

NATIONALE ACTIEPLANNEN SOCIALE INSLUITING IN HET LICHT VAN HET OVERLEG

Inleiding.....	218
1 Het recht op maatschappelijke dienstverlening (in ruime zin)	219
2 Recht op bescherming van de gezondheid.....	221
3 Het recht op arbeid en sociale bescherming	223
4 Naar de herstelling van het recht op een behoorlijke huisvesting.....	225

De inleiding en delen 1 en 4 zijn vertaald vanuit het Nederlands.

Inleiding

Bij armoedebestrijding moet vandaag de dag ook rekening worden gehouden met de Europese dimensie en de verbintenissen die België op dit vlak is aangegaan. In dit hoofdstuk ondernemen we een eerste - niet volledige - evaluatie van de Nationale Actieplannen sociale insluiting 2001-2003 en 2003-2005. Dit gebeurt in het licht van de knelpunten en voorstellen die bij het overleg van het Steunpunt naar voren kwamen en van de acties die in de NAPincl. voorzien zijn.

De bespreking van de NAPincl. maakte niet deel uit van het overleg, vandaar dit aparte deel. Het spreekt bovendien van zelf dat het enkel na lezing van alle hoofdstukken mogelijk zal zijn de gekozen invalshoek beter te vatten.

Het NAPincl. is een document dat niet makkelijk te lezen noch te analyseren valt. Enerzijds worden de maatregelen er op een versnipperde manier voorgesteld: de evaluatie van hun coherentie is dus een delicate zaak, al is het NAPincl. 2003-2005 al coherenter opgevat dan het vorige. De maatregelen worden ook (te) beknopt beschreven. Het is soms zeer moeilijk te achterhalen op welke bevolkingsgroep en/of instelling bepaalde maatregelen gericht zijn en zich een beeld te vormen van de mogelijke effecten. Tenslotte worden de maatregelen uitermate theoretisch voorgesteld, waardoor er a fortiori weinig aanwijzingen zijn over de manier waarop ze zullen worden uitgevoerd. Iedereen weet echter hoe belangrijk deze fase is.

Sommige maatregelen kunnen evenwel een antwoord op vragen van het terrein zijn. In het onderhavige verslag is het trouwens vaak mogelijk praktische mogelijkheden voor te stellen voor algemene beleidslijnen waarvan de relevantie wordt bevestigd, met nadruk op negatieve effecten van bepaalde keuzes te wijzen alsook op de noodzaak enkele ervan te moduleren, of ook bepaalde lacunes aan het licht te brengen. In het algemeen zou het verband tussen het NAPincl. en het tweejaarlijkse verslag echter veel enger moeten zijn, nu de verenigingen verkregen hebben dat de twee documenten niet tegelijkertijd

gepubliceerd worden, zodat in het NAPincl. rekening kan worden gehouden met de verwachtingen die in het recente verslag staan.

1 Het recht op maatschappelijke dienstverlening (in ruime zin)

Over maatschappelijke dienstverlening is er geen apart hoofdstuk in het NAPincl., zoals dit bij gezondheid, huisvesting of tewerkstelling wel het geval is. Het is dus niet zo gemakkelijk om de maatregelen eruit te filteren die hierop betrekking hebben.

Talrijke verenigingen zijn van oordeel dat de nieuwe wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie werd doorgedreven zonder eerst de oude wet betreffende het recht op een bestaansminimum echt te evalueren. In het NAPincl. 2003-2005 kondigt de federale regering de intentie aan de nieuwe wet te evalueren op het ogenblik dat ze een jaar van kracht is. Dit is een goede gelegenheid om personen die met de wet te maken hebben (gebruikers, maatschappelijke werkers, ...) hierbij te betrekken, zoals dat ook werd gevraagd.

"Het kunnen beschikken over een voldoende inkomen is een basisvoorwaarde om een menswaardig leven te kunnen opbouwen. In de loop van 2001-2002 wordt door de Federale overheid een aanvang genomen om de minimumbedragen voor een aantal uitkeringen te verhogen." (NAPincl. 2001-2003, pag. 32). In het NAPincl. 2003-2005 wordt het volgende aangekondigd: *"Binnen de voorziene middelen zal de regering het leefloon en de laagste sociale uitkeringen, gradueel verhogen."* (NAPincl. 2003-2005, pag. 17) Ondanks de recente verhoging van het minimuminkomen met 4% wijzen de verenigingen echter met klem erop dat de minimumuitkeringen nog steeds extreem laag zijn en dat daarmee zelfs niet de meest elementaire behoeften kunnen worden bevredigd (betalen van de huur bijvoorbeeld). De intentie om de bedragen te verhogen kan bij armoedeverenigingen dan ook enkel positief worden onthaald, al ontbreken duidelijke details (er staat niets over de termijn, noch de omvang van de verhoging)

In het eerste NAPincl. 2001-2003 komt het aspect van de werking van het OCMW weinig aan bod. Het Waalse Gewest kondigt echter een decreet over sociale inschakeling aan waarmee de sociale diensten projecten zouden kunnen ontwikkelen voor "bevolkingsgroepen die geen aansluiting meer vinden bij de maatschappij, voor wie de klassieke socio-professionele inschakelingsprogramma's geen nut hebben en voor wie diepgaandere initiatieven op lange termijn ondernomen moeten worden".

In het NAPincl. 2003-2005 zijn er veelvuldige maatregelen (NAPincl., 2003: 13 en 17). De federale Regering verbindt zich ertoe de administratieve werkwijze te verbeteren (kortere betalingstermijnen voor subsidies, aansluiting van de OCMW's bij de Kruispuntbank, automatische toekenning van gewaarborgde gezinsbijslag) wat positieve effecten zou moeten hebben op de werking van elk OCMW. De verplichting voor alle voorzieningen uit de welzijnssector in Vlaanderen om een kwaliteitsboek en -plan op te stellen, zou eveneens positieve gevolgen moeten hebben voor de uitvoering van de taken van het OCMW.

Tenslotte is het initiatief van het Brusselse Gewest om in samenwerking met "gebruikersgroepen" een informatiefolder over de OCMW's uit te werken, een antwoord op een vraag van de verenigingen die in het hoofdstuk over het recht op maatschappelijke dienstverlening staat.

In het eerste NAPincl. (2001-2003) lag de klemtoon op het "Lenteprogramma" waarmee de socio-professionele inschakeling van gerechtigden op maatschappelijke integratie of op financiële hulp beoogd werd alsook de versterking van de sociale economie. Het tweede NAPincl. (2003-2005) gaat in diezelfde richting verder.

Deze evolutie lijkt positief, op voorwaarde dat de aanvrager het werk vrij kan kiezen en dat de tewerkstelling een echte meerwaarde voor hem betekent met een duidelijke verbetering van zijn levensomstandigheden. Ander positief element: deze maatregelen dragen ertoe bij dat dezelfde rechten gelden voor begunstigden van werkloosheidsuitkeringen en begunstigden van het leefloon en van financiële hulp. Indeling in categorieën is er niet.

In het hoofdstuk over het recht op maatschappelijke dienstverlening wordt een grotere participatie van de begunstigden geëist in de evaluatie van het beleid dat ten opzichte van hen wordt gevoerd. Een eerste stap in die richting kan de stemming van een decreet in het Waalse Gewest zijn waarin de "burgercapaciteiten van de begunstigden" worden herkend.

2 Recht op bescherming van de gezondheid

De beleidsmaatregelen die in het kader van het NAPincl 2003-2005 worden voorgesteld, hebben een gemeenschappelijk doel: *"de gezondheid van de bevolking verbeteren, zij het via een preventieve aanpak (vaccinatie, opsporing, sensibilisering) of door een kwaliteitsvolle en toegankelijke gezondheidszorg"* (NAPincl. 2003-2005 : 28).

De wegen die in het tweede Plan opgetekend worden om deze doelstelling te behalen, zijn beperkter dan de voorstellen die uit het overleg met het Steunpunt naar voren komen, maar ook beperkter dan de sporen die in het eerste Plan staan: *"De dubbele vaststelling dat armoede het risico op gezondheidsproblemen vergroot en dat gezondheidsproblemen (...) het risico op armoede aanzienlijk kan [sic] doen toenemen, noopt tot een meersporenbeleid. Algemeen zal een sociaal beleid gericht op het wegwerken van ongelijkheden - qua inkomens, fiscaliteit, opleiding, tewerkstelling, participatie, ... - en op het waarborgen van de mogelijkheden om te voldoen aan fysieke en psychische basisbehoeften een rechtstreeks effect hebben op een meer gelijke verdeling van gezondheid. (...) Niet alleen beïnvloedt de socio-economische situatie de toegang tot de gezondheidszorg, ze bepaalt ook de gezondheidstoestand van mensen zelf en hun levensverwachting. Een gezondheidsbeleid moet dan ook ingebed zijn in een algemeen - sociaal - beleid (inkomen, huisvesting, onderwijs, milieu, ...).* (NAPincl. 2001-2003 : 22).

De voorstellen in de NAPincl's inzake een betere toegankelijkheid van de gezondheidszorg gaan in op een groot aantal problemen die in het tweejaarlijkse verslag van het Steunpunt worden aangekaart. Zo worden als antwoord op financiële hinderpalen maatregelen voorgesteld om

remgelden te verminderen, een betere tussenkomst in de medische en niet-medische kosten te voorzien en een toegankelijke eerstelijnsgezondheidszorg uit te bouwen. Aandacht gaat hierbij zowel naar curatieve als naar preventieve gezondheidszorgen.

Het eerste Plan vermeldt terecht de hoge dekkingsgraad door de verplichte verzekering als goed praktijkvoorbeeld. Over de verplichte verzekering wordt het volgende gepreciseerd: "*die komt tussen in een brede waaier van geneeskundige verzorging ...*" (NAPincl. 2001-2003 : 48).

"Bijzondere aandacht wordt besteed aan groepen die meer risico op het gebied van de gezondheid vertonen: kinderen, immigranten, - met name illegalen - personen met een laag inkomen, ..." (NAPincl. 2003-2005: 28). Dit versterkt wat er in de inleiding van het verslag van het Steunpunt staat: iedere mens heeft recht op bescherming van zijn gezondheid. Deze aandacht zal echter enkel aan de verwachtingen van de deelnemers beantwoorden indien de concrete uitvoering in de goede praktijk kadert die naar voren wordt geschoven, de doorgedreven toegankelijkheid van het algemene systeem.

Wat de waaier aan gedekte zorgen betreft, herinnert het Steunpunt in zijn verslag eraan dat bepaalde verstrekkingen niet worden terugbetaald en dat het bedrag van het remgeld soms hoog is. De stijging van het aantal private verzekeringscontracten spreekt eveneens voor een verruiming van de zorgen waarmee de verplichte verzekering rekening houdt.

3 Het recht op arbeid en sociale bescherming

Het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting heeft inhoudelijke linken met het Nationaal Actieplan Werkgelegenheid. De krachtlijnen van dit laatste plan vinden we terug in de prioriteiten en concrete maatregelen van zowel het NAPincl 2001-2003 als het NAPincl 2003-2005. In punt 5 van het hoofdstuk over de kwaliteit van de arbeid werden, in het kader van de bespreking van de Europese werkgelegenheidsstrategie, een aantal opmerkingen geformuleerd over deze krachtlijnen. Deze worden niet herhaald.

Hieronder zijn kort de beleidsprioriteiten van beide NAPincl's in verband met arbeid en tewerkstelling samengevat, die relevant zijn in het licht van het hoofdstuk over de kwaliteit van de arbeid:

1. De werkzaamheidsgraad¹ en de inzetbaarheid verhogen door:
 - aan de vraagzijde (werkgevers) jobcreatie te stimuleren in de sociale economie en lastenverlagingen toe te kennen gericht op lage lonen of op de aanwerving van laaggeschoolden
 - aan de aanbodzijde de opleidings- en vormingsinspanningen, in het bijzonder ten aanzien van groepen als laaggeschoolde en oudere werknemers, op te drijven, en de inschakeling op de arbeidsmarkt te vergroten (met nadruk op trajectbegeleiding, de preventie van werkloosheid, de reïntegratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt, en het wegwerken van werkloosheidsvallen)
2. De inkomenszekerheid vergroten door:
 - sommige sociale zekerheidsuitkeringen op te trekken
 - het netto-inkomen uit de lage lonen te verhogen via het verminderen van de werknemersbijdragen
3. Het uitbouwen van een gelijke kansenbeleid voor mannen en vrouwen.

¹ Werkzaamheidsgraad = het aandeel werkende personen in de bevolking tussen 15 en 64 jaar.

De beschrijving van de maatregelen en initiatieven die deze prioriteiten tot uitvoering moeten brengen, levert slechts weinig informatie op voor een toetsing aan de kwaliteit van de arbeid:

- De arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden die van kracht zijn in de tewerkstellings- en activeringsmaatregelen, worden niet vermeld.
- De aard en de duur van de opleidings –of begeleidingsmaatregelen worden evenmin vermeld.
- ...

Monitoring en een uitgebreide evaluatie kunnen deze lacunes opvullen. Bij gebrek aan voldoende gegevens beperken we ons tot het formuleren van een aantal algemene bedenkingen:

- Permanente vorming en levenslang leren krijgen prioritaire aandacht. Het gaat onder andere over de initiële vorming (bv. herwaardering van het technisch en beroepsonderwijs –NAPincl 2001: 27), opleidingsprogramma’s ten aanzien van laaggeschoolde en oudere werknemers, maar ook over het valideren van bekwaamheden opgedaan buiten de job (NAPincl, 2003: 24). De aandacht voor het hervormen van de arbeidsorganisatie en voor de inspraak, wat belangrijke aspecten zijn voor de vorming van de werknemer in het werk zelf, ontbreekt daarentegen.
- Het luik werkloosheidsvallen bevat een waaier van maatregelen, gaande van vermindering van de loonkost voor werkgevers, over het behoud van de verhoogde kinderbijslag gedurende de eerste 6 maanden bij werkhervatting tot het invoeren van een terugbetaalbaar individueel belastingkrediet. De vraag stelt zich wat de globale en duurzame effecten zijn van deze maatregelen voor de kwaliteit van de arbeid, gezien de mogelijke nieuwe vallen die ze creëren (zoals de lage loonval).
- De kwestie van de flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden, andere dan het loon, komt nauwelijks aan bod. Nochtans is dit een cruciaal gegeven in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting.

4 Naar de herstelling van het recht op een behoorlijke huisvesting

In het NAPincl 2001-2003 lag de nadruk op de verbetering en de verruiming van het aanbod aan sociale woningen. De drie Gewesten hebben een voluntaristisch beleid op touw gezet (installatie van één enkel inschrijvingsloket voor alle sociale huisvestingsmaatschappijen in Brussel, de geplande bouw van 15.0000 sociale woningen in 2004 in Vlaanderen en het deblokken van een miljard Euro voor de renovatie van het bestand aan sociale woningen in Wallonië, enz.).

Met het oog op de verbetering van de kwaliteit van verhuurde woningen werden concrete maatregelen uitgewerkt en enkele ervan worden in dit verslag behandeld: bestrijding van huisjesmelkerij via de oprichting van een specifieke dienst in Vlaanderen, goedkeuring van aan huisvestingscode in Brussel, uitvoering van regionale plannen betreffende het permanente wonen op camping, enz.

Ondertussen zijn de aangekondigde maatregelen voor een gemakkelijker toegang tot de private sector van de huurmarkt en een betere bescherming van de huurder nog steeds niet:

- aangekondigde oprichting van paritaire huurcommissies op federaal vlak;
- voor einde 2001 onderzoek van de huurwet met het oog op een eventuele aanpassing naar een billijke prijs-kwaliteitverhouding.

Bij de "goede praktijken" moet ook op het grote optimisme worden gewezen waarmee de effecten worden ingeschat van het feit dat de OCMW's over elke aanvraag tot uitzetting op voorhand en systematisch moeten worden verwittigd: *"het gezin bijstaan, ervoor zorgen dat het zich kan verdedigen en eventueel zelfs nog proberen te onderhandelen of de betrokkenen in ieder geval tijdelijk ergens anders onderbrengen"* (NAPincl. 2001-2003: 48).

De realiteit spreekt deze observatie helaas tegen.

Het NAPincl. 2003-2005 is krachtadiger. Er wordt niet enkel aan de intentie herinnerd een interministeriële conferentie over huisvesting te organiseren, maar er wordt ook in overeenstemming met het regeerakkoord voorgesteld twee federale hefboomen in te zetten om de huisvestingscrisis op te lossen: de huurwet en fiscaliteit.

De overlegrondes hebben het belang van een grondige herziening van de huurwet aangetoond.

Fiscaliteit bleek bovendien een instrument met vele mogelijkheden te zijn (transparantie, eigenaars ertoe aanzetten redelijke huurprijzen te vragen, enz.). Daarom is voorzichtigheid geboden bij de aangekondigde oriëntatielijn - *"de renovatie van bestaande woningen (...) bevorderen en de toegang tot het eigen woningbezit (...) stimuleren, vooral dan bij mensen met een laag inkomen en bij jongeren"* (NAPincl., 2003-2005: 26). Dit lijkt ook een zeer voorzichtige lijn.

Uit de voorstellen die tijdens het overleg werden geformuleerd, blijkt enerzijds dat het nodig is fiscaliteit op verschillende en creatieve manieren toe te passen, maar dat de toegang tot eigendom anderzijds geen alternatief is voor de huisvestingscrisis en categorieën met een bescheiden inkomen in de armoede kan drijven, categorieën die trouwens haast niet van de eventuele fiscale aftrek kunnen genieten. Hier te worden onderstreept dat in het eerste deel² van het NAP 2003-2005 er expliciet op gewezen wordt dat: *"Wie ondanks alles"* Bijgevolg kan men dan ook blij zijn met de aandacht voor renovatie, maar het is niet zeker dat het via de fiscaliteit mogelijk zal zijn aan gerechtigden met een beperkt inkomen reële middelen te geven.

In het hoofdstuk over huisvesting staan talrijke voorstellen die in de uitvoering van terecht voorziene maatregelen kaderen:

- makkelijkere toegang tot de private huurmarkt;
- versterking van de positie van de huurder;
- voorkomen van uitzettingen.

² Hoofdstuk I: Tendensen en belangrijkste uitdagingen

De bestrijding van huisjesmelkerij en de wens daklozen te helpen, getuigen van de onontbeerlijke wil om die personen weer te integreren die van het recht op een behoorlijke huisvesting uitgesloten zijn. Er werd echter opgemerkt dat de nood aan dringende wetten inzake de "marginale circuits" van de huisvesting ook een teken ervoor is dat er mechanismen of regels ontbreken die vroeger grijpen en die het effectieve recht op huisvesting waarborgen, dat in de huidige context dan ook parallel hiermee moet worden hersteld. Tenslotte moet er nogmaals op de negatieve effecten van bepaalde beleidsmaatregelen inzake huisvesting worden gewezen. De verenigingen hebben in dit verband hun vrees geuit. De bestrijding van huisjesmelkerij en de plannen voor herhuisvesting van personen die permanent op een camping wonen kunnen enkel maar positieve sociale effecten hebben, indien er voldoende behoorlijke woningen zijn die financieel toegankelijk zijn. Anders valt de vrees dat de armste bevolkingsgroepen de rangen van de daklozen komen versterken.

