderheid van de klanten mogelijk moet maken om over een voldoende hoeveelheid energie te beschikken die ze nodig hebben voor een normaal gebruik tegen een normaal tarief. In afwachting van de nodige wetswijzigingen moeten alternatieve maatregelen worden gezocht en aangewend.<sup>[31]</sup>

**Contactadres:**

Coördination Gaz-Electricité-Eau  
Bruxelles  
Groothertogstraat 58  
1040 Brussel  
coördinationgee@yahoo.fr

---

[31] Zie hieromtrent het artikel van Claude ADRIAENSSENS. Pour un fournisseur public exclusif: In Politique nr. 53 pp. 26-27 februari 2008.





## Brussels armoederapport 2008

De Externe bijdragen vormen een onderdeel van het Brussels armoederapport 2008.

Het is een bundeling van bijdragen van Brusselse observatoria, referentiecentra en federaties van centra en diensten aan het armoederapport. Deze bijdragen handelen over "kenmerken van armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en armoedebestrijding". Vijf organisaties leverden een bijdrage voor deze editie van het armoederapport: De Federatie van de bicommunautaire Centra voor maatschappelijk werk in samenwerking met de Franstalige en Nederlandstalige Brusselse federaties, La Strada – Steunpunt thuislozenzorg Brussel, het Brussels Observatorium van de arbeidsmarkt en kwalificaties – Actiris, de "Coordination Gaz-Électricité-Eau" en het Overlegplatform Geestelijke Gezondheid Gebied Brussel-Hoofdstad.

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

Dit document is ook beschikbaar in het Frans

Ce document est également disponible sous le titre :

« **Contributions externes, Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2008** »