

# ***Verslag armoedebestrijding 2008-2009***

## ***Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie***

**Steunpunt tot bestrijding van  
armoede, bestaansonzekerheid  
en sociale uitsluiting**



# ***Verslag armoedebestrijding*** **2008-2009**

***Deel 1***

***Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie***

Steunpunt tot bestrijding van  
armoede, bestaansonzekerheid  
en sociale uitsluiting





# INHOUDSTAFEL

<b>INLEIDING</b> .....	<b>5</b>
<b>I UITOEFENING VAN RECHTEN : EEN PARCOURS MET HINDERNISSEN</b> ....	<b>7</b>
<b>INLEIDING</b>	9
1.1. EEN BETERE TOEGANG TOT DE GEZONDHEIDSZORG MET HET OMNIO-STATUUT?	11
1.2. HUURWAARBORG: HOE WERKELIJK DE TOEGANG TOT DE HUISVESTINGSMARKT VERLAGEN?	29
1.3. VERHAALBAARHEID VAN DE ERELONEN VAN DE ADVOCAAAT: NAAR EEN BETERE TOEGANG TOT JUSTITIE?	45
<b>TRANSVERSALE AANBEVELINGEN</b>	59
<b>II STUDIEORIËTERING: HERWAARDERING VAN COMPETENTIES OF VERSTERKING VAN ONGELIJKHEDEN?</b> .....	<b>63</b>
<b>III DE CRITERIA VAN PASSENDE DIENSTBETREKKING: EEN BESCHERMING TEGEN PRECAIRE ARBEID?</b> .....	<b>93</b>
<b>IV ENERGIE EN WATER: NAAR EEN EFFECTIEF RECHT</b> .....	<b>127</b>
<b>INLEIDING</b>	129
4.1. NAAR EEN EFFECTIEF RECHT OP ENERGIE	131
4.2. NAAR EEN EFFECTIEF RECHT OP WATER	159
<b>LIJST VAN DEELNEMERS</b>	191
<b>V HET VERBAND TUSSEN ARMOEDE EN BIJZONDERE JEUGDZORG: EEN ONDERZOEK DAT TOT DIALOOG OPROEPT</b> .....	<b>193</b>
<b>BESLUIT</b> .....	<b>205</b>
<b>BIJLAGE 1</b> Lijst van personen en organisaties die betrokken waren bij de opmaak van het Verslag .....	<b>207</b>
<b>BIJLAGE 2</b> Samenwerkingsakkoord betreffende de bestendinging van het armoedebeleid .....	<b>213</b>



# INLEIDING

Net als de vorige vier tweejaarlijkse verslagen heeft ook het Verslag 2008-2009 als doel een coherent armoedebestrijdingsbeleid te stimuleren; het richt zich dan ook specifiek tot de bevoegde politici op zowel federaal, gewestelijk als gemeenschapsniveau.

De specificiteit van deze bijdrage tot politiek debat en actie schuilt in de manier waarop het Verslag tot stand is gekomen: het vormt het relaas van het collectieve denkwerk dat binnen de thematische werkgroepen, de 'overleggroepen' gevoerd is. Verschillende betrokken actoren drukken daar hun standpunt uit, met de bedoeling veranderingen voor te stellen die vertrekken vanuit de ervaring van mensen in armoede. Zij zijn dus onmisbare partners van deze dialoog. Het gaat om een moeilijke oefening: de individuele situaties overstijgen om van daaruit de meer algemene mechanismen ter discussie te stellen ten einde politieke aanbevelingen te formuleren. De opmaak van het tweejaarlijkse Verslag is en blijft elke keer opnieuw een heuse uitdaging.

De actoren van het terrein hebben samen met het Steunpunt de thema's bepaald waarrond moest worden gewerkt. Deze keuze, die werd ingeschreven in de programmering van het Steunpunt, werd vervolgens voorgelegd aan de Begeleidingscommissie.

Dit vijfde tweejaarlijkse Verslag begint met een hoofdstuk dat gewijd is aan de uitoefening van rechten. Hoewel ongelijkheid in rechten niet langer wordt toegestaan, kunnen we niet anders dan vaststellen dat de formele erkenning van die rechten op geen enkele manier de uitvoering ervan garandeert. Dit geldt des te meer wanneer de potentiële rechthebbende ongunstige sociaal-economische omstandigheden kent. Welke waarde kan worden gehecht aan een recht dat niet effectief kan worden uitgeoefend? Het denkwerk evenals de aanbevelingen zijn gevoed op basis van drie recent goedgekeurde wetten.

De hoofdstukken twee en drie buigen zich over onderwijs en werkgelegenheid, twee essentiële hefboomen in de strijd tegen armoede.

De overleggroep heeft ervoor gekozen zijn aandacht te richten op de oriëntering die plaatsvindt op twee scharniermomenten in de schoolloopbaan van de leerlingen: de overstap van het lager naar het secundair, en van de eerste naar de tweede graad. De oriëntering wordt net als de schoolachterstand waarmee die intrinsiek verbonden is, sterk bepaald door de sociale achtergrond van de leerlingen. Hoe daar een instrument van maken dat helpt de schoolongelijkheid weg te werken?

Net als de vorige tweejaarlijkse verslagen legt ook dit Verslag de nadruk op de kwaliteit van de arbeid. Het derde hoofdstuk stelt de vraag in welke mate de criteria van de passende dienstbetrekking die gebruikt worden in de werkloosheidsreglementering een bescherming bieden tegen precair werk. Er wordt ook stilgestaan bij de context waarin die wetgeving wordt toegepast, dat wil zeggen de activering. Tot slot worden er aanbevelingen geformuleerd om die criteria te verbeteren, maar worden er ook voorstellen gedaan die betrekking hebben op het globale arbeidsmarktbeleid.

Hoofdstuk vier handelt over de water- en energieproblematiek. Gas, elektriciteit en water zijn basisgoederen, primaire behoeften in onze maatschappij, zonder de welke het onmogelijk is een leven te leiden dat strookt met de menselijke waardigheid. Nochtans heeft niet iedereen daar toegang toe. Welke obstakels komen we tegen? Hoe kunnen die worden weggewerkt? Dat zijn de vragen die in dit deel van het Verslag aan bod komen.

Hoofdstuk vijf is van een heel andere aard: het doet geen verslag van denkwerk dat gevoerd is door een overleggroep, maar stelt de resultaten voor van een onderzoek dat op vraag van het Steunpunt werd uitgevoerd in het kader van het Agora-programma van het Federaal Wetenschapsbeleid. De vraag of er al dan niet een verband bestaat tussen armoede en tussenkomst van de bijzondere jeugdzorg was tot nog toe enkel empirisch beantwoord. Het onderzoek, waarvan de resultaten dus in dit hoofdstuk worden toegelicht, objectiveert dat verband.

Eind maart 2010 zal een zesde hoofdstuk verschijnen. Op vraag van de staatssecretaris voor Armoedebestrijding heeft het Steunpunt overleg georganiseerd over de problemen waar daklozen, thuislozen en mensen die in een slechte of onaangepaste woning verblijven, mee kampen. Omdat het overleg pas later van start is gegaan, was het onmogelijk dat vóór het eind van het jaar af te ronden.

Dit Verslag is het resultaat van de inzet van verschillende organisaties en van uiterst rijke uitwisselingen die nooit helemaal bevredigend op schrift kunnen worden gesteld. De verwachting leeft sterk dat het uitgroeit tot een echte inspiratiebron voor de politiek verantwoordelijken, ongeacht of zij regerings- dan wel parlementsleden zijn, zodat de forse investeringen van iedereen die aan de overleggroepen heeft deelgenomen hun vruchten afwerpen. Ook de verwachting ten opzichte van de adviesorganen die bevoegd zijn voor de in dit Verslag behandelde materie is hoog. Zij worden conform de bepalingen van het Samenwerkingsakkoord betreffende de bestendinging van het armoedebeleid immers gevraagd om over het verslag advies uit te brengen. Het Verslag 2008-2009 verschijnt op een uiterst geschikt moment, aan de vooravond van het Europees Jaar van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting en kort voor het Belgisch Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie, twee unieke gelegenheden om het politieke engagement te hernieuwen en een beslissend elan te geven aan de uitroeiing van armoede.

Nota bene: de informatie in dit Verslag is bijgewerkt tot 30 oktober 2009.

Tekst vertaald uit het Frans



# UITOEFENING VAN RECHTEN : EEN PARCOURS MET HINDERNISSEN



# I UITOEFENING VAN RECHTEN : EEN PARCOURS MET HINDERNISSEN

Inleiding .....	9
1.1. Een betere toegang tot de gezondheidszorg met het OMNIO- statuut? .....	11
1.2. Huurwaarborg: hoe werkelijk de toegang tot de huisvestings- markt verlagen? .....	29
1.3. Verhaalbaarheid van de erelonen van de advocaat: naar een betere toegang tot justitie? .....	45
Transversale aanbevelingen .....	59

# INLEIDING

In België streeft heel wat wetgeving ernaar de grondrechten ten uitvoer te brengen die bekrachtigd zijn in internationale instrumenten en in de Grondwet. De jongste jaren nog zijn er zowel in de gewesten, in de gemeenschappen als op federaal niveau nieuwe beschikkingen genomen die alle tot doel hebben die rechten effectief te maken. Als we weten dat vooral mensen in armoede en mensen in bestaansonzekerheid de meeste hindernissen ondervinden om hun recht op degelijke huisvesting, op gezondheidsbescherming en bescherming van het gezinsleven, op werk en op sociale bescherming, op opvoeding... te doen naleven, moet elk wetgevend initiatief dat de effectiviteit van die rechten wil doen toenemen, beschouwd worden als een belangrijke stap in de strijd tegen armoede. Het blijft evenwel noodzakelijk de reële draagwijdte van die maatregelen te evalueren; dergelijke evaluatie behoort trouwens tot de wettelijke opdracht van het Steunpunt<sup>1</sup>.

In het project 'onderzoek-actie-vorming' dat het Steunpunt gevoerd heeft naar de armoede-indicatoren werd het uiterst moeilijke traject dat mensen in armoede moeten afleggen om hun rechten te doen gelden al uitvoerig in het licht gesteld<sup>2</sup>. In dit hoofdstuk illustreren wij deze realiteit aan de hand van drie wetten die recentelijk in voege zijn getreden, en waarop armoedeverenigingen onze aandacht hebben gevestigd: de wet op het OMNIO-statuut<sup>3</sup> die tot doel heeft de financiële toegang tot zorg te vergemakkelijken, de reglementering met betrekking tot de huurwaarborg<sup>4</sup> die de huurder wil helpen zijn huurwaarborg samen te stellen, en de wet betreffende de verhaalbaarheid van erelonen en kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat<sup>5</sup> die de wetgever binnen de context van een betere toegang tot justitie plaatst.

Het OMNIO-statuut komt tegemoet aan een expliciete vraag van verschillende actoren binnen de armoedesector - vraag die al gesteld werd in het Algemeen Verslag over de Armoede<sup>6</sup> - om te verwijzen naar de inkomens in plaats van naar het statuut van de potentieel rechthebbende. Ook al beantwoorden de wijzigingen op het vlak van de huurwaarborg niet aan de verwachtingen van verschillende actoren op het terrein die pleiten voor een huurwaarborgfonds, wordt de intentie ervan toch als positief beoordeeld: de stigmatisering voorkomen van de huurder wiens waarborg ten laste wordt genomen door een OCMW, het bedrag van de waarborg beperken tot twee maanden en een gespreide betaling in de tijd toestaan. De wetgeving inzake de verhaalbaarheid van erelonen en kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat was dan weer niet unaniem gewenst door zij die actief zijn op het vlak van armoedebestrijding, maar boezemde daarentegen angst in.

---

1 Art. 2 van het Samenwerkingsakkoord betreffende de bestendiging van het armoedebeleid.  
 2 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004). *Een andere benadering van armoede-indicatoren. Onderzoek-actie-vorming*, Brussel. Beschikbaar op de site [www.armoedebestrijding.be](http://www.armoedebestrijding.be)  
 3 Koninklijk Besluit van 1 april 2007 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming bedoeld in artikel 37, §§ 1 en 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, en tot invoering van het OMNIO-statuut, *Belgisch Staatsblad*, 3 april 2007, gewijzigd door een Koninklijk Besluit van 11 maart 2008, *Belgisch Staatsblad*, 22 april 2008, in werking getreden op: 1 juli 2007.  
 4 Wet houdende diverse bepalingen (IV) van 25 april 2007 (artikel 103), *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2007.  
 5 Wet van 27 april 2007 betreffende de verhaalbaarheid van erelonen en kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat, *Belgisch Staatsblad* van 31 mei 2007 en Koninklijk Besluit van 26 oktober 2007 tot vaststelling van het tarief van de rechtplegingsvergoeding, *Belgisch Staatsblad* van 9 november 2007.  
 6 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 150-151.

Het Steunpunt heeft de oproep van het terrein ter harte genomen door overleg over deze thema's te organiseren, om zo de vinger te leggen op de moeilijkheden die mensen ondervinden om het OMNIO-statuut te verkrijgen, om de nieuwe mogelijkheden toe te lichten waarin de wetgeving inzake de huurwaarborg voorziet, en tot slot om na te gaan in welke mate de verhaalbaarheid de ongelijkheid op het vlak van toegang tot justitie al dan niet vergroot. Het denkwerk van de drie groepen is uitgemond in een aantal specifieke en gemeenschappelijke voorstellen; die laatste worden op het einde van dit hoofdstuk opgelijst.

Het overleg waarvan in dit hoofdstuk verslag wordt gedaan toont aan, voor zover dat nog nodig mocht zijn, dat de uitoefening van rechten een strijd blijft voor de allerarmsten, een weinig zichtbare en dus al te vaak vergeten realiteit, waar wetgevende initiatieven echter een grote impact op kunnen hebben.

Tekst vertaald uit het Frans

# 1.1.

EEN BETERE TOEGANG TOT DE  
GEZONDHEIDSZORG MET HET  
OMNIO-STATUUT?

# 1.1. EEN BETERE TOEGANG TOT DE GEZONDHEIDSZORG MET HET OMNIO-STATUUT?

<b>Inleiding</b> .....	<b>13</b>
<b>1. Toelichting over het OMNIO-statuu</b> .....	<b>14</b>
1.1. Wat is het OMNIO-statuu en waarom werd het ingevoerd?	14
1.2. Wie komt in aanmerking voor het OMNIO-statuu?	15
1.3. Waar een aanvraag voor het OMNIO-statuu indienen?	16
1.4. Wanneer en voor hoelang wordt het recht toegekend?	16
1.5. Welke voordelen biedt OMNIO?	16
<b>2. Vaststellingen en problemen die op het terrein werden ondervonden</b> .....	<b>17</b>
2.1. Onbekendheid van het OMNIO-statuu	17
2.2. Toenemende complexiteit van de wetgeving	19
2.3. Moeilijkheid om administratieve stappen te ondernemen	21
2.4. Obstakels bij de automatische toekenning van het statuu	21
2.4.1 Onmogelijkheid om recente gegevens te bezorgen	22
2.4.2 Beperkte gegevens	22
2.4.3 Beroepsgeheim en eerbiediging van het privéleven	22
2.4.4 Belemmeringen die eigen zijn aan de OMNIO-wetgeving	23
2.5. Verschil tussen de beleefde situatie en de realiteit die de wetgever voor ogen houdt	23
2.5.1 Het begrip gezin	23
2.5.2 Het begrip inkomen	24
<b>3. Aanbevelingen</b> .....	<b>25</b>
3.1. Een globale beoordeling van de verschillende maatregelen ter bevordering van de financiële toegankelijkheid van de gezondheidszorg en van hun onderlinge coherentie	25
3.2. Verbeteren van het OMNIO-statuu	25
3.2.1 Automatische toekenning	26
3.2.2 Meest recente inkomsten	26
3.2.3 Herziening van het begrip 'gezin'	26
3.2.4 Maximale vereenvoudiging van administratieve stappen	26
3.2.5 Betere kwaliteit en betere verspreiding van informatie	27
<b>Lijst van deelnemers</b> .....	<b>28</b>

# Inleiding

De reden dat het Steunpunt aandrang op de keuze van het OMNIO-statuut als eerste invalshoek van dit hoofdstuk over de uitoefening van rechten, is de grote kloof tussen het aantal geschatte begunstigden en de personen die effectief van dit statuut genieten. Hoewel het aantal rechthebbenden op 850.000 personen werd geschat<sup>1</sup>, hadden in april 2008, het ogenblik waarop het Steunpunt de gedachtewisseling organiseerde, slechts 147.508 personen dit statuut aangevraagd en gekregen. Dat is minder dan 20 % van de potentiële begunstigden. Met de tijd - de maatregel moet immers bekend geraken - stijgt weliswaar het aantal sociaal verzekerden van het OMNIO- statuut - op 1 januari 2009 genieten 187.987 sociaal verzekerden het OMNIO-statuut<sup>2</sup> - maar het blijft nog minder dan 25 % van de potentiële begunstigden.

We vroegen ons af waaraan dit fenomeen te wijten is. Waarom slaagt een maatregel, die erop gericht is de financiële toegang tot gezondheidszorgen te vergemakkelijken, er niet of slechts heel moeilijk in van de grond te komen? In april 2008, formuleerde de minister van Sociale Zaken de hypothese: *"[De oorzaken] moeten te maken hebben met de noodzakelijke administratieve demarches en een deel van het doelpubliek: een jong publiek van sociaal verzekerden die geen hoog inkomen hebben maar ook geen grote gezondheidsuitgaven."*<sup>3</sup>

De oorzaken van het verschil tussen rechthebbenden en potentiële rechthebbenden zijn ongetwijfeld van velerlei aard en in dit bestek zullen we ze niet allen kunnen identificeren. Onze ambitie is om verslag uit te brengen van de moeilijkheden die potentieel rechthebbenden tegenkomen om hun recht uit te oefenen en om aanbevelingen te formuleren om de toepassing van deze wettelijke bepaling te verbeteren.

De ervaring van mensen die in armoede leven of een onzeker bestaan leiden, stond centraal in de eerste overlegfase. We breidden de deelname vervolgens uit naar andere betrokken sectoren, zoals ziekenfondsen, zorgverleners, gezondheidsobservatoriums, 'Relais santé', patiëntenverenigingen. We hebben tevens beroep gedaan op het RIZIV, de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en de FOD Financiën; hun technische expertise was zeer waardevol. Het zijn de resultaten van deze reflecties die hier worden weergegeven: in punt 2 komen de vaststellingen aan bod en in punt 3 de aanbevelingen. Om het lezen van de tekst te vergemakkelijken, stellen we allereerst de wettelijke bepalingen voor inzake de invoering van het OMNIO-statuut<sup>4</sup>, in het bijzonder die aspecten die tijdens het overleg aan bod zijn gekomen (punt 1).

Intussen heeft de federale Regering beslist om aan het OMNIO-statuut te werken. Zo formuleert de staatssecretaris voor Armoedebestrijding in het Federaal Plan Armoedebestrijding<sup>5</sup>, goedgekeurd op 4 juli 2008, meerdere pistes om de toepassing van deze bepaling te verbeteren. Van haar kant heeft de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid in haar Programma 2009-2010 voor de verbetering van de levenskwaliteit van personen met chronische ziekten initiatieven afgekondigd<sup>6</sup>. Het Belgische nationaal strategisch rapport over de sociale bescherming en insluiting 2008-2010<sup>7</sup>

1 Antwoord van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid over de implementatie van het OMNIO-statuut, Kamer-Commissie Volksgezondheid, 21/04/2008, Document CRIV 52 COM 171, p. 25-26.

2 Bron: RIZIV (2009), <http://www.riziv.fgov.be/citizen/nl/medical-cost/general/omnio/beneficiary.htm>

3 Kamer-Commissie Volksgezondheid, 21/04/2008, Document CRIV 52 COM 171, p. 26.

4 Koninklijk besluit van 1 april 2007 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, §§1 en 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, en tot invoering van het OMNIO- statuut, *Belgisch Staatsblad*, 3 april 2007.

5 De Staatssecretaris voor Armoedebestrijding (2009). *Federaal Plan Armoedebestrijding*, Brussel, POD Maatschappelijke Integratie, voorstellen 22 en 23, [http://www.mi-is.be/be\\_nl/02/federaal%20plan%20armoedebestrijding/index.html](http://www.mi-is.be/be_nl/02/federaal%20plan%20armoedebestrijding/index.html)

6 Kabinet van de Vice-Eerste Minister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid (23 september 2008). "Prioriteit aan de chronisch zieken! Programma voor de verbetering van de levenskwaliteit van personen met chronische ziekten 2009-2010", Laurette Onkelinx, [http://www.laurette-onkelinx.be/articles\\_docs/20080923\\_-\\_propositions\\_malades\\_chroniques\\_N.pdf](http://www.laurette-onkelinx.be/articles_docs/20080923_-_propositions_malades_chroniques_N.pdf)

7 Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid (2008). "Strategisch rapport inzake sociale bescherming en insluiting 2008-2010 van België", FOD Sociale Zekerheid, <http://www.socialsecurity.fgov.be/nl/nieuws-publicaties/sociale-bescherming-inclusie-rapporten/sociale-bescherming-inclusie-rapporten.htm>

kondigt ook mogelijke verbeteringen aan. Er wordt nog gewerkt aan de concretisering van die voorstellen. We verwijzen ernaar in punt 3 waar we de aanbevelingen uit het overleg voorstellen.

# 1. Toelichting over het OMNIO-statuut

## 1.1. Wat is het OMNIO-statuut en waarom werd het ingevoerd?

Het OMNIO-statuut is een mogelijkheid voor personen met een laag inkomen om te kunnen genieten van een betere terugbetaling van hun medische zorgen (raadplegingen, geneesmiddelen, hospitalisatiekosten). Het betreft een maatregel om de toegankelijkheid tot de gezondheidszorg te verbeteren.

Tot 31 maart 2007 bestonden er twee mogelijkheden voor het verkrijgen van een hogere tegemoetkoming voor de verstrekkingen van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging - de verhoogde verzekeringstegemoetkoming (VVT), ook wel voorkeurregeling genoemd - waardoor het gedeelte dat ten laste valt van de patiënt (het remgeld) vermindert<sup>8</sup>:

- (1) op basis van een sociaal voordeel dat iemand geniet, zoals leefloon of daaraan gelijkwaardige hulp, verleend door het OCMW, de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en de tegemoetkomingen voor personen met een handicap;
- (2) op basis van een zekere hoedanigheid - gepensioneerde, weduwnaar of weduwe, invalide, wees, volledig werkloze ouder dan 50 jaar, mindervalide... - voor zover het inkomen een bepaalde grens niet overschrijdt.

Dit systeem was niet helemaal bevredigend in de zin dat het mogelijk was dat bij gelijk inkomen twee personen een verschillende behandeling konden ondergaan naargelang van hun statuut. Zo kon bijvoorbeeld een werknemer die een inkomen had equivalent aan het IGO niet genieten van de verhoogde tegemoetkoming omdat hij niet het vereiste statuut had. Zo kon een invalide die zijn statuut verloor, zijn recht op de VVT en alle daaraan verbonden voordelen verliezen, zelfs als zijn financiële toestand onzeker bleef<sup>9</sup>. Het Algemeen Verslag over de Armoede verwees reeds naar deze beperking: *"Het luisteren naar de zwaksten in de maatschappij heeft de partners van het Verslag ertoe gebracht te pleiten voor een uitbreiding van het voorkeursstelsel dat niet meer verleend zou worden volgens de categorie van begunstigde, maar volgens het inkomen, ongeacht de categorie."*<sup>10</sup>

Vanaf 1 april 2007 werd een derde mogelijkheid ingevoerd om het recht op de verhoogde tegemoetkoming te verkrijgen, namelijk op basis van het inkomen alleen voor zover deze een bepaalde grens niet overschrijdt. Dit is het OMNIO-statuut (3)<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Het algemeen begrip, de verhoogde tegemoetkoming, verwijst naar deze twee situaties, en omvat zowel de verhoogde tegemoetkoming op basis van een sociaal voordeel, als de verhoogde tegemoetkoming op basis van een hoedanigheid, zoals de klassieke 'WIGW', de voorkeurregeling toegepast op Weduwnaars en weduwen, Invaliden, Gepensioneerden en Wezen.

<sup>9</sup> Memorie van toelichting, Doc 51 2773/001, p. 122-123.

<sup>10</sup> ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 150-151.

<sup>11</sup> Koninklijk besluit van 1 april 2007 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, §§1 en 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, en tot invoering van het OMNIO-statuut, *Belgisch Staatsblad*, 3 april 2007, gewijzigd door de koninklijk besluiten van 11 maart 2008, *Belgisch Staatsblad*, 22 april 2008, 10 juli 2008, *Belgisch Staatsblad*, 24 juli 2008, 11 mei 2009, *Belgisch Staatsblad*, 29 mei 2009, 19 mei 2009, *Belgisch Staatsblad*, 11 juni 2009.



## 1.2. Wie komt in aanmerking voor het OMNIO-statuut?

Wanneer een bepaald inkomensplafond<sup>12</sup> niet bereikt wordt, kan een gezin het OMNIO-statuut krijgen waardoor de leden recht kunnen hebben op een hogere terugbetaling van hun ziektekosten. Het OMNIO-statuut geldt voor het hele gezin, dit wil zeggen voor alle personen die op basis van de gegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen op 1 januari van het jaar van de aanvraag op hetzelfde adres ingeschreven zijn<sup>13</sup>.

Hoe wordt het inkomensplafond berekend? De inkomsten die in aanmerking worden genomen zijn de belastbare bruto-inkomsten die het gezin ontvangen heeft gedurende het jaar dat voorafgaat aan dat waarin de aanvraag voor het OMNIO-statuut is ingediend. Voor een aanvraag in 2009 moeten de jaarlijkse belastbare bruto-inkomsten van een eenpersoonsgezin voor 2008 lager zijn dan het grensbedrag 14.339,94 euro, te verhogen met 2.654,70 euro per bijkomend gezinslid.

Om het gezinsinkomen te berekenen telt het inkomen mee van alle personen die op 1 januari van het jaar van de indiening van de aanvraag op hetzelfde adres gedomicilieerd waren, ongeacht of er al dan niet een familieband is. Elk jaar is er een herziening van het gezinsinkomen.

Voorbeeld: de aanvrager woont samen met zijn dochter, haar vriend en zijn moeder. Het grensbedrag voor OMNIO is 22.304,04 euro (14.399,94 euro + 3 keer 2.654,70 euro).

Verschillende deelnemers aan het overleg vragen om de maandelijkse bedragen te vermelden in plaats van de jaarlijkse bedragen: dit zou de cijfers veel concreter en sprekender maken. Anderen manen echter aan tot voorzichtigheid: als gekozen wordt voor een voorstelling van de maandelijkse bedragen, dan dient rekening gehouden te worden met de bedragen die slechts één keer per jaar ontvangen worden en dan dienen deze uitgesplitst te worden over de 12 maanden (bijvoorbeeld: vakantiegeld). Een pragmatische oplossing zou kunnen zijn om naast de jaarlijkse bedragen, ter informatie ook de maandelijks bedragen te vermelden.

Personen die reeds de VVT genieten, moeten het OMNIO-statuut niet aanvragen. Zij behouden de VVT zolang ze aan de inkomensvoorwaarde voldoen. Het OMNIO-statuut vervangt de verhoogde tegemoetkoming niet, maar is een nieuw statuut voor gezinnen met een laag inkomen die niet voldoen aan de voorwaarden voor het verkrijgen van de VVT, met name hetzij genieten van een bepaald sociaal voordeel (leefloon, IGO, enzovoort), hetzij een bepaalde inkomensgrens niet overschrijden maar ook over een bepaalde hoedanigheid beschikken (gepensioneerde, weduwnaar of weduwe, wees, enzovoort).

<sup>12</sup> De grensbedragen worden aangepast aan de index van de consumptieprijsen en kunnen aangepast worden aan de welvaart, dit volgens art. 19 van het koninklijk besluit van 1 april 2007. Informatie over de grensbedragen is beschikbaar op de websites van de ziekenfondsen en het RIZIV ([www.riziv.be](http://www.riziv.be)).

<sup>13</sup> Koninklijk besluit van 1 april 2007, *op. cit.*, art. 40.



### 1.3. Waar een aanvraag voor het OMNIO-statuut indienen?

De aanvraag voor het OMNIO-statuut moet gebeuren bij een ziekenfonds. Een gezinslid kan het OMNIO-statuut aanvragen voor het ganse gezin, zelfs als alle gezinsleden geen lid zijn van hetzelfde ziekenfonds.

Van het ziekenfonds ontvangt de aanvrager een formulier 'Verklaring op erewoord' dat hij/zij moet invullen. Op dit formulier moet de aanvrager vermelden: het bruto belastbare inkomen van het jaar vóór de aanvraag van alle gezinsleden (voor een aanvraag in 2009 gaat het dus om het bruto belastbare inkomen van alle gezinsleden in 2008). Dit formulier moet getekend worden door alle gezinsleden (of door hun wettelijke vertegenwoordiger). Bij dit formulier moet gevoegd worden een kopie van het laatste aanslagbiljet van de personenbelastingen en andere inkomensbewijzen van alle gezinsleden (bijvoorbeeld loonfiche 281.10, maandelijkse loonfiches, attest van de werkloosheidskas, pensioensattest).

Nadat de verklaring op erewoord en alle nodige bewijsstukken ingediend zijn, wordt de inkomensituatie van de aanvrager onderzocht. Indien de aanvrager aan de voorwaarde voldoet, zal hij/zij door het ziekenfonds worden uitgenodigd om de elektronische gegevens op zijn/haar SIS-kaart en die van zijn/haar gezinsleden aan te passen.

### 1.4. Wanneer en voor hoelang wordt het recht toegekend?

Indien de reglementaire voorwaarden vervuld zijn, kent het ziekenfonds het OMNIO-statuut toe vanaf de eerste dag van het kwartaal dat volgt op het kwartaal van de indiening van de verklaring op erewoord en de bewijsdocumenten bij het ziekenfonds. Of een persoon als gerechtigde ingeschreven is, of als persoon ten laste, heeft geen invloed op dit recht.

Het recht wordt in principe behouden tot 31 december van het jaar dat volgt op het jaar waarin de verklaring werd ingediend. Een persoon die het recht op het OMNIO-statuut verkrijgt op 1 oktober 2009 behoudt dit tot 31 december 2010. Indien uit een automatische controle uitgevoerd in 2010 door het ziekenfonds en de fiscale administratie zou blijken dat deze persoon nog aan de inkomensvoorwaarde zou beantwoorden, zal dit statuut verlengd worden voor een jaar, zonder dat de rechthebbende enige stap moet ondernemen.

### 1.5. Welke voordelen biedt OMNIO?

Het OMNIO-statuut geeft aan diegenen die het krijgen, dezelfde rechten op verhoogde tegemoetkoming van medische verzorging als bij de klassieke verhoogde tegemoetkoming toegekend op basis van een sociaal voordeel of een statuut: rechthebbenden betalen een lagere persoonlijke

bijdrage (remgeld) bij een ziekenhuisverblijf, voor een raadpleging van een arts, voor geneesmiddelen en kunnen genieten van de toepassing van de derdebetalersregeling<sup>14</sup>.

Zoals het recht op de klassieke verhoogde tegemoetkoming, wordt het recht op het OMNIO-statuut ook gebruikt als toegang tot een heel aantal sociale voordelen. Voorbeelden van deze afgeleide rechten zijn een vermindering op het openbaar vervoer, een vermindering op het internettarief, een vrijstelling van bepaalde belastingen. De beslissing omtrent de toekenning van deze rechten behoort toe aan de betrokken instantie en afgeleide rechten kunnen dus verschillen naargelang bijvoorbeeld de provincie, de gemeente. Afgeleide rechten kunnen verschillend zijn naargelang de basis waarop de verhoogde tegemoetkoming wordt toegekend: zo kan een persoon aanspraak maken op afgeleide rechten op basis van de verhoogde tegemoetkoming als weduwe, of op basis van een leefloon, maar niet op basis van het OMNIO-statuut.

## 2. Vaststellingen en problemen die op het terrein werden ondervonden

Vele personen zijn niet op de hoogte van deze mogelijkheid om het recht op de verhoogde tegemoetkoming te kunnen genieten, namelijk het OMNIO-statuut. Van diegenen die weet hebben van het bestaan ervan, zijn er velen die het niet begrijpen en het dus ook niet aanvragen. Het gebrek aan informatie of het niet aangepast zijn van de informatie aan het doelpubliek, is overduidelijk gebleken (punt 2.1.). De veelheid aan specifieke statuten, de verscheidenheid aan definities voor centrale begrippen als het gezin of het inkomen, leveren een complexe wetgeving op, zonder veel samenhang in de ogen van de potentiële begunstigten en verhinderen ook dat gegevens uitgewisseld kunnen worden waardoor mensen minder stappen zouden moeten ondernemen om het statuut te bekomen (punt 2.2.). Mensen ervaren deze administratieve stappen inderdaad als lang en moeilijk en de deelnemers aan het overleg pleiten dan ook voor een automatische toekenning van het recht (punt 2.3.). Maar bepaalde obstakels van technische aard die geïdentificeerd werden, verhinderen dat dit op korte termijn zou kunnen gerealiseerd worden (punt 2.4.). En in de ogen van de potentiële begunstigten vermindert de kloof die er is tussen de beleefde situatie en de realiteit die de wetgever voor ogen houdt, ook de pertinentie van de maatregelen (punt 2.5.).

### 2.1. Onbekendheid van het OMNIO-statuut

*“Hoe kunnen we nu het OMNIO-statuut aanvragen als we niet eens weten dat het bestaat?”* klinkt het overal.

De ziekenfondsen hebben hun leden uiteraard ingelicht over het bestaan van het OMNIO-statuut. Dit gebeurde via verschillende kanalen, zoals hun eigen website, doelgerichte mailings naar potentiële gerechtigden, brochures, affiches, folders. Sommige hebben ook informatiesessies georganiseerd voor hun sociaal verzekerden en hun tussenpersonen zoals de OCMW's.

<sup>14</sup> Koninklijk besluit van 10 oktober 1986 tot uitvoering van artikel 53, §1, negende lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, *Belgisch Staatsblad*, 28 oktober 1986, laatst gewijzigd door het koninklijk besluit van 9 februari 2009, *Belgisch Staatsblad*, 23 februari 2009.

<sup>15</sup> Onder derdebetalersregeling wordt verstaan de betalingswijze waarbij de zorgverstrekker, dienst of inrichting de betaling van de in het kader van de verplichte ziekteverzekering verschuldigde tegemoetkoming rechtstreeks ontvangt van de verzekeringsinstelling waarbij de rechthebbende, aan wie de geneeskundige verstrekkingen werden verleend, is aangesloten of ingeschreven. (artikel 1)

Organisaties zoals OCMW's, wijkgezondheidscentra, ziekenhuizen, sociale steunpunten, steunpunten van de gezondheidszorg en vakbonden namen ook initiatieven om het publiek te informeren over het bestaan van het OMNIO-statuut.

Maar ondanks de vele initiatieven om de informatie te verspreiden, blijft de onwetendheid omtrent het bestaan van het OMNIO-statuut groot.

Verenigingen in contact met personen die in armoede of in bestaansonzekerheid leven, wijzen erop dat sociaal-economisch kwetsbare personen vaak de meeste moeilijkheden ondervinden om zich te informeren. De informatiecampagnes bereiken hen slechts moeilijk. De gebruikte communicatie- en informatiemiddelen waren ongetwijfeld niet altijd afgestemd op dit soort publiek. Sommige mensen lezen de brieven die ze krijgen niet, of kunnen ze gewoonweg niet lezen. Of ze gaan nooit naar het kantoor van hun ziekenfonds.

Onder de mensen die werden ingelicht over het bestaan van OMNIO zijn er die de maatregel niet of moeilijk begrijpen. De wetgeving is heel complex geworden, en het is heel moeilijk geworden om de informatie op een begrijpelijke en toch volledige manier over te brengen.

Een deelnemer aan het overleg voerde een kleine steekproef uit bij personen die dakloos zijn. Hieruit bleek dat deze personen, ofwel niet op de hoogte zijn van het bestaan van OMNIO, ofwel zijn ze het wel maar dan verliep de informatieverstrekking via een organisatie of via mond tot mond.

Uit gesprekken die werden gevoerd tijdens de overlegbijeenkomsten blijkt dat de voorlichting van het doelpubliek verschillende obstakels ondervond.

Om te beginnen was het voor het ziekenfonds onmogelijk om precies te bepalen wie er aanspraak kon maken op het OMNIO-statuut. De ziekenfondsen die aan het overleg deelnamen, haalden aan dat:

- het doelpubliek moeilijk te bepalen is omdat de maatregel zich niet richt tot een welbepaalde categorie mensen, zoals de begunstigen van een leefloon of wezen;
- de inkomens berekend worden op basis van de inkomsten van alle leden van het gezin. Maar het ziekenfonds beschikt niet rechtstreeks over informatie over de samenstelling van het gezin, noch over het inkomen van elk gezinslid.

Maar ook sociale diensten zijn niet steeds goed op de hoogte van het OMNIO-statuut. Organisaties krijgen steeds meer opdrachten en voor de beroepskrachten is het een onbegonnen taak geworden om op de hoogte te zijn van alle wetgevingen en van de laatste wetswijzigingen in de talrijke materies die zij moeten behandelen. Het recht wordt ook steeds complexer. Tussen professionals die goed vertrouwd zijn met de reglementering, treden soms interpretatieverschillen op. Exacte informatieverstrekking kan – naast nauwkeurige controles vanaf het begin van de aanvraag – het aantal terugvorderingen ook helpen verminderen waarbij geld wordt teruggevorderd bij personen wegens onterechte toewijzing van het statuut.

Basisorganisaties, die vaak ertoe aangezet worden om zelf initiatieven te nemen om hun leden te informeren, zeggen hiervoor over onvoldoende middelen te beschikken. Maar is het wel de taak van de verenigingen om informatie te verstrekken over OMNIO? "*Wie is verantwoordelijk voor de informatieverstrekking?*", vragen zij zich af.

Een andere aangehaalde reden voor de moeilijke voorlichting over het OMNIO-statuut ligt in het feit dat gezonde mensen het belang van het OMNIO-statuut niet snel zien, omdat ze nu eenmaal geen medische kosten hebben. De voordelen van het statuut zijn niet concreet genoeg om die mensen

aan te sporen stappen te ondernemen om het aan te vragen. Er zijn daarentegen ook mensen die een aanvraag indienen om van de bijkomende, heel tastbare voordelen te kunnen genieten (vermindering op het openbaar vervoer bijvoorbeeld).

De deelnemers aan het overleg pleiten voor een betere kwaliteit en een betere verspreiding van de informatie rond het OMNIO-statuut, zowel naar het publiek als naar de beroepskrachten toe. Van deze laatste wordt immers vaak verwacht dat ze informatie doorgeven die ze zelf niet eens hebben gekregen. De informatie moet correct zijn, door iedereen te begrijpen en aangepast aan het doelpubliek. Een interessant initiatief in dit opzicht is deze van Pigment. Deze vereniging waar armen het woord nemen te Brussel organiseerde ontmoetingen met de ziekenfondsen. De uitleg over het OMNIO-statuut was opgesteld op basis van vragen van personen die zich aan het onthaal van de vereniging hadden gemeld.

De informatie, aldus de deelnemers, dient verspreid te worden via zoveel mogelijke middelen en zo breed mogelijk via media, professionele actoren – in het bijzonder ook de apothekers – en via diverse organisaties zoals ziekenfondsen, vakbonden, gezondheidsvoorzieningen, welzijnsinstellingen, patiëntenverenigingen, verenigingen in contact met kansarmen. Gevraagd wordt ook dat de verschillende diensten en organisaties die in contact staan met het doelpubliek, meer zouden samenwerken. Mondelinge informatie en communicatie mogen nooit uitgesloten worden, zeker in het licht van de reeds moeilijk bereikbare groepen zoals laag- of ongeletterden en allochtonen. Het dagopvangcentrum voor daklozen in Charleroi, Comme chez nous, wees op de positieve rol van de 'espace de parole' van de 'relais social' om informatie over OMNIO te verspreiden.

In het overleg werd gewezen op het belang van de rol van de ziekenfondsen in het toekennen van het OMNIO-statuut, zeker zolang het statuut niet automatisch toegekend wordt. Ziekenfondsen dienen op permanente wijze een proactieve werking te kunnen ontwikkelen ten aanzien van hun verzekerden.

De deelnemers aan het overleg stellen voor dat informatie verspreid wordt via de FOD Financiën of via ieder ander geschikt organisme, door aan alle aanslagbiljetten of ieder ander document voor personen met een laag inkomen een bericht toe te voegen dat hun aandacht vestigt op het feit dat zij van het OMNIO-statuut kunnen genieten en dat hen uitnodigt om contact op te nemen met hun ziekenfonds. Interessant hierbij is tevens de praktijk van vakbonden om de leden die zich met hun aanslagbiljet aanmelden, systematisch te wijzen op de mogelijkheid om het OMNIO-statuut aan te vragen.

In het overleg werd gevraagd om de velerlei initiatieven inzake informatieverstrekking te evalueren. Hebben potentiële begunstigden hierdoor hun recht op het OMNIO-statuut kunnen verwerven? En welke lessen kunnen dan uit goede initiatieven getrokken worden?

## 2.2. Toenemende complexiteit van de wetgeving

De deelnemers aan het overleg hekelden de groeiende complexiteit van de wetgeving, die de duidelijkheid van het systeem en de doeltreffendheid van de genomen maatregelen schaadt.

Zo zijn er momenteel drie verschillende manieren om de verhoogde verzekeringstegemoetkoming te verkrijgen, drie specifieke statuten, met alle drie verschillende toegangsvoorwaarden. Dit systeem wordt vaak slecht beheerst, en dit niet alleen door het grote publiek, maar ook door de beroepskrachten. De verschillende statuten worden met elkaar verward en bepaalde benamingen worden

verkeerd gebruikt (men hoort vaak praten over WIGW, de benamingen VVT of OMNIO worden gebruikt om te verwijzen naar situaties die niet onder deze statuten vallen bijvoorbeeld).

De moeilijkheid schuilt ook in het feit dat de verschillende bepalingen elk hun eigen definities hanteren. Zo is het OMNIO-statuut gebaseerd op een omschrijving van het gezin dat niet overeenkomt met de definitie die wordt gebruikt voor de andere verhoogde verzekeringstegemoetkomingen.

Verhoogde Tegemoetkoming (VT)-statuut	OMNIO
Gezin bestaande uit personen die verwant zijn.	Gezin volgens Rijksregister: bestaande uit personen die gedomicilieerd zijn op hetzelfde adres zonder daarom familiebanden te hebben.
Gezin zoals het bestaat op het moment van de indiening van de aanvraag.	Gezin vastgelegd op 1 januari van het jaar van de aanvraag.

Het begrip 'gezin' dat voor OMNIO wordt gebruikt, is hetzelfde als dit gebruikt voor de maximumfactuur<sup>15</sup>: het gaat om het gezin dat is samengesteld op basis van de gegevens van het rijksregister. Dit begrip verschilt dan weer van het 'fiscaal gezin'.

Een gezinslid kan het OMNIO-statuut bij zijn ziekenfonds aanvragen voor het hele gezin, zelfs wanneer niet alle gezinsleden bij hetzelfde ziekenfonds zijn aangesloten. In het kader van de VVT is het de persoon die aan de toekenningsvoorwaarden voldoet, net als zijn/haar echtgeno(o)t(e)/levenspartner en hun personen ten laste, aan wie het recht op de verhoogde verzekeringstegemoetkoming wordt toegekend. Het begrip 'gezin' is hier dus beperkter.

Naast het feit dat die verschillende definities het systeem nog complexer maken, staan ze een gemakkelijke kruising van de gegevens in de weg en hinderen ze de samenwerking tussen de organisaties. Een samenwerking zou juist de te ondernemen stappen van de aanvrager kunnen verlichten.

Voor de maatschappelijke werkers wordt het zo goed als onmogelijk om de wetgeving te kennen. En dat komt de begeleiding van mensen allesbehalve ten goede.

De deelnemers wijzen trouwens op het probleem van de vele selectieve maatregelen en betreuren dat de mensen veel aanvragen moeten indienen om bepaalde voordelen te kunnen genieten. Er werd ook gewezen op de angst van mensen tegenover de inzameling van hun persoonlijke gegevens. Ons systeem van sociale zekerheid voorziet talrijke rechten, maar die zijn telkens gekoppeld aan specifieke voorwaarden en verschillende procedures. Zo vrezen sommige mensen dat ze een bepaald voordeel zullen verliezen wanneer ze verklaren te voldoen aan de voorwaarden die voor een ander voordeel worden gesteld.

Wat in het bijzonder de gezondheidszorgverzekering betreft, werden er achtereenvolgens verschillende selectieve maatregelen ontwikkeld, telkens om aan een nood te voldoen. Men heeft soms de indruk dat de volgende maatregel werd ontwikkeld ter bescherming van de mensen die net niet in aanmerking kwamen voor de vorige maatregel terwijl ze zich in een bijna gelijkaardige situatie bevonden van de rechthebbenden. Per slot van rekening, rijst de vraag hoe coherent het systeem dan nog is.

<sup>15</sup> De maximumfactuur (MAF) is een systeem dat ervoor zorgt dat elk gezin voor sommige gezondheidskosten niet meer moet uitgeven dan een grensbedrag. Het exacte bedrag hangt af van het gezinsinkomen. De MAF wordt per jaar berekend. Meer informatie over de MAF op: [http://www.riziv.fgov.be/citizen/nl/medical-cost/SANTH\\_4\\_3.htm](http://www.riziv.fgov.be/citizen/nl/medical-cost/SANTH_4_3.htm)

## 2.3. Moeilijkheid om administratieve stappen te ondernemen

De procedure die moet worden gevolgd om het OMNIO-statuut te verkrijgen, wordt als te complex beschouwd.

Sommige mensen die bij hun ziekenfonds een aanvraag hadden ingediend, hebben hun procedure halfweg gestaakt. Het formulier van verklaring op eer moet immers worden ondertekend door alle leden van het gezin, en er moet een bewijs van de inkomsten worden afgeleverd. De gezinssamenstelling waarmee hierbij rekening wordt gehouden, is die van 1 januari van het jaar van de aanvraag. Maar het kan gebeuren dat bepaalde gezinsleden ondertussen niet meer bij de aanvrager wonen. Ook herenigingen kunnen de procedure vertragen of ervoor zorgen dat ze wordt onderbroken.

De mensen vinden het vaak moeilijk om de gevraagde bewijsstukken te verzamelen. Zo legden de ziekenfondsen uit dat verschillende dossiers open blijven omdat de mensen niet aan de gevraagde stukken geraken. Zo zijn er verschillende mensen die hun aanslagbiljet van het vorige jaar niet hebben of niet meer terugvinden. Bij verlies van dit document kan men natuurlijk een kopie aanvragen. Maar dat moet men dan wel weten en men moet ook de nodige stappen ondernemen. De vraag werd ook gesteld waarom het aanslagbiljet als bewijsstuk de voorkeur geniet. Andere bewijzen bestaan: het jaarlijks overzicht dat de werkgever verstrekt, een attest van het OCMW, ...

Voor daklozen is het erg moeilijk om de gevraagde bewijsstukken in te dienen. Zij beschikken al niet altijd over een identiteitskaart en nog minder over een SIS-kaart.

Te weinig mensen krijgen een degelijke begeleiding tijdens de procedure, iets wat nochtans vaak nodig blijkt. Zo blijkt het aandeel van gerechtigden op het OMNIO-statuut binnen de 'Maisons médicales' groter te zijn daar waar informatiecampagnes en begeleiding georganiseerd worden. Deze bevinding wordt ook bevestigd door de Vereniging van de wijkgezondheidscentra. Inzake begeleiding speelt de eerstelijnswerking van verzekeringsinstellingen een grote rol. Maar een gebrek aan tijd en personeel vormen vaak een obstakel voor deze noodzakelijke begeleiding, zo denken vele verenigingen die aan het overleg hebben deelgenomen. De meeste ziekenfondsen zeggen integendeel dat ze vele inspanningen leveren om hun leden bij te staan in hun procedure.

Om die procedurestappen te vergemakkelijken, moet er een gegevensuitwisseling tot stand worden gebracht, en dit vooral via de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid of een andere geschikte structuur. Op die manier kan men gemakkelijker en sneller zoveel mogelijk informatie verkrijgen, waardoor het dossier van de sociaal verzekerde wordt aangevuld zonder dat zijn tussenkomst is vereist.

## 2.4. Obstakels bij de automatische toekenning van het statuut

Voor de deelnemers aan het overleg biedt de automatische toekenning van een recht de beste garantie dat de potentiële begunstigden dat recht ook daadwerkelijk kunnen uitoefenen.

In dit geval zou een automatische toekenning van het OMNIO-statuut kunnen vermijden dat veel rechthebbenden niet van de maatregel genieten. Maar hoewel de automatisering van het recht grotendeels wordt ondersteund door de verschillende actoren van dit dossier, is het niet eenvoudig zoiets te realiseren.

Om de obstakels bij de invoering van de automatische toekenning van het statuut te kunnen bepalen, nodigden we een vertegenwoordiger van de FOD Financiën uit om deel te nemen aan het overleg. Vier elementen werden ter sprake gebracht.

### 2.4.1 Onmogelijkheid om recente gegevens te bezorgen

De FOD Financiën is gehouden aan wettelijke termijnen inzake het binnenkomen van de belastingaangiftes en de belastingheffing. Zo worden de inkomsten 2007 opgenomen in de aangifte van de personenbelasting die tegen juli 2008 moet binnen zijn. Sommige aangiftes mogen zelfs later worden bezorgd (bijvoorbeeld einde oktober 2008 voor de aangiftes die worden binnengebracht door een volmachthebber). Op basis van die aangiftes en eventuele andere inlichtingen waarover de FOD Financiën beschikt, worden de aanslagbiljetten opgesteld. De aanslagbiljetten betreffende de inkomsten van 2007 worden meestal pas vanaf begin 2009 opgesteld. Er dient ook opgemerkt dat de belastingstermijn voor de aangiftes die geldig werden ingediend in principe op 30 juni 2009 is.

Indien een snellere bekendmaking van de inkomensgegevens van de gezinnen beoogd wordt, is de FOD Financiën niet in de mogelijkheid om een pertinente informatie te verstrekken.

### 2.4.2 Beperkte gegevens

De gegevens op het aanslagbiljet zijn beperkter dan de gegevens in de aangifte op erewoord. Het aanslagbiljet geeft slechts een gedeeltelijk beeld van het vermogen van de belastingplichtige, gezien bepaalde inkomsten vrijgesteld zijn van de personenbelasting, zoals bijvoorbeeld de inkomsten uit roerend goed of het kadastraal inkomen van de woning die de belastingplichtige betreft en waarvan hij de eigenaar is.

### 2.4.3 Beroepsgeheim en eerbiediging van het privéleven

Volgens de huidige wetgeving is de FOD Financiën niet gemachtigd om gegevens die ze in haar bezit heeft te bezorgen aan wie erom vraagt. De FOD Financiën is immers gebonden door het beroepsgeheim. Het doorgeven van inlichtingen is principieel mogelijk voor enkele welbepaalde organisaties die geregistreerd zijn als administratieve diensten van de Staat, de gemeenschappen, de gewesten of als openbare instellingen. Gezien de ziekenfondsen in principe niet worden beschouwd als openbare instellingen is de FOD Financiën in principe dus niet gemachtigd om hen de gegevens te bezorgen. Het RIZIV daarentegen is een openbare instelling, dus is het wettelijk gezien mogelijk om hen inlichtingen te bezorgen.

Anderzijds, in de huidige stand van zaken is het de aanvraag tot het OMNIO-statuuut door de persoon in kwestie (verklaring op erewoord met toestemming van de persoon) die toelaat om de FOD Financiën te bevragen. Indien men het doorgeven van informatie wil organiseren zonder dat er een vraag is vanwege de betrokken persoon, kan dit leiden tot een probleem rond de eerbiediging van het privéleven.



## 2.4.4 Belemmeringen die eigen zijn aan de OMNIO-wetgeving

Het OMNIO-statuut is niet enkel van toepassing op een welbepaalde persoon, maar ook op een gezin. De bepaling van een OMNIO-gezin komt echter niet overeen met de bepaling van een gezin op fiscaal vlak. Voor de FOD Financiën is het dan ook onmogelijk om meteen en zonder risico op vergissingen te weten van welke personen precies de inkomsten moeten worden nagegaan.

Uit de tussenkomst van de FOD Financiën is gebleken dat een automatische toekenning van het OMNIO-statuut op basis van een gegevensoverdracht door de FOD Financiën op korte termijn heel moeilijk is te realiseren.

Ook de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid heeft uitgelegd dat een complete automatisering op korte termijn onmogelijk is. De gegevens in de multifunctionele aangifte (DmfA)<sup>16</sup> stemmen niet overeen met alle gegevens die nodig zijn voor de bepaling van het gezinsinkomen volgens de OMNIO-reglementering. Bepaalde gegevens over in het bijzonder de roerende en onroerende goederen, bepaalde uitkeringen zoals de gezinsbijslag bijvoorbeeld zijn niet of slechts gedeeltelijk toegankelijk via het netwerk van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.

Zoals we er nu voorstaan, zijn de inkomsten van mensen die met een zelfstandigenstatuut werken trouwens onmogelijk te bepalen zonder een bepaalde termijn. Maar de OMNIO-maatregel richt zich ook tot zelfstandigen.

Indien de belemmeringen voor een automatische toekenning van het OMNIO-statuut niet volledig kunnen opgeheven worden, pleiten de deelnemers aan het overleg voor een gedeeltelijke automatisering van het statuut. In dit scenario dient ook gesleuteld te worden aan een optimalisering van de informatie en communicatie omtrent de OMNIO-maatregel.

## 2.5. Verschil tussen de beleefde situatie en de realiteit die de wetgever voor ogen houdt

Twee elementen die de toekenning van het OMNIO-statuut bepalen, zijn het gezin en het inkomen. Maar het gaat niet om het gezin zoals het samengesteld is op het ogenblik dat de aanvrager zijn aanvraag indient, noch om de inkomens die hij op dat ogenblik ontvangt. Het statuut wordt toegekend in functie van een situatie die niet altijd meer met de realiteit overeenkomt.

### 2.5.1 Het begrip gezin

Voor de verkrijging van het OMNIO-statuut worden personen die gedomicilieerd zijn op hetzelfde adres, zelfs zonder verwantschap, als een gezin beschouwd. Het gezin dat in aanmerking wordt genomen, is het gezin zoals het was samengesteld en geregistreerd in het Rijksregister op 1 januari van het jaar van de aanvraag. Wanneer het gezin na die 1<sup>ste</sup> januari van het aanvraagjaar een nieuw lid telt, dan wordt dat niet in aanmerking genomen (behalve wanneer het om een pasgeborene of

<sup>16</sup> Via de multifunctionele aangifte (DmfA) stuurt de werkgever de loon- en arbeidstijdgegevens, die betrekking hebben op zijn werknemers, elektronisch door. Deze gegevens zijn zodanig omschreven en gegroepeerd dat alle instellingen van sociale zekerheid met dezelfde informatie aan de slag kunnen gaan. Gegevens die op die manier doorgestuurd worden, worden gebruikt door de verschillende instellingen en zullen dus niet langer telkens apart door die instellingen worden opgevraagd. Omdat deze aangifte door alle instellingen kan worden gebruikt, wordt zij ook wel de 'multifunctionele aangifte' genoemd. Voor meer informatie zie: [https://www.socialsecurity.be/site\\_nl/Applics/dmfa/general/about.htm](https://www.socialsecurity.be/site_nl/Applics/dmfa/general/about.htm)



een geadopteerd kind van minder dan 16 jaar gaat). Wanneer een gezinslid het gezin verlaat na de 1<sup>ste</sup> januari van het aanvraagjaar, dan zal men in de berekening van de inkomsten van het gezin nog steeds rekening houden met diens inkomsten.

De deelnemers aan het overleg pleiten ervoor zich te baseren op de gezinssamenstelling zoals die is op het moment dat de aanvraag wordt ingediend, om zo beter rekening te kunnen houden met de werkelijke situatie van de mensen.

## 2.5.2 Het begrip inkomen

De in aanmerking genomen inkomsten zijn die van het jaar voorafgaand aan de aanvraag. De deelnemers pleiten ervoor dat het OMNIO-statuut zich baseert op de meest recente inkomsten, dus de inkomsten op het moment dat de aanvraag wordt ingediend om zo rekening te houden met de werkelijke financiële situatie van het gezin. De inkomsten van personen die in armoede of in bestaansonzekerheid leven wisselen immers zeer veel.

Het blijkt echter dat die eis om rekening te houden met de meest recente inkomsten een groot obstakel vormt in de automatische toekenning van het statuut. Noch de FOD Financiën, noch een ander organisme kan immers automatisch betrouwbare gegevens verstrekken over de inkomsten van de personen/gezinnen op het moment dat hun aanvraag wordt ingediend.

Er dient ook aan herinnerd te worden dat de wetgever deze referentie aan de inkomsten van het jaar voorafgaand aan de aanvraag wilde om te vermijden dat mensen hun aanvraag indienen op een moment dat ze zich tijdelijk in een moeilijke financiële situatie bevinden, bijvoorbeeld na een ontslag. Maar dit heeft ook tot gevolg dat bepaalde mensen die op het moment dat ze hun aanvraag indienen in die situatie zitten en dit statuut nodig hebben. Maar ze kunnen er dan niet onmiddellijk van genieten en dienen tot het volgende jaar te wachten.

## 3. Aanbevelingen

De federale Regering werkt voor het ogenblik aan de verbetering van het OMNIO-statuut<sup>17</sup>. We hebben reeds de meeste aanbevelingen die we hieronder voorstellen, doen toekomen bij de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid in maart 2009. We geven hieronder deze weer die voorwerp uitmaken van reflecties op beleidsniveau.

### 3.1. Een globale beoordeling van de verschillende maatregelen ter bevordering van de financiële toegankelijkheid van de gezondheidszorg en van hun onderlinge coherentie

De toenemende complexiteit van de wetgeving inzake de toegang tot de gezondheidszorg en tot de statuten roept zeker vragen op.

Er moet beslist over gewaakt worden dat er geen toename van maatregelen is. Integendeel, er moet gestreefd worden naar een harmonisering en een vereenvoudiging.

Anderzijds dient een gelijkvormigheid overwogen te worden van de begrippen die gebruikt worden in de verschillende wetgevingen (definitie van de inkomsten, van het gezin, enzovoort).

Deelnemers aan het overleg pleiten voor:

- een globale beoordeling van de verschillende maatregelen ter bevordering van de financiële toegankelijkheid van de gezondheidszorg en van hun onderlinge coherentie;
- een harmonisering/vereenvoudiging van de verschillende wijzen om de verhoogde tegemoetkoming te bekomen, zonder dat dit, in de mate van het mogelijke, leidt tot verminderde rechten voor de rechthebbenden van het huidige systeem;
- een harmonisering van de afgeleide rechten die voortvloeien uit de drie types verhoogde tegemoetkoming, zonder dat dit, in de mate van het mogelijke, leidt tot verminderde rechten voor de rechthebbenden van het huidige systeem.

De minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid heeft reeds voorgesteld om de verhoogde verzekerings tegemoetkoming (VVT, het vroegere WIGW) en het OMNIO-statuut te laten samensmelten *"tot één enkel statuut dat is gebaseerd op slechts één criterium: het belastbare gezinsinkomen"*.

### 3.2. Verbeteren van het OMNIO-statuut

Een verbeterde toegang tot het OMNIO-statuut is gewenst.

<sup>17</sup> Voor een stand van zaken van de uitwerking van de voorstellen inzake het OMNIO-statuut, opgenomen in het Federaal Plan Armoedebestrijding, verwijzen we naar de opvolgingstabel van dit Plan:

<http://www.presscenter.org/repository/news/46f/nl/46fd953f109bb89bad96c798eb1dcb91-nl.pdf>

Het bestuursakkoord 2006-2008 tussen de Staat en het RIZIV voorziet in een project om het OMNIO-statuut eenvoudiger en toegankelijker te maken (zie 2<sup>de</sup> wijzigingsclausule - Jaar 2009- bij het bestuurakkoord 2006-2008; te consulteren via <http://www.riziv.fgov.be/presentation/nl/management>).

Het RIZIV diende hiertoe ook bij het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE) een onderzoekontwerp in ter evaluatie van het OMNIO-statuut; zie Studie 2009-23 Evaluatie van de invoering van OMNIO in correlatie met de MAF en het forfait 'chronisch zieken' [http://www.kce.fgov.be/index\\_nl.aspx?SGREF=5274&CREF=12340](http://www.kce.fgov.be/index_nl.aspx?SGREF=5274&CREF=12340)

De studie wordt gerealiseerd in 2009 en de resultaten zullen in 2010 beschikbaar zijn. Inzake vooruitgang van de werkzaamheden, dient ook het wetsontwerp vermeld te worden dat de 'klassieke' verhoogde tegemoetkoming wil toekennen aan eenoudergezinnen met een laag inkomen en aan langdurige werklozen (zonder leeftijdsgrens).

Deze verbetering die vermoedelijk zal gebeuren via een wetswijziging, dient rekening te houden met de volgende aspecten:

### 3.2.1 Automatische toekenning

De deelnemers aan het overleg menen dat de automatische toekenning van een recht de beste waarborg biedt dat de potentiële rechthebbenden hun rechten daadwerkelijk kunnen doen gelden.

Tot nog toe beletten diverse factoren dat het OMNIO-statuut volledig automatisch wordt toegekend (beschikbaarheid van de gegevens, technische aspecten, enzovoort).

Indien die belemmeringen niet kunnen opgeheven worden, pleiten de deelnemers voor een gedeeltelijke automatisering van het statuut. Dit houdt een automatische toekenning van het statuut in aan de categorieën van rechthebbenden voor wie dit mogelijk zou blijken, met behoud van een toekenning op aanvraag voor de categorieën voor wie een automatische toekenning onmogelijk zou blijken.

De automatische toekenning van het statuut, zodat de aangeslotene zelf geen stappen meer moet ondernemen, is nu al een politieke doelstelling geworden<sup>18</sup>.

### 3.2.2 Meest recente inkomsten

De deelnemers pleiten voor een toekenning van het OMNIO-statuut op basis van de meest recent mogelijke inkomsten. Om evenwel tegemoet te komen aan de eis om het OMNIO-statuut niet toe te kennen aan personen die in een zeer tijdelijke situatie van bestaansonzekerheid vertoeven, stellen de deelnemers aan het overleg voor dat voorzien wordt in een voorwaarde van een zekere duurtijd.

### 3.2.3 Herziening van het begrip 'gezin'

De deelnemers aan het overleg wensen ook dat de definitie van het begrip gezin zou worden herzien, teneinde rekening te houden met de samenstelling van het gezin zoals die bestaat op het ogenblik van het onderzoek van het recht, en niet langer op 1 januari van het jaar van de aanvraag. Ze pleiten tevens voor een harmonisering van de definitie van het gezin in de diverse wetgevingen.

### 3.2.4 Maximale vereenvoudiging van administratieve stappen

De deelnemers vragen een maximale vereenvoudiging van de administratieve stappen. Zij bevelen een gegevensuitwisseling aan via in het bijzonder de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid of via ieder ander geschikte structuur teneinde gemakkelijker en sneller een maximum aan gegevens te bekomen om het dossier van de sociaal verzekerde aan te vullen.

---

<sup>18</sup> Staatssecretaris voor Armoedebestrijding (2009). *Federaal Plan Armoedebestrijding*, Brussel, POD Maatschappelijke Integratie, voorstel 23, p. 33.

Een vereenvoudiging is ook één van de voorstellen uit het Federaal Plan Armoedebestrijding<sup>19</sup>.

### 3.2.5 Betere kwaliteit en betere verspreiding van informatie

De deelnemers pleiten voor een betere kwaliteit en een betere verspreiding van de informatie rond het OMNIO-statuut, zowel naar het publiek als naar de beroepskrachten toe.

De deelnemers pleiten voor een correcte, door iedereen te begrijpen informatie die aangepast is aan het doelpubliek, via zoveel mogelijke middelen, en met een zo breed mogelijke verspreiding (via de media, de professionele actoren (in het bijzonder de apothekers) en diverse organisaties zoals de ziekenfondsen, de vakbonden, de ziekenhuizen, de diensten voor maatschappelijke hulp, de patiëntenverenigingen, de verenigingen voor armen).

De deelnemers wijzen op het belang van de rol van de ziekenfondsen in het toekennen van het statuut OMNIO, zeker zolang het statuut niet automatisch toegekend wordt. Zij pleiten ervoor dat de ziekenfondsen op permanente wijze een proactieve werking kunnen ontwikkelen ten aanzien van hun verzekerden. *“Verzekeraars de kans te geven uit te zoeken wie van hun aangeslotenen in aanmerking komt voor het OMNIO-statuut”*, is ook een verlangen van de minister voor Sociale Zaken en Volksgezondheid.

De deelnemers stellen voor dat informatie verspreid wordt via de FOD Financiën, of via ieder ander geschikte organisatie, door aan alle aanslagbiljetten of ieder ander document voor personen met een laag inkomen een bericht toe te voegen dat hun aandacht vestigt op het feit dat zij van het OMNIO-statuut kunnen genieten en dat hen uitnodigt om contact op te nemen met hun ziekenfonds.

De informatie over het bestaande OMNIO-voorkeurst terugbetalingssysteem verbeteren is ook een politieke doelstelling<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Staatssecretaris voor Armoedebestrijding (2009). *Op.cit.*, voorstel 23, p. 33.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 33.

# Lijst van deelnemers aan het overleg

ATD Vierde Wereld  
Centre d'accueil social Abbé Froidure – Les Petits Riens  
Comme Chez Nous – Le Rebond  
De Fakkel vzw  
De Vrolijke Kring vzw  
Dignitas asbl  
Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW)  
Fédération des maisons médicales  
Front Commun des Sans Domicile Fixe  
Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV)  
Infirmiers de Rue asbl  
Landsbond der Christelijke Mutualiteiten (LCM)  
La Rochelle  
Ligue des Usagers des Services de Santé (LUSS) asbl  
Luttés Solidarités Travail (LST)  
Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten  
Observatoire de la santé du Hainaut  
Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad  
Open Huis - deelwerking Protestants Sociaal Centrum Antwerpen vzw  
Pharmaciens Sans Frontières  
Pigment vzw  
Relais Santé - CPAS de Liège  
Solidarités Nouvelles Bruxelles  
Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VSGB) – Afdeling OCMW  
Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)  
Vereniging van Wijkgezondheidscentra  
Vlaams Patiëntenplatform vzw  
Wijkpartenariaat vzw De Schakel

Het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV), de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) en de Federale Overheidsdienst Financiën hebben als deskundige deelgenomen.

Tekst vertaald uit het Frans

# 1.2.

HUURWAARBORG: HOE WERKELIJK DE  
TOEGANG TOT DE HUISVESTINGSMARKT  
VERLAGEN?

## 1.2. HUURWAARBORG: HOE WERKELIJK DE TOEGANG TOT DE HUISVESTINGSMARKT VERLAGEN?

Inleiding .....	31
<b>1. Korte voorstelling van de wet .....</b>	<b>32</b>
1.1. De intenties van de wetgever	32
1.2. Drie waarborgformules	32
1.3. Keuzerecht van de huurder	33
1.4. Neutraal formulier	33
1.5. Evaluatie na één jaar	33
1.6. Mogelijkheid van een openbare waarborg na evaluatie	33
1.7. Betwistingen bij het Grondwettelijk Hof	33
<b>2. Vaststellingen vanuit het terrein .....</b>	<b>34</b>
2.1. Een enquête op het terrein	34
2.2. Niet alle waarborgvormen worden aangeboden zoals voorzien	35
2.3. De keuzemogelijkheid is er in de praktijk niet voor iedereen	36
2.4. Het neutrale formulier wordt nauwelijks gebruikt	36
2.5. Bijkomende inlichtingen naar sociaal-economisch profiel leiden vaak tot weigering	36
2.6. In een groot aantal situaties is er sprake van een andere huurwaarborgvorm	37
<b>3. Aanbevelingen .....</b>	<b>38</b>
3.1. Installeren van een centraal huurwaarborgfonds	38
3.2. Op korte termijn bijsturen van de huidige wetgeving om de problemen op het terrein op te lossen	39
3.3. Evalueren van de situatie	43
<b>Lijst van deelnemers .....</b>	<b>44</b>

# Inleiding

Bij het zoeken van een huurwoning is de huurwaarborg een belangrijk element. Het bijeenbrengen van deze waarborg is voor heel wat kandidaat-huurders een moeilijke opgave, en kan een werkelijke drempel betekenen in de toegang tot de huisvestingsmarkt. Dit betekent dat bij de uitoefening van het recht op een degelijke huisvesting de waarborg cruciaal is.

Mensen met een laag inkomen en/of een bepaald statuut (bijvoorbeeld leefloontrekker, werkloze) kunnen geconfronteerd worden met verschillende problemen:

- (1) De huurder moet een aantal maanden huur bij elkaar krijgen voor de samenstelling van de waarborg<sup>1</sup>, gecombineerd met het feit dat de waarborg van de vorige woning eventueel nog niet is vrijgegeven, en tevens dient de eerste maand huur betaald te worden.
- (2) De aard van de waarborg – in het geval van een waarborg(brief) die ter beschikking wordt gesteld door het OCMW – kan voor de verhuurder een signaal zijn dat de betrokken kandidaat-huurder niet beschikt over de nodige middelen om de huurwaarborg zelf samen te stellen, en tot de interpretatie leiden dat de kandidaat-huurder onvoldoende solvabel is. Dit kan leiden tot een weigering door de verhuurder van de kandidaat-huurder.

Deze problematiek werd reeds aangehaald in het Algemeen Verslag over de Armoede:

*"Huren is veelal een zeer dringende aangelegenheid die in een minimum van tijd geregeld moet kunnen worden. Men moet bij wijze van spreken het geld op zak hebben wanneer men een woning gaat bezoeken. Onmiskenbaar wordt de voorkeur gegeven aan kandidaten die ter plaatse beslissen en de waarborg meteen kunnen betalen. Voor de arme mensen betekent dit doorgaans bij het OCMW aankloppen, zonder de garantie dat de woonst effectief kan gehuurd worden. De procedure die moet gevolgd worden om van het OCMW een toezegging te krijgen voor het huren van de woning en het voorschieten van de waarborg is te lang en te omslachtig (aanvraag via de sociale dienst, behandeling op de OCMW-raad...). De ervaring is dat het huis in kwestie ondertussen al lang verhuurd is. Zo zien veel mensen goede en nog net betaalbare huizen aan hun neus voorbijgaan. (...) Mensen die in armoede leven signaleren ook dat het voorschieten van de waarborg door het OCMW onvermijdelijk etiketterend werkt. Sommige eigenaars willen geen huurders die steun ontvangen van het OCMW. Andere eigenaars zien hierin juist een gelegenheid om aan gewillige slachtoffers de minderwaardige huizen te verhuren waarvoor bezwaarlijk andere huurders zouden vinden."<sup>2</sup>*

Voor de organisaties die op het terrein rond de woonproblematiek werken, was de waarborgregeling de aanleiding voor verschillende initiatieven. Eén daarvan was de oprichting van een werkgroep binnen het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, om het idee van een centraal huurwaarborgfonds te bespreken. De initiatiefnemer, het Antwerps Platform Generatiearmen, vroeg daarop aan het Steunpunt om de politieke opvolging van dit werk mee te ondersteunen. In de Verslagen 2003, 2005 en 2007 van het Steunpunt was trouwens de piste van een centraal huurwaarborgfonds al telkens naar voren geschoven.

Het Steunpunt nam het initiatief om een onderhoud te vragen op het kabinet van de federaal minister van Begroting en Consumentenzaken die de voorzittersrol opnam van de toenmalige werk-

<sup>1</sup> Drie maanden in de vorige regeling. Sinds de nieuwe regeling (zie 1.2.) gaat het om twee maanden bij de plaatsing op een geblokkeerde rekening, of drie maanden in het geval van een bankwaarborg.

<sup>2</sup> ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 221-222.



groep 'garanderen van een betere toegang tot de huurmarkt' van de Interministeriële Conferentie Huisvesting. Tijdens deze bijeenkomst op 8 juni 2006 werd door het Steunpunt en verschillende organisaties die op het terrein werken de zinvolheid van een centraal huurwaarborgfonds nogmaals benadrukt.

In de federale beleidsverklaring van 17 oktober 2006 wordt gewag gemaakt van een andere regeling: er wordt een nieuwe huurwaarborgregeling ingevoerd waarbij de waarborg voortaan of in één maal of in maandelijkse schijven wordt betaald aan de bank die daartoe een bankwaarborg aflevert, desgevallend gewaarborgd door het OCMW<sup>3</sup>.

Verschiedende organisaties reageerden ontgoocheld op deze nieuwe regeling. Het Steunpunt organiseerde hierop een nieuwe ontmoeting met het vermelde kabinet (op 4 december 2006) opdat een aantal vragen, bezorgdheden en kritieken door de aanwezige terreinorganisaties konden worden doorgegeven. De nieuwe regeling inzake de huurwaarborg<sup>4</sup> volgt echter de aangekondigde lijn in de beleidsverklaring.

## 1. Korte voorstelling van de wet

### 1.1. De intenties van de wetgever

*"In één keer een bedrag betalen dat overeenkomt met 4 maanden huur, slaat een enorme bres in een huishoudbudget en soms is het zelfs onmogelijk op te brengen. In bepaalde gevallen komt het OCMW weliswaar tussenbeide, maar dat heeft ook een nadeel, namelijk het feit dat de huurder in de ogen van zijn toekomstige eigenaar al gestigmatiseerd is. Het is derhalve nodig dat men maatregelen instelt die het mogelijk maken om die hinderpaal voor de toegang tot de huisvesting weg te werken."*<sup>5</sup>

Met de nieuwe wet wou de wetgever de toegang tot de huurmarkt op financieel vlak makkelijker maken. Enerzijds door het aantal maanden te beperken tot maximum twee maanden huur in het geval van een geïndividualiseerde rekening op naam van de huurder. En anderzijds door de mogelijkheid om de waarborg samen te stellen door middel van constante maandelijkse betalingen, gedurende maximum drie jaar, en voor een bedrag van maximaal drie maanden huur.

Een tweede bedoeling van de wet was uitsluiting op basis van de herkomst van de waarborg tegen te gaan door een neutraal formulier. Op dit formulier kan je immers niet zien of de waarborg werd voorgeschoten en of dit gebeurde met tussenkomst van het OCMW.

### 1.2. Drie waarborgformules

Sinds de nieuwe regeling hebben huurders de keuze tussen drie verschillende manieren om aan hun waarborgverplichting te voldoen:

1. De huurder stort de waarborg op een geblokkeerde rekening. Dit impliceert dat hij zelf over voldoende middelen beschikt. In dit geval bedraagt de waarborg maximaal twee maanden huur.

<sup>3</sup> Persdienst van de Eerste Minister (2006). *Beleidsverklaring 17 oktober 2006*, Presscenter.org.

<sup>4</sup> Wet houdende diverse bepalingen (IV) van 25 april 2007 (artikel 103), *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2007.

<sup>5</sup> Kamer van Volksvertegenwoordigers (2006-2007), *Parlementaire Stukken*, DOC 51-2873/001, p. 77.

2. De huurder vraagt aan zijn bank om de waarborg voor te schieten, mits maandelijkse terugbetaling gedurende maximum drie jaar. In dit geval wordt het bedrag van de waarborg op maximum drie maand vastgelegd. Het moet om de bank gaan waar de huurder zijn rekening heeft en waar zijn beroeps- of vervangingsinkomsten worden gestort.
3. De huurder gaat langs bij het OCMW. Het OCMW kan een akkoord sluiten met een bank, waardoor het de bank is die de waarborg toestaat ten gunste van de verhuurder. Het OCMW staat garant voor de terugbetaling door de huurder.

### 1.3. Keuzerecht van de huurder

De wet expliciteert dat de huurder kan kiezen tussen de drie vermelde waarborgvormen, dit echter *“behoudens de zekerheden voorzien in artikel 1752 van het Burgerlijk Wetboek”*. Het keuzerecht is dus niet voorzien indien het gaat om andere zekerheden (bijvoorbeeld effecten) dan de drie waarborgvormen zoals hierboven beschreven.

### 1.4. Neutraal formulier

Opdat dat de verhuurder de kandidaat-huurder niet zou kunnen uitsluiten omdat de waarborg via het OCMW tot stand kwam, voorziet de wetgever ook in een neutraal formulier. Dit vermeldt enkel dat er aan de waarborgverplichting is voldaan, ongeacht de manier waarop dit is gebeurd. Dit formulier werd via een Koninklijk besluit vastgelegd.

### 1.5. Evaluatie na één jaar

De wet voorziet in een evaluatie na één jaar na het van kracht worden van het systeem.

### 1.6. Mogelijkheid van een openbare waarborg na evaluatie

De wet vermeldt dat na de evaluatie zoals voorzien door de wet, en na overleg in de Ministerraad, bij Koninklijk besluit kan worden vastgesteld dat een openbare waarborg kan worden georganiseerd om de waarborgen te dekken die door de financiële instellingen toegekend werden aan bepaalde categorieën huurders, volgens bepaalde financieringsmodaliteiten. Het gaat hier om de mogelijkheid om *“de banken een tegengarantie te bieden wat bepaalde huurderscategorieën betreft”*<sup>6</sup>.

### 1.7. Betwistingen bij het Grondwettelijk Hof

De grootste Belgische banken hebben de grondwettelijkheid van de bankwaarborg voor de woninghuur aangevochten en om de vernietiging van deze regeling verzocht. Het Grondwettelijk Hof heeft dit verzoek als ongegrond afgewezen<sup>7</sup>. Volgens het Grondwettelijk Hof geeft de regeling inzake de bankwaarborg uitvoering aan een legitieme doelstelling van algemeen belang om de financiële toegang tot de huurmarkt te verbeteren. Deze doelstelling geeft uitvoering aan het grondwettelijk

<sup>6</sup> Kamer van volksvertegenwoordigers (2006-2007), *Parlementaire Stukken*, DOC 51-2873/020, p. 14.

<sup>7</sup> Grondwettelijk Hof (2008), Uittreksel uit arrest nr 130/2008 van 1 september 2008, *Belgisch Staatsblad*, 19 september 2008, p. 48880-48885.

recht op een behoorlijke huisvesting (artikel 23 van de Grondwet). Het Grondwettelijk Hof oordeelt de genomen maatregelen als objectief, pertinent en niet onevenredig, nu op de banken deze verplichting rust zolang de huurder zijn loon, wedde of vervangingsinkomen op een rekening bij de bank laat storten. Bovendien hoeft de bank, zolang de huurder zijn maandelijkse betalingen aan de bank aflost, geen kredietinterest toe te kennen. Volgens dit arrest zijn de banken dus verplicht om aan een huurder die hierom verzoekt een bankwaarborg toe te kennen, voor zover de huurder aan de wettelijke voorwaarden tot toekenning van een dergelijke waarborg voldoet. Zoals de wet uitdrukkelijk bepaalt, kan de bank geen bankwaarborg weigeren op grond van het feit dat de huurder schulden heeft en dus niet solvabel zou zijn. De bank mag ook geen debetrente in rekening brengen, zolang de huurder de bankwaarborg samenstelt. Het Grondwettelijk Hof meent dat aangezien het wetsartikel hierover niets uitdrukkelijk bepaalt, dat de bank wel een vergoeding mag aanrekenen voor het verlenen van een bankwaarborg, voor zover die vergoeding in verhouding staat tot de kostprijs van die dienstverlening.

## 2. Vaststellingen vanuit het terrein

Zowel vanuit de organisaties die de belangen van mensen in armoede en huurders verdedigen als vanuit de verenigingen van eigenaars en vastgoedkantoren, alsook vanuit de banksector, klonk van bij de aankondiging van deze nieuwe regeling in de federale beleidsverklaring felle kritiek.

### 2.1. Een enquête op het terrein

Een aantal organisaties die de belangen van huurders en mensen in armoede verdedigen namen het initiatief via een enquête te onderzoeken of deze wet zijn ambities waarmaakt. Zoals reeds vermeld voorziet de wet zelf in een evaluatie na één jaar werking. Maar de vermelde organisaties wilden hier niet op wachten. De enquête - bij vooral minder draagkrachtige huishoudens<sup>8</sup> - kan beschouwd worden als een evaluatie op het terrein, en moest een antwoord geven op drie belangrijke vragen:

- In welke mate kan dit nieuwe systeem uitsluiting verhinderen?
- Is er een afdwingbaar keuzerecht tussen de drie wettelijke waarborgformules?
- Welke vorm van huurwaarborg wordt het meest gebruikt?

De enquête werd gevoerd in de drie gewesten aan de hand van een vragenlijst die sociale diensten, huurdersbonden, ... via het internet rechtstreeks konden invullen<sup>9</sup>. Het Steunpunt heeft het initiatief van nabij gevolgd en ondersteund, en heeft op 28 oktober 2008 een persconferentie georganiseerd waarbij de betrokken organisaties hun resultaten hebben voorgesteld<sup>10</sup>. Sindsdien komen deze organisaties in een werkgroep 'huurwaarborg' bijeen, ondersteund door het Steunpunt.

In reactie op de vaststellingen van de enquête - die op heel wat persaandacht konden rekenen - richtte Febelfin, de koepelorganisatie van de Belgische financiële instellingen, een meldpunt op voor huurders die te maken krijgen met een weigering van bankwaarborg. Het Steunpunt organiseerde

<sup>8</sup> De enquête werd uitgevoerd bij personen die op één of andere manier de hulp van sociale diensten en huurdersbonden hebben ingeroepen. Dit is geen doorsnee van de bevolking. Het profiel van deze groep is eerder economisch zwak. Om twee redenen is dit op zich geen probleem: (1) de wet heeft als ambitie de toegang tot de huurwaarborgen voor iedereen te vereenvoudigen, en meer in het bijzonder voor mensen die onder het vroegere systeem problemen ondervonden; (2) uit onderzoek blijkt dat het sociaal-economisch profiel van huurders in heel het land zwakker wordt. Huurders met een beperkt inkomen zijn dus zeker geen marginale groep in onze samenleving.

<sup>9</sup> Toolbox heeft de technische opvolging op zich genomen. Dit is een organisatie die vrijwilligers uit de privésector in contact brengt met sociale organisaties voor ondersteuning bij de realisatie van een concreet project.

<sup>10</sup> De vragenlijst werd in totaal 299 keer ingevuld, door een honderdtal diensten uit de drie gewesten. Men ontving 37 enquêtes uit Wallonië, 145 uit Brussel en 117 uit Vlaanderen. De teksten van de persconferentie bevinden zich op [www.armoedebestrijding.be](http://www.armoedebestrijding.be)

een ontmoeting tussen Febelfin en de leden van de werkgroep huurwaarborg op 19 mei 2009 om de vaststellingen van het meldpunt en het actuele standpunt van Febelfin met betrekking tot de waarborgregeling te leren kennen.

Op 29 juni 2008 had er – op vraag van het Steunpunt – ook een ontmoeting plaats tussen de leden van de werkgroep en een vertegenwoordiger van het kabinet van de minister van Justitie met betrekking tot de problemen op het terrein en mogelijke pistes tot oplossing.

## 2.2. Niet alle waarborgvormen worden aangeboden zoals voorzien

Uit de enquête van de terreinorganisaties blijkt dat de bankgarantie, één van de drie keuzemogelijkheden, in de praktijk geen optie is. Er werd slechts één waarborg toegestaan door een bank. Nochtans werden daartoe in 25 dossiers pogingen ondernomen.

Uit een testing uitgevoerd door de ervaringsuitwisselingsgroep van de Brusselse Bond voor het Recht op Wonen (BBRoW) en door de vereniging Alarm uit Molenbeek blijkt trouwens ook dat banken en hun bedienden helemaal niet met het systeem vertrouwd zijn:

*“Om te zien of de banken het nieuwe systeem van bankwaarborg toepassen, hebben we besloten een test uit te voeren door een vraag voor bankwaarborg in te dienen bij onze banken, aan het loket of aan de telefoon. Om de omstandigheden van de aanvraag enigszins wat te variëren, werd deze test uitgevoerd door leden van de Brusselse Bond voor het Recht op Wonen, dus sociale werkers, maar ook door mensen van het comité Alarm. Dit is een groep bewoners die samenkomt in het buurthuis Bonnevie en die actief is in het kader van de actie voor toegankelijke huisvesting in Molenbeek. In totaal 17 personen hebben geprobeerd om een bankwaarborg te verkrijgen bij hun bank (Bank van de Post, Dexia, Fortis, ING, Record Bank). Elf personen hebben een negatief antwoord gekregen, ofwel omdat de bank “dergelijke dienstverlening niet aanbod”, ofwel omdat de persoon niet aan de voorwaarden voldeed (Fortis bijvoorbeeld staat enkel leningen toe aan mensen van 30 jaar of jonger en die een job hebben). In drie gevallen waren de werknemers van de bank niet op de hoogte van het systeem, beloofden ze zich te informeren, maar hebben ze geen contact meer opgenomen. In de drie laatste gevallen hebben de banken toegestemd, maar dan met hoge kosten (méér dan 130 euro) en de aanvrager moest een afspraak maken om zijn/haar dossier te kunnen bekijken.”<sup>11</sup>*

Een recent onderzoek van Test-Aankoop bij de vier grootste Belgische banken bevestigen bovenstaande vaststellingen:

*“Ze ontmoedigen huurders om die waarborg te vragen door kosten aan te rekenen om een dossier te openen, al dan niet aangevuld met trimestriële beheerskosten en/of een jaarlijkse commissie. (...), de hoofdzetels mogen dan al beweren dat ze de bankwaarborg wel degelijk aanbieden, de gewone particulier wordt daar via het net niet zoals het hoort over ingelicht (...), de bankbedienden lijken niet te weten dat de banken verplicht zijn om de mogelijkheid te bieden van een huurwaarborg in schijven.”<sup>12</sup>*

De ontoereikende informatie over deze waarborgformule en de hoge kosten die aangerekend worden lijken niet tegemoet te komen aan de bedoeling van de wetgever om net via deze formule de drempel te verlagen voor de huurders met beperkte middelen.

<sup>11</sup> [http://www.armoedebestrijding.be/publications/huurwaarborg/081026\\_tekst\\_organisaties\\_huurwaarborg.pdf](http://www.armoedebestrijding.be/publications/huurwaarborg/081026_tekst_organisaties_huurwaarborg.pdf)

<sup>12</sup> Bankwaarborg een maat voor niets, *Budget & recht*, juli/augustus 2009, nr. 205, p. 38-41.

Febelfin wijst in een reactie er op dat de bankwaarborg bij heel wat verhuurders een vergelijkbaar negatief imago heeft als de OCMW-waarborg. Met de introductie van het neutraal formulier dacht de wetgever dit juist te kunnen vermijden (maar ook de toepassing daarvan loopt mank, zie 2.4.).

## 2.3. De keuzemogelijkheid is er in de praktijk niet voor iedereen

Zelfs mocht de bankwaarborg een reële mogelijkheid voor de huurder zijn, blijkt uit de enquête van de terreinorganisaties dat slechts 35 % van de huurders zelf de keuze kan maken voor één van de wettelijke voorziene waarborgvormen. Alle anderen zagen zich verplicht om het voorstel van de verhuurder inzake waarborgvorm te aanvaarden of – omdat dit voorstel inging tegen de eigen voorkeur - het huurcontract te weigeren.

## 2.4. Het neutrale formulier wordt nauwelijks gebruikt

Uit de enquête van de terreinorganisaties blijkt ook dat het neutrale bankformulier nagenoeg niet wordt gebruikt (slechts vijf keer).

## 2.5. Bijkomende inlichtingen naar sociaal-economisch profiel leiden vaak tot weigering

Tegelijk werd ook onderzocht of verhuurders bijkomende inlichtingen vragen omtrent het sociaal-economisch profiel van de kandidaat voordat de onderhandeling over het huurcontract begint. Dit is het geval bij 119 van de 299 respondenten. Een belangrijk deel van de eigenaars (40 %) vraagt dus bijkomende inlichtingen. Deze betreffen vooral het inkomen en de herkomst/nationaliteit van de kandidaat-huurder. Dit leidde 73 maal tot een weigering van de kandidaat. De meest voorkomende redenen om te weigeren zijn eveneens het inkomen en de herkomst van de kandidaat-huurders.

Recent heeft de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een aanbeveling uitgebracht, gericht naar de verhuurders en vastgoedmakelaars betreffende de verwerking van gegevens van kandidaat-huurders<sup>13</sup>. Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding heeft daarbij een aantal bemerkingen geformuleerd met betrekking tot de interpretatie van de antidiscriminatiewetgeving<sup>14</sup>.

De vaststelling tijdens de enquête wijst volgens de terreinorganisaties er op dat zelfs een sluitende waarborgregeling het probleem van de toegankelijkheid van de huurmarkt voor bepaalde sociaal-economische en etnische groepen niet oplost. Er is een veel ruimere aanpak nodig voor dit probleem.

<sup>13</sup> Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (2009), *Aanbeveling aan de verhuurders en vastgoedmakelaars betreffende de verwerking van gegevens van kandidaat-huurders (aanbeveling nr. 01/2009 van 18 maart 2009)*.

<sup>14</sup> Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2009), *Opmerkingen over de Aanbeveling aan de verhuurders en vastgoedmakelaars betreffende de verwerking van gegevens van kandidaat-verhuurder*.

## 2.6. In een groot aantal situaties is er sprake van een andere huurwaarborgvorm

De wet voorziet 3 systemen. Uit de enquête blijkt dat deze drie systemen voor minder dan de helft van de gerealiseerde waarborgen (47,5 %) gebruikt worden:

- In 23 % van de gevallen betreft het een waarborg in cash (voor Brussel loopt dit percentage op tot 29 %). Een waarborg in cash is nochtans reeds 25 jaar verboden. De sancties die zijn voorzien in dergelijke gevallen blijken dus niet afschrikwekkend genoeg te zijn. De wettelijke interestvoet die bij burgerlijke zaken is voorzien, is bovendien sinds 1 januari 2009 teruggebracht naar 5,5 procent (tegenover 7 procent in 2008)<sup>15</sup>.
- 9 % van de waarborgen betreft een levensverzekeringproduct (meestal Korfina), waarbij volgens sommige rechtsleerauteurs toch drie of meer maanden waarborg kunnen gevraagd worden. Het Vlaams Overleg Bewonersbelangen signaleert dat uit een recente studie betreffende hun cliënten blijkt dat de toepassing van dit product in Vlaanderen het voorbije jaar aan een bijzonder sterke opmars bezig is.
- Bij 4 % gaat het om OCMW-waarborgbrieven, waarbij dus opnieuw geen gebruik gemaakt wordt van het neutraal formulier. Het systeem van waarborgbrieven vermijdt voor de betrokken OCMW's dat ze middelen voor de waarborg moeten voorschieten.
- In 16,5 % van de gevallen gaat het om nog andere situaties. Bijvoorbeeld: geen waarborg, drie of vier maanden geblokkeerd, twee maand geblokkeerd door een OCMW, geen antwoord, ...

---

<sup>15</sup> Mededeling van de Federale Overheidsdienst Financiën over de wettelijke interestvoet, *Belgisch Staatsblad*, 16 januari 2009.

## 3. Aanbevelingen

### 3.1. Installeren van een centraal huurwaarborgfonds

Een centraal fonds blijft voor heel wat actoren het beste systeem om de huurwaarborg te regelen. In zijn eerdere tweejaarlijkse Verslagen heeft het Steunpunt steeds gewezen op de zinvolheid van een dergelijk fonds, als piste om huurders te helpen hun waarborg te kunnen samenstellen en om geen onderscheid meer mogelijk te maken op het vlak van de herkomst van de waarborg<sup>16</sup>. Ook bij verenigingen<sup>17</sup>, onderzoeksinstellingen<sup>18</sup> en politici<sup>19</sup> is reeds nagedacht over de oprichting van een dergelijk fonds.

De werkgroep heeft op basis van een eerste bespreking volgende principes vooropgesteld:

- Het fonds is voor iedereen toegankelijk en verplicht, in het geval een waarborg gesteld wordt.
- Geen enkele stigmatisering is mogelijk ten aanzien van huurders op basis van hun inkomen of op basis van hun statuut.
- Enkel geldelijke waarborgen kunnen worden gesteld.
- De garantie kan snel geplaatst en vrijgemaakt worden.
- Voor mensen die de garantie niet in haar geheel kunnen betalen, wordt een afbetalingsplan uitgewerkt, aangepast aan het inkomen.
- Indien iemand een afbetalingsregeling moet treffen, dient dit geregeld te worden tussen het fonds en huurder (en dus niet met de verhuurder).
- De dekking van de waarborg moet duidelijk zijn.
- De huurwaarborg dekt alle verplichtingen van de huurder (huurschade, huurachterstallen, ...), maar ook niet meer dan alle wettelijke verplichtingen.
- Men voorziet in een aangepaste sanctie wanneer de waarborg niet in het waarborgfonds wordt gebracht; deze zou er kunnen in bestaan dat de huurder gerechtigd is om het bedrag van de huurwaarborg te beschouwen als huur, en om met de volgende maanden huur een nieuwe waarborg samen te stellen binnen het fonds.
- Niemand kan uitgesloten worden van het fonds, ook bijvoorbeeld niet in het geval van betalingsmoeilijkheden bij een vorige huurwaarborg bij het fonds.
- Het fonds wordt ondergebracht bij een instelling met voldoende garanties inzake bereikbaarheid en toegankelijkheid.

Het Steunpunt wenst begin 2010 een breder overleg op te starten om deze piste van een centraal huurwaarborgfonds verder uit te werken.

De leden van de werkgroep huurwaarborg dringen er op aan dat – tot de oprichting van dit fonds – enkele urgente maatregelen worden genomen om intussen te trachten de gesignaleerde problemen op het terrein te ondervangen (zie 3.2.).

<sup>16</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2005). *Armoede uitbannen. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie* (Verslag december 2005), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 82-83.

<sup>17</sup> Brusselse Bond voor het Recht op wonen (2006). Standpunt van de praktijkuitwisselingsgroep in verband met het voorstel voor een federaal huurwaarborgfonds: Antwerps Platform Generatiearmen en Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen (2006). *Huurwaarborgfonds. Opmerkingen, suggesties en vragen bij het wetsvoorstel van Fatma Pehlivan van 12 verenigingen waar armen het woord nemen*, gepresenteerd in de Senaat op donderdag 23 maart 2006.

<sup>18</sup> Lemahieu, Pieter (2007). *Naar een centraal huurwaarborgfonds*, Leuven, Kenniscentrum voor Duurzaam Woonbeleid.

<sup>19</sup> Verscheidene wetsvoorstellen in die zin zijn reeds ingediend: Wetsvoorstel tot indiening van een huurwaarborgfonds, ingediend in de Senaat op 14 juli 2005 (Fatma Pehlivan, Marie-José Laloy en Jacinta De Roeck); Wetsvoorstel tot oprichting van een 'federaal huurwaarborgfonds' en tot wijziging van de regels van het Burgerlijk Wetboek in verband met de waarborgen die worden geboden door wie een huurovereenkomst met betrekking tot de hoofdverblijfplaats van de huurder sluit, ingediend in de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 10 mei 2006 (Jean-Jacques Viseur en Joëlle Milquet).



## 3.2. Op korte termijn bijsturen van de huidige wetgeving om de problemen op het terrein op te lossen

Een bijsturing van het artikel 10 van de Woninghuurwet kan op korte termijn de uitvoeringspraktijk meer in overeenstemming brengen met de doelstellingen van de wetgever, dit in afwachting van de realisatie van het centraal waarborgfonds.

De werkgroep huurwaarborg heeft een aantal voorstellen uitgewerkt om de tekst aan te passen<sup>20</sup>:

### (1) Waarborgformule beperken tot de opgesomde vormen van zekerheden

De Woninghuurwet laat ruimte om andere zekerheden te stellen, dan de door artikel 10 bepaalde vormen van huurwaarborg. De werkgroep huurwaarborg wijst er op dat sommige verhuurders dit achterpoortje aangrijpen om op die wijze het maximum bedrag inzake huurwaarborg te overschrijden (drie maanden huur of zelfs meer) of de vereiste van blokkering van het bedrag van de huurwaarborg naast zich neer te leggen. Volgens hen valt de huurwaarborg onder de vorm van een verzekeringsproduct of effecten niet onder regeling van de Woninghuurwet.

De werkgroep huurwaarborg stelt daarom voor om in de aanhef van paragraaf 1 van artikel 10, het woord "Indien" en de zinsnede "behoudens de zekerheden voorzien in artikel 1752 van het Burgerlijk Wetboek" te schrappen, waardoor men enkel de in artikel 10 van de Woninghuurwet opgesomde vormen van zekerheden nog aanvaardt.

### (2) Verruimen van de bestaande wettelijke vormen met de borgstelling door een natuurlijke of rechtspersoon

In de praktijk kan men vaststellen dat verscheidene OCMW's verkiezen om via een garantiebrief te werken, wat betekent dat het OCMW ten bedrage van een bedrag zich zeker stelt voor de uitvoering van de contractuele verplichtingen door de huurder. Dit komt neer op een vorm van borgtocht of borgstelling. Veel OCMW's verkiezen deze werkwijze omdat zij in vergelijking met de bankwaarborg geen vergoeding verschuldigd zijn aan de bank en in vergelijking met de waarborg in geld, geen liquide middelen moeten uittrekken tot zekerstelling.

In geval van borgstelling door het OCMW is de borgsteller uiteraard gekend door de verhuurder en kan de bank ook niet gevraagd worden om het bewijs van waarborgstelling te leveren aangezien de bank hier geen partij is. Leden van de werkgroep wijzen er op dat de ervaring op het terrein leert dat sommige verhuurders weigeren te verhuren aan OCMW-clënten terwijl andere verhuurders juist over de streep gehaald worden om aan OCMW-clënten te verhuren als ze weten dat het OCMW de waarborg levert.

In het voorstel worden de bestaande wettelijke vormen tot waarborgstelling (de geblokkeerde rekening op naam van de huurder, de bankwaarborg en de bankwaarborg via standaard overeenkomst met het OCMW) verruimd met de keuze van een vierde waarborgvorm, namelijk de borgstelling door een natuurlijke of rechtspersoon.

<sup>20</sup> Werkgroep huurwaarborg (2009). *Voorstel van de werkgroep huurwaarborg tot wijziging van de huidige huurwaarborgregeling*. Deze nota werd voorgesteld tijdens een actie van de werkgroep bij het kabinet van de federale minister van Justitie op 3 november 2009.



Door de keuze om de borgstelling door het OCMW binnen het toepassingsgebied van artikel 10 van de Woninghuurwet te loodsen, is het wel essentieel dat de huurder het keuzerecht behoudt om te kiezen welke vorm van waarborg hij zal stellen en wordt aan de OCMW's gevraagd deze keuze te respecteren. De invoeging van de borgstelling (in casu door het OCMW) in artikel 10 Woninghuurwet biedt wel het voordeel dat voortaan op dwingende wijze deze vorm van zekerstelling geldt voor alle verplichtingen voor de huurder die uit het huurcontract voortvloeien zoals vergoeding huurschade of betaling huur en kosten. Enkele OCMW's opteerden er immers in het verleden voor om de zekerstelling te beperken tot vergoeding voor huurschade, wat volgens de wetgeving op de borgtocht perfect mogelijk is. Door de borgtocht op te nemen binnen het toepassingsgebied van artikel 10 is deze beperking niet langer mogelijk want de regeling is van dwingend recht. Dergelijke beperking is niet wenselijk want geeft de verhuurder een vals gevoel van zekerheid. De rechtbanken staan trouwens zeer kritisch tegen dergelijke beperkte zekerstelling door OCMW's indien het OCMW niet voorafgaand aan het huurcontract duidelijk heeft gecommuniceerd dat de borgtocht beperkt is tot de zekerstelling voor vergoeding van huurschade.

Men heeft in dit voorstel ervoor gekozen om ook de borgstelling door andere rechtspersonen of natuurlijke personen op te nemen binnen het toepassingsgebied van artikel 10 van de Woninghuurwet. Sommige verhuurders eisen namelijk dat (soms naast het stellen van een van de drie wettelijke vormen van een waarborg) een andere persoon (veelal familie) zich borg stelt voor de verplichtingen die de huurder moet nakomen en dit zonder enige beperking inzake het bedrag waarvoor de borgsteller zekerheid biedt. Wanneer de huurder dan financieel in gebreke blijft, kan dit soms tot zeer zware financiële verplichtingen voor de borg leiden die zich niet altijd bewust was van de verstrekkende draagwijdte van de verplichtingen die hij op zich heeft genomen. In hun voorstel opteert de werkgroep huurwaarborg ervoor om de borgtocht als zekerheidsvorm op te nemen binnen de dwingende regeling van artikel 10 van de Woninghuurwet. Dit heeft tot gevolg dat het bedrag waarvoor de borgtocht zekerheid biedt, beperkt wordt tot drie maanden huur naar analogie met de bankwaarborg en de keuze voor een zekerstelling via borgtocht niet langer in combinatie kan met de drie andere wettelijke vormen van waarborgstelling.

Om bovendien de natuurlijke personen die borg staan beter te beschermen stelt de werkgroep voor dat indien de borg een natuurlijke persoon is hij extra beschermd wordt door de wet van 3 juni 2007 met betrekking tot de kosteloze borgtocht<sup>21</sup>. Van twee andere elementen uit de wet inzake de kosteloze borgtocht wordt in het voorstel van de werkgroep wel uitdrukkelijk afgeweken en wel als volgt:

- Het maximale bedrag van de borgtocht wordt beperkt tot drie maanden huur.
- De duur van de kosteloze borgtocht is beperkt tot de looptijd van de huurovereenkomst.

Het is de bedoeling van dit voorstel - door deze extra beschermende bepalingen en ook de beperking inzake het bedrag van de borgtocht - dat slechts zelden nog van de borgtocht gebruik zal gemaakt worden. Indien men de borgtocht niet zou opnemen in het toepassingsgebied van artikel 10 van de Woninghuurwet loopt men volgens de werkgroep het risico dat deze vorm van zekerstelling opnieuw meer wordt gekozen om de dwingende wettelijke regeling van artikel 10 van de Woninghuurwet te omzeilen.

<sup>21</sup> Wet van 3 juni inzake de kosteloze borgtocht, *Belgisch Staatsblad*, 27 juni 2007.

In het voorstel van de werkgroep – betreffende de borgtocht - worden voornoemde bepalingen ingevoegd in het artikel 10 van de Woninghuurwet en wel als volgt:

- In het tweede lid van artikel 10, §1 is nu sprake van vier vormen van waarborg i.p.v. drie en wordt de borgtocht uitdrukkelijk als vierde vorm vermeld.
- Er wordt een nieuw zesde lid ingevoegd in artikel 10, §1 dat handelt over de borgtocht met vermelding dat deze beperkt is tot een bedrag van drie maanden huur en tot zekerstelling geldt gedurende de looptijd van het huurcontract. Behoudens deze afwijkende bepalingen zijn de andere bepalingen van de wet inzake de kosteloze borgtocht van toepassing in het kader van de borgtocht voor woninghuurovereenkomsten wanneer de huurder een natuurlijke persoon is die de borg kosteloos stelt en ook indien de verhuurder geen handelaar is.
- In het (nu) zevende en laatste lid van artikel 10, §1, wordt gesteld dat het bankformulier tot bewijs van de waarborgstelling niet geldt voor de borgtocht, aangezien de bank hierin geen partij is.

### (3) Toepassen van het neutraal meldingsformulier

Er werd een neutraal meldingsformulier uitgewerkt, waarop de bank vermeldt dat aan de verplichting tot het stellen van een huurwaarborg is voldaan. De bedoeling is dat de verhuurder op die manier niet weet of het OCMW is tussengekomen voor het stellen van een huurwaarborg. De banken moeten steeds dit formulier hanteren, zelfs indien de huurwaarborg op een geblokkeerde rekening wordt gezet.

De werkgroep huurwaarborg dringt er op aan dat dit neutraal meldingsformulier ook effectief wordt gehanteerd.

Pas nadat de verhuurder en huurder het huurcontract getekend hebben, kan de verhuurder het formulier tot blokkering van het waarborgbedrag ondertekenen.

### (4) Beperken van de weigeringsgronden voor verstrekking van de bankwaarborg tot de wettelijke gronden en preciseren via Koninklijk besluit van de maximale vergoeding verschuldigd aan de bank

De enquête gevoerd naar de toepassing van de bankwaarborg toont aan dat banken soms weigerachtig staan om een bankwaarborg toe te kennen. De wet somt nochtans duidelijk de voorwaarden op, op grond waarvan de bank ertoe gehouden is een bankwaarborg toe te kennen. Dit is namelijk wanneer de huurder zijn beroeps- of vervangingsinkomsten op een rekening bij deze bank laat storten. Tevens vermeldt artikel 10 van de Woninghuurwet duidelijk dat de bank de bankwaarborg niet kan weigeren om redenen in verband met de kredietwaardigheid van de huurder en dat de wet op het consumentenkrediet niet van toepassing is.

Het Grondwettelijk Hof heeft een verzoek van een aantal banken tot vernietiging van deze bepaling verworpen (zie punt 1.7.), en de verplichting – onder een aantal condities - tot het aanbieden van een bankwaarborg bevestigd. Sommige banken of agentschappen stellen echter dat de wet uitdrukkelijk bepaalt dat de bank geen bankwaarborg mag weigeren op grond van de kredietwaardigheid van de huurder maar de wet niet letterlijk andere mogelijke gronden voor de weigering van een bankwaarborg uitsluit. Sommige banken stellen bijvoor-

beeld dat het in hun vrijheid ligt om het product van de bankwaarborg voor woninghuurovereenkomsten al dan niet te ontwikkelen.

De werkgroep huurwaarborg wijst hier echter onder andere op de bedoeling van de wet: indien banken om andere motieven het stellen van een bankwaarborg kunnen weigeren, dreigt het keuzerecht een hol recht te worden en dreigen minder gegoede huurders problemen te ondervinden inzake de toegang tot de huurmarkt. Het zijn immers uitgerekend zij die een beroep moeten doen op de bank om de nodige waarborggelden voor te schieten. Om iedere mogelijke discussie ter zake uit te sluiten en in overeenstemming met de geest van de wet te brengen, stelt de werkgroep huurwaarborg voor in de wet in te voegen dat de financiële instelling de bankwaarborg niet kan weigeren op andere gronden dan deze bepaald in artikel 10, §1, vierde lid, en in het bijzonder niet om redenen die verband houden met de solvabiliteit van de huurder.

In de toepassing van het verstrekken van de bankwaarborg worden door sommige banken vrij hoge vergoedingen aangerekend, waardoor huurders ontmoedigd kunnen zijn om een bankwaarborg aan te vragen. In zijn arrest zegt het Grondwettelijk Hof hierover: *“Ten slotte lijkt de bestreden bepaling niet uit te sluiten dat de betrokken financiële instellingen kosten aanrekenen voor het verlenen van een bankwaarborg. Indien zulks uit het stilzwijgen van de wetgever op dat punt zou mogen worden afgeleid, zou het evenwel strijdig zijn met de wet, indien die kosten niet evenredig zouden zijn met de aard van de verrichting, wat in voorkomend geval door de bevoegde rechter dient te worden nagegaan.”*<sup>22</sup>

De werkgroep huurwaarborg stelt hierbij voor dat de Regering bij een in de ministerraad overlegd Koninklijk besluit de maximaal toegelaten vergoeding voor het verstrekken van de bankwaarborg bepaalt. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de kost voor deze verrichting maar ook met het feit dat een te hoge vergoeding het beroep op een bankwaarborg tot een illusoir recht zou maken en met het feit dat de banken - zolang de huurder de waarborg in schijven samenstelt - hierop geen interest moeten toekennen aan de huurder.

#### (5) Het keuzerecht van de huurder van dwingend recht maken

Binnen de rechtsleer bestaat er een ruime eensgezindheid dat de huurder over een keuzerecht beschikt tussen de in artikel 10 van de Woninghuurwet bepaalde waarborgvormen. Die eensgezindheid is er uiteraard niet meer indien andere zekerheden worden bepaald in het huurcontract welke volgens die auteurs niet onder het toepassingsgebied van artikel 10 van de Woninghuurwet vallen omdat daar de zogenaamde wilsovereenstemming de partijen tot wet strekt.

Voor de werkgroep huurwaarborg is een keuzerecht voor de huurder een belangrijk principe. Om iedere mogelijke discussie uit te sluiten stelt de werkgroep voor een paragraaf 4 aan artikel 10 toe te voegen, waarin duidelijk de sanctie van de nietigheid van een contractuele bepaling wordt bepaald als ze het keuzerecht van de huurder beperkt. Dit is de logische sanctie bij strijdigheid met een dwingende bepaling die de huurder beschermt.

---

22 Grondwettelijk Hof (2008). *Op.cit.*

In een reactie op bovenstaande voorstellen wijst het Eigenaarssyndicaat op de belangrijke plaats die de waarborg bij het verhuren van een woning inneemt. De waarborg moet voor de eigenaar het risico op huurachterstal en huurschade dekken. Zowel de vorm als het bedrag van de waarborg zijn belangrijk:

- betreffende de vorm van de waarborg vindt het Eigenaarssyndicaat dat de eigenaar inspraak dient te hebben in het kader van de contractuele vrijheid;
- wat het bedrag betreft, vindt de organisatie twee maanden huur te weinig om als waarborg te kunnen dienen. Men verkiest drie maanden, waarbij de mogelijkheid van een combinatie met een borgstelling dient behouden te blijven.

Het Eigenaarssyndicaat verkiest een herstel van de waarborgregeling, zoals vóór de wetwijziging van 2007.

### 3.3. Evalueren van de situatie

De vorige federale Regering heeft beloofd dat ze de nieuwe regeling inzake de huurwaarborg na een jaar zou evalueren. De federale Regering is ook gemachtigd om via een uit te werken Koninklijk besluit een garantie uit te werken voor de verstrekking van bankwaarborgen aan cliënten die hun betaalverplichtingen aan de banken dreigen niet na te komen. De regering is gemachtigd om de criteria hiervoor te bepalen evenals de modaliteiten van tussenkomst door de overheid.

Intussen heeft het Overlegcomité een werkgroep opgericht ter evaluatie van de huurwaarborgregeling. Het lijkt ons belangrijk te benadrukken dat bij deze evaluatie in een sterke betrokkenheid van de verschillende actoren wordt voorzien, en dat de besluiten binnen een redelijke termijn worden gepresenteerd.

# Lijst van deelnemers aan de werkgroep

Antwerps Platform Generatiearmen  
Brusselse Bond voor het Recht op wonen  
Centrum Algemeen Welzijnswerk Mozaiek vzw - Woonbegeleiding  
Réseau wallon de lutte contre la pauvreté  
Samenlevingsopbouw Brussel  
Solidarités Nouvelles Wallonie  
Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen  
Vlaams Overleg Bewonersbelangen

Er zijn ook bilaterale contacten georganiseerd met Febelfin, de Verenigingen van Steden en Gemeenten - Afdeling OCMW - en het Eigenaarssyndicaat.

# 1.3.

VERHAALBAARHEID VAN DE ERELONEN  
VAN DE ADVOCAAT: NAAR EEN BETERE  
TOEGANG TOT JUSTITIE?

# 1.3. VERHAALBAARHEID VAN DE ERELONEN VAN DE ADVOCaat: NAAR EEN BETERE TOEGANG TOT JUSTITIE?

<b>Inleiding</b> .....	<b>47</b>
<b>1. Bondige voorstelling van de wet</b> .....	<b>47</b>
1.1. De intenties van de wetgever	48
1.2. De bedragen van de vergoeding	48
1.3. Beoordelingsbevoegdheid van de rechter	49
1.4. De rechtzoekende die juridische bijstand geniet	49
<b>2. De vaststellingen afkomstig uit het overleg</b> .....	<b>50</b>
2.1. De wet is niet bekend	50
2.2. Een bijkomende rem in de toegang tot justitie	51
2.3. De financiële achteruitgang	52
<b>3. Aanbevelingen</b> .....	<b>55</b>
3.1. De impact evalueren van de wet voor personen met lage inkomens	55
3.2. De begunstigden van de juridische tweedelijnsbijstand uitsluiten van het toepassingsgebied van de wet	55
3.3. De administratieve stappen vereenvoudigen om juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand aan te vragen	56
3.4. In de wet inschrijven dat de rechter kan afwijken van het bij Koninklijk besluit vastgestelde minimum	56
3.5. De brede bevolking en de sociale actoren informeren over de impact van de wet	56
3.6. Het gebruik van de mechanismen van verzoening en bemiddeling aanmoedigen	57
<b>Lijst van deelnemers</b> .....	<b>58</b>

# Inleiding

*“De verhaalbaarheid (dit wil zeggen het vergoeden van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat van de partij die het proces wint door de partij die het proces verliest) vormt een bijkomend obstakel voor de toegang tot justitie voor mensen in armoede. De vereniging Solidarités Nouvelles stelt vast dat deze wetgeving een catastrofe is voor de armen; ze durven geen gerechtelijke actie ondernemen om een niet terugbetaalde huurwaarborg te recupereren, bijvoorbeeld. De enige mogelijke verdediging van mensen die uit hun woning zijn gezet verloopt via het gerecht; en laat nu net de toegankelijkheid van justitie er nog moeilijker op zijn geworden sinds de wet betreffende de verhaalbaarheid van kracht is geworden.”<sup>1</sup> “Er is niet het minste overleg geweest met de verenigingen of met het Steunpunt alvorens deze maatregel werd goedgekeurd, terwijl het hier om een kwestie gaat die uiterst cruciaal is voor de toegang tot justitie voor de armsten...”<sup>2</sup>*

Het is in antwoord op deze grote ongerustheid dat het Steunpunt een overleg heeft georganiseerd over de impact van deze wetsverandering<sup>3</sup> op de uitoefening van een fundamenteel recht op een billijk proces, van kracht sinds 1 januari 2008. Deze vertaalt zich in een hoge toename van de rechtsplegingsvergoeding<sup>4</sup>.

Uitgangspunt voor de reflecties is de ervaring van personen die in armoede of in bestaansonzekerheid leven. Tijdens een rondetafel georganiseerd door het platform ‘Justitie voor iedereen’ kon deze ervaring geconfronteerd worden met de standpunten van advocaten, magistraten, syndicaten, diensten voor juridische bijstand en een huurderbond<sup>5</sup>.

Vooraleer de vaststellingen, analyses (punt 2) en de aanbevelingen (punt 3) uiteen te zetten die afkomstig zijn uit het overleg, stellen we in het kort de wet en het Koninklijk besluit voor (punt 1).

Deze wet is minder dan twee jaar van kracht; men dient dus uiterst waakzaam te zijn over de wijze waarop deze toegepast wordt en op de gevolgen voor personen die in armoede leven. De bijdrage van deze laatste aan de evaluatie van de uitwerking van de verhaalbaarheid dringt zich dus op.

## 1. Bondige voorstelling van de wet

Enkel de punten die door de deelnemers aan het overleg werden vermeld en die nuttig zijn voor een begrip van de tekst zullen hier aan bod komen<sup>6</sup>. We stellen eerst de intenties van de wetgever voor (1.1.). Vervolgens gaan we in op de bedragen van de vergoeding vermits hun forse stijging vragen doet rijzen (1.2.). Twee mechanismen die de risico's trachten te milderen voor de rechtzoekenden die

<sup>1</sup> Uittreksel uit het verslag van de vergadering van 3 juli 2008 van de Begeleidingscommissie van het Steunpunt tot bestrijding van armoede.  
<sup>2</sup> Uittreksel uit het verslag van de vergadering van 24 september 2008 van de Begeleidingscommissie van het Steunpunt tot bestrijding van armoede.

<sup>3</sup> Wet van 21 april 2007 betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat, *Belgisch Staatsblad*, 31 mei 2007, in werking getreden op 1 januari 2008 (art. 1022 van het Gerechtelijk Wetboek) en het Koninklijk besluit van 26 oktober 2007 die het tarief vaststelt van de rechtsplegingsvergoeding, *Belgisch Staatsblad*, 9 november 2007.

De rechtsplegingsvergoeding bestond al vóór de wet van 21 april 2007; ze heeft steeds deel uitgemaakt van de kosten (artikelen 1017 en volgende, in het bijzonder artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek), maar het betrof een bescheiden som die enkel bepaalde materiële handelingen dekte uitgevoerd door de advocaat, en niet de erelonen van de advocaat voor de verdediging strikt genomen.

<sup>5</sup> Verhaalbaarheid van de erelonen... Gerecht toegankelijker voor wie? Namiddag van reflectie georganiseerd door het platform “Justitie voor iedereen”, op 15 januari 2009 in het Huis der Parlementsleden.

<sup>6</sup> Voor een volledige voorstelling van de wet, zie: Van Compennolle, Jacques en François Glansdorff (december 2007), in Georges De Leval (dir.). *L'accès à la justice*, Commission Université-Palais, p. 229-259.



slechts over geringe inkomsten beschikken worden vervolgens besproken: de beoordelingsbevoegdheid van de rechter (1.3) en het rekening houden met het genieten van juridische tweedelijnsbijstand<sup>7</sup> (1.4).

## 1.1. De intenties van de wetgever

De wet van 21 april 2007 en het Koninklijk besluit van 26 oktober 2007 willen paal en perk stellen aan de juridische onzekerheid inzake de verhaalbaarheid. Die was het gevolg van een arrest van het Hof van Cassatie<sup>8</sup> dat tot een zeer uiteenlopende rechtspraak geleid had, door te voorzien in een systeem dat op alle geschillen voor de rechtbanken op dezelfde manier van toepassing is<sup>9</sup>. De harmonisatie heeft zich voltrokken in de zin van een veralgemening van het ten laste nemen van de erelonen en kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat door de niet in het gelijk gestelde partij. Concreet heeft zich dit vertaald door een stijging van de bedragen van de rechtsplegingsvergoeding.

De parlementaire werkzaamheden tonen aan dat de goedkeuring van de wet hevige discussies heeft uitgelokt.

*“Het recht op toegang tot de rechter verdeelt het debat over de verhaalbaarheid van advocatenkosten in voor- en tegenstanders. Voorstanders vinden dat de mogelijkheid tot recuperatie van advocatenkosten de toegang tot het gerecht zal bevorderen, in het bijzonder voor personen met een beperkte financiële draagkracht die niet in aanmerking komen voor kosteloze juridische bijstand. ... Tegenstanders vinden net het omgekeerde: het risico om bij “verlies” naast de eigen advocatenkosten ook nog (een deel van) de advocatenkosten van de tegenpartij te moeten betalen, zal een bijkomende drempel vormen die de toegang tot het gerecht belemmert voor al wie niet zeer bemiddeld is...”<sup>10</sup>*

Het zijn de argumenten van de voorstanders van de verhaalbaarheid die doorslaggevend geweest zijn. De uiteindelijk goedgekeurde tekst getuigt van de wil van de wetgever om de kwestie te regelen van de tenlasteneming van de erelonen en de kosten van een advocaat zonder de toegang tot justitie te verminderen.

## 1.2. De bedragen van de vergoeding <sup>11</sup>

De forse herziening van de rechtsplegingsvergoeding is één van de belangrijkste kenmerken van het principe van de verhaalbaarheid voortaan ingeschreven in het Gerechtelijk Wetboek.

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de zaken die in geld kunnen worden uitgedrukt enerzijds en de zaken die niet in geld kunnen worden uitgedrukt anderzijds. Binnen elk van deze twee categorieën worden er drie bedragen onderscheiden: het basisbedrag, het minimumbedrag en het maximumbedrag.

– Voor zaken die in geld kunnen worden uitgedrukt variëren de bedragen van 75 euro (minimumbedrag voor geschillen over sommen tot 250 euro) tot 30.000 euro (maximumbedrag voor geschillen over sommen boven 1.000.000,01 euro). Zo zal in een zaak waarvan de inzet

<sup>7</sup> Juridische tweedelijnsbijstand is deze die verleend wordt aan een natuurlijke persoon in de vorm van een omstandig juridisch advies, bijstand al dan niet in het kader van een procedure of bijstand bij een geding met inbegrip van de vertegenwoordiging (artikelen 508/1 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoerd door de wet van 23 november 1998 betreffende de juridische bijstand).

<sup>8</sup> Cass., 2 september 2004, R.W., 2004-05, p. 535.

<sup>9</sup> Bij strafzaken geldt het principe van de verhaalbaarheid enkel voor de relaties tussen de beklagde en de burgerlijke partij.

<sup>10</sup> Belgische Senaat, 3-1686/1-2005/2006, p. 8.

<sup>11</sup> Koninklijk besluit van 26 oktober 2007 tot vaststelling van het tarief van de rechtsplegingsvergoeding, *Belgisch Staatsblad*, 9 november 2007.

12.000 euro zou zijn (proces voor willekeurig ontslag bij voorbeeld), het basisbedrag ten laste van de partij die verliest 2.500 euro bedragen, eventueel teruggebracht tot 625 euro. Het oude tarief van de rechtsplegingsvergoeding bedroeg 218,64 euro.

- Voor zaken die niet in geld kunnen worden uitgedrukt (een echtscheiding bijvoorbeeld) bedraagt het basisbedrag 1200 euro, terwijl het oude tarief van de rechtsplegingsvergoeding 121,47 euro bedroeg; het minimumbedrag bedraagt 75 euro en het maximumbedrag 10.000 euro. Het maximumbedrag is duidelijk minder hoog dan voor de zaken die in geld kunnen uitgedrukt worden. Voor ons betoog is het interessant om op de motivatie voor dit verschil te wijzen: erkend wordt dat de voorspelbaarheid van het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding als essentieel element wordt beschouwd in de toegang tot het gerecht. *“Het verschil in behandeling vindt zijn oorzaak in het gegeven dat het onmogelijk is om voldoende voorspelbare en evenredige criteria vast te stellen voor de justitiabele die een rechtszaak met een inzet die niet in geld kan worden uitgedrukt wenst aan te spannen of geroepen wordt zich in dergelijke zaak te verdedigen. Het gerechtelijk risico kan op dat moment zo moeilijk worden ingeschat dat dit ontegensprekelijk een onevenredige belemmering van de toegang tot justitie tot gevolg zou hebben voor de justitiabelen die met dergelijke situatie geconfronteerd worden, en dat in het bijzonder, maar niet uitsluitend, voor de allerswaksten. En laat de hervorming nu net kaderen binnen een beleid dat een betere toegang tot justitie wil bevorderen. Het voorspelbaar karakter van het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding speelt in deze dan ook een fundamentele rol. De begrenzing van het maximumbedrag van de rechtsplegingsvergoeding voor dergelijke zaken tot 10.000 euro leek de enige manier om die doelstelling te kunnen realiseren.”*<sup>12</sup>

### 1.3. Beoordelingsbevoegdheid van de rechter

De rechter moet ambtshalve verwijzen tot de betaling van de rechtsplegingsvergoeding, zelfs wanneer geen van de partijen daarom verzoekt. In dat geval zal het echter altijd om het basisbedrag gaan. De belanghebbende partij kan om een vermindering of een verhoging van dit basisbedrag verzoeken. Dit verzoek kan in voorkomend geval gedaan worden na ondervraging door de rechter: dit initiatiefrecht van de rechter was aanvankelijk niet in de wet voorzien, maar was door een aantal betrokken actoren gewenst<sup>13</sup>. De rechter zal dan op basis van een speciaal gemotiveerd besluit, de vergoeding verminderen of integendeel vermeerderen, en dit rekening houdend met de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij (enkel om het bedrag te verminderen, nooit om het te vermeerderen) of met de complexiteit van de zaak (zaken die niet in geld kunnen uitgedrukt worden).

### 1.4. De rechtzoekende die juridische bijstand geniet

Indien de persoon die juridische bijstand geniet, zijn proces wint, int zijn advocaat de rechtsplegingsvergoeding. Hij meldt dat vervolgens in het verslag dat hij opstelt voor het Bureau voor Juridische Bijstand en het bedrag van de vergoeding zal afgetrokken worden van wat hij van de staat ontvangt.

Indien de rechtzoekende zijn proces verliest, wordt de rechtsplegingsvergoeding op het minimum vastgesteld, *“behalve wanneer de situatie manifest onredelijk is”*<sup>14</sup>. *Tijdens de parlementaire werkzaamheden*<sup>15</sup> werd gezegd dat deze uitzondering de rechter toeliet om de vergoeding te vermeerderen boven het minimum maar nooit om deze te verminderen. Het Grondwettelijk Hof daarentegen heeft een arrest

<sup>12</sup> Advies van de Raad van State nr. 43.215/2 van 18 juni 2007.

<sup>13</sup> Zie wijziging van het artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek door de wet van 22 december 2008 betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat, *Belgisch Staatsblad*, 12 januari 2009.

<sup>14</sup> Art. 1022, alinea 4 van het Gerechtelijk Wetboek.

<sup>15</sup> *Parl.Stuk*, Kamer, 2006-2007, DOC 51-2891/002, p. 14.

uitgebracht waarin het een dergelijke interpretatie niet als geldig beschouwt. Het is van oordeel dat de rechter de rechtsplegingsvergoeding verschuldigd door de rechtzoekende die juridische tweedelijnsbijstand geniet, kan bepalen onder het minimumbedrag voorzien in het Koninklijk besluit van 26 oktober 2007. Hij kan deze zelfs op een symbolisch bedrag bepalen<sup>16</sup>.

## 2. De vaststellingen afkomstig uit het overleg

De verenigingen die aan het overleg hebben deelgenomen hebben in eerste instantie gemeld dat ze de wet niet kennen. Dit varieert van niet op de hoogte zijn tot een zeer gedeeltelijk begrip (punt 2.1.). Centraal in de reflecties uitgebracht tijdens de overlegbijeenkomsten stond de vrees voor een bijkomend obstakel in de toegang tot justitie voor personen die in een achtergestelde situatie leven (punt 2.2.). In het bijzonder heeft dit te maken met de eventuele financiële gevolgen van de wet op de verhaalbaarheid (punt 2.3.).

### 2.1. De wet is niet bekend

Deelnemers aan het overleg hebben uiteengezet dat talrijke personen het bestaan van deze wet niet kennen. Zoals vertegenwoordigers van een vereniging die juridische permanenties organiseert in het station Brussel-Centraal uitlegden dat *"de cliënten van 'Droit sans Toit' zeer weinig geconfronteerd zijn met de wijzigingen ingevoerd door de wet op de verhaalbaarheid: zij kennen het begrip van rechtsplegingsvergoeding niet en hebben niet over de wet horen spreken... Vaak hebben de armsten geen geloof in justitie, hebben niet het gevoel dat zij hun rechten op een efficiënte wijze kunnen doen gelden. De rechtsplegingsvergoeding is slechts een bijkomend mechanisme dat de geloofwaardigheid in het systeem doet slinken: bijkomende kosten worden nog opgelegd aan personen die niet over middelen beschikken en die vaak voor het gerecht worden gedaagd omwille van een structurele schuldenlast.*

Daarnaast blijkt uit de enquête<sup>17</sup> die de redactie van 'Justement' en de 'Juristenkrant' onder advocaten heeft gehouden in april 2008 dat slechts een vierde van de advocaten (28 %) stelt dat de meerderheid van hun cliënten (tussen 60 en 100 %) al heeft gehoord over de wet betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen van de advocaten. Bovendien vinden de advocaten dat van hun klanten die al over de wet hebben gehoord, slechts 29 % gemiddeld of grondig weet heeft van de draagwijdte ervan; de particulieren zijn volgens hen minder op de hoogte van de wet en zijn gevolgen dan de bedrijven. Tot slot, zo zeggen vele advocaten, zijn de zaken die de personen van de wet kennen, verkeerd of te beperkt.

Tijdens het overleg werd duidelijk de vraag gesteld aan wie de verantwoordelijkheid voor deze informatie toekomt. De overheid mag deze taak niet aan de verenigingen overlaten; deze beschikken niet over de nodige middelen voor deze taak, zij worden zelf geconfronteerd met de toename van wetgevende beschikkingen en kunnen bijgevolg niet van alles op de hoogte zijn. Er wordt gewezen op de essentiële rol die de advocaten en de bureaus voor juridische bijstand kunnen en zouden moeten opnemen inzake informatieverstrekking, in het bijzonder inzake rechtsbijstand.

<sup>16</sup> Arrest nr. 182/2008 van het Grondwettelijk Hof van 18 december 2008.

<sup>17</sup> Zie de site <http://communities.kluwer.be/legalworld/content.aspx?id=3062>

Een vereniging die minder bedeelde huurders verdedigt merkt op dat zij die de wet beter kennen, deze kennis kunnen aanwenden om anderen die minder of helemaal niet geïnformeerd zijn, te intimideren en hen zo te ontmoedigen om een rechtsvordering in te stellen. Dit is nu al het geval bij sommige eigenaars tegenover hun huurders, en dit zelfs wanneer de huurder door een vereniging is vergezeld.

## 2.2. Een bijkomende rem in de toegang tot justitie

Sommige permanente werkers van verenigingen hebben vermeld dat zij niet zo gemakkelijk meer mensen durven aansporen om hun rechten in justitie te doen gelden uit schrik dat het eindresultaat, in geval van verlies, erop zou neerkomen dat hun situatie nog erger wordt ten gevolge van het moeten vergoeden van de erelonen en advocatenkosten van de tegenpartij. Personen die in armoede of in bestaansonzekerheid leven hebben meer schrik van een groter financieel risico in het geval de gerechtelijke actie negatief uitdraait dan dat zij gerustgesteld worden door de mogelijkheid dat hun advocatenkosten in geval van winst gedeeltelijk worden terugbetaald.

Het spreekt voor zich dat de kwestie van de toegang tot justitie fundamenteel is, maar ook uiterst complex. Zoals de deelnemers aan het overleg herhaaldelijk hebben aangetoond, overstijgt de problematiek van het recht op een eerlijk proces voor de armste personen immers het louter financiële aspect.

Zo doen personen die in armoede leven over het algemeen te weinig een beroep op het gerecht. Dat is met name het gevolg van een gebrek aan informatie, omdat ze zich niet bewust zijn van het feit dat ze bepaalde rechten hebben, uit schrik om voor een rechtbank te verschijnen, uit angst voor de gevolgen van een beslissing, zelfs al is die gunstig voor de toekomst (bijvoorbeeld in een zaak tegen een instantie waarvan de persoon afhankelijk zal blijven). Voor de allerarmsten komen al die verschillende obstakels samen<sup>18</sup>. Bovendien betekent een rechtszaak dat er documenten moeten worden verzameld, dat er een vraag tot juridische bijstand moet worden ingediend, dat een advocaat moet worden gevonden enzovoort. Allemaal stappen die voor sommige personen heel moeilijk te verwezenlijken zijn.

Voor een deel van de bevolking is en blijft justitie nog 'een brug te ver'. *De obstakels zijn talrijk: financiële barrières, socioculturele barrières, psychologische barrières, het feit dat men zo vaak in de schoenen staat van degene die zich moet verdedigen, het gebrek aan vertrouwen enz.<sup>19</sup> "Het plechtstatige en rituele karakter van wat er zich op de rechtbank afspeelt schept niet alleen een duidelijke afstand. Men moet als rechthebbende eerst kennis hebben van de wetten, van de rechten en van de procedures. De verschillende leefwereld en taal van de advocaten blijft hierbij een barrière. Wat de psychologische barrières betreft, deze berusten op negatieve ervaringen. Vaak lopen contacten tussen mensen in armoede en het gerecht uit in het nadeel van de armen. Omdat het gerecht in al haar facetten overkomt als een bedreiging, is men niet geneigd om zelf de stap te zetten of een beroep te doen op dat rechtstelsel. Armen nemen ook minder snel hun rechten op omwille van vrees. De allesverlammende vrees van mensen in armoede voor alles wat naar recht of rechtbank ruikt: de vrees om zich tot een advocaat te wenden, de vrees om gevolg te geven aan een oproeping tot verschijning voor de rechtbank, de vrees steun te vragen aan het OCMW. Armen zien het recht niet als iets om uit de problemen te geraken, maar*

<sup>18</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2005). *Armoede uitbannen: een bijdrage aan politiek debat en politieke actie* (Verslag december 2005), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p.83; van dezelfde auteur Debatopener – 10 jaar Algemeen Verslag over de Armoede, Brussel, p. 157 en volgende; van dezelfde auteur, *Armoede- waardigheid- mensenrechten. 10 Jaar Samenwerkingsakkoord*, Brussel, 49-64.

<sup>19</sup> Toespraak van de vzw Recht-Op in naam van de verenigingen die aan het overleg deelnemen tijdens de rondetafel op 15 januari 2009, 'Verhaalbaarheid van de erelonen... Gerecht toegankelijker voor wie?'

*eerder als iets dat hen een hoop problemen oplevert en waar ze niet meer uitgeraken. Bijgevolg staan mensen in armoede wantrouwig ten opzichte van het justitiële apparaat. Het is voor hen immers een instantie die hun kinderen wil afnemen, hen wil straffen, die altijd partij kiest voor de sterke.”<sup>20</sup>*

Voor de verenigingen die aan het overleg hebben deelgenomen, dreigt de wet betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen van de advocaat ertoe te leiden dat de mensen die over weinig middelen beschikken er eenvoudigweg van afzien hun rechten voor justitie te laten gelden, omdat zij zich de financiële onzekerheid die gepaard gaat met de procedures waarvan de uitkomst onzeker is, en dat is meestal het geval, niet kunnen veroorloven. Advocaten constateren dat dit risico reëel is gebleken. Ze getuigen dat zodra ze de klanten informatie gaven over het bedrag dat de tegenpartij in geval van verlies zou kunnen opeisen ter compensatie van haar advocatenkosten, de beslissing een gerechtelijke procedure aan te spannen alleen maar moeilijker werd<sup>21</sup>. Ook de verenigingen voor juridische eerstelijnsbijstand hebben aan de alarmbel getrokken, omdat ze vaststelden dat wanneer tijdens de consultatie het onderwerp van de advocatenkosten aan bod kwam, de kandidaten geen zin meer hadden hun rechten te verdedigen, ook al waren ze gewapend met stevige argumenten. Met het aannemen van het principe van de verhaalbaarheid en de forse stijging van de bijhorende vergoedingen wordt het voor verenigingen des te moeilijker om personen in armoede aan te moedigen om via een gerechtelijke actie hun rechten te verdedigen.

*“De wet betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen van de advocaat vormt ongetwijfeld slechts een bijkomend obstakel voor de toegang tot justitie, maar dan wel een waarvan de gevolgen voor de minder-bedeelden of voor mensen met lage inkomens heel zwaar dreigen te zijn.”<sup>22</sup> Met andere woorden, de ongelijkheid in de toegang tot het recht neemt toe met de verhaalbaarheid. “Men kan zich zelfs afvragen of dit systeem geen indirecte discriminatie is op basis van het fortuin.”<sup>23</sup>*

Laten we hier vermelden: *“Onlangs sloot het Europese Hof van de Rechten van de Mens niet uit dat de veroordeling van de verliezende partij tot het terugbetalen van de erelonen van de raadslieden van de winnende partij mogelijk een schending van artikel 6 van het Verdrag<sup>24</sup> kan betekenen indien er een flagrante wanverhouding bestaat tussen het bedrag dat de partij moeten terugbetalen en de financiële middelen van de benadeelde partij.”<sup>25</sup>*

De deelnemers aan het overleg zijn van mening dat de verhaalbaarheid daarom de vooruitgang vrijwel terugdringt die verkregen was ten gevolge van de wet die rechtsbijstand invoert, en dit ondanks het feit dat de rechter de rechtsplegingsvergoeding kan verminderen onder het minimumbedrag en deze zelfs tot een symbolisch bedrag kan bepalen.

## 2.3. De financiële achteruitgang

Volgens de deelnemers aan het overleg dreigt de wet ook negatieve financiële gevolgen te hebben voor de allerarmste personen in die zin dat, bij de concrete toepassing van het recht, hoe armer een rechtzoekende is, hoe groter de kans is dat hij zich in het kamp van de verliezers bevindt.

<sup>20</sup> Recht-Op Dam (2007). *Het recht van de sterkste: Hoe kunnen mensen in armoede 'tot hun recht' komen?* Antwerpen, [dam@recht-op.be](mailto:dam@recht-op.be)

<sup>21</sup> Bijdrage van het Syndicat des Avocats pour la Démocratie aan de rondetafel van 15 januari 2009 'Verhaalbaarheid van de erelonen... Gerecht toegankelijker voor wie?'

<sup>22</sup> Bijdrage van Recht-Op aan de rondetafel.

<sup>23</sup> Bijdrage van het ACV en het ABVV aan de rondetafel van 15 januari 2009 'Verhaalbaarheid van de erelonen... Gerecht toegankelijker voor wie?'

<sup>24</sup> Art. 6 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens: recht op een eerlijk proces.

<sup>25</sup> Tulkens, Françoise en Sébastien Van Drooghenbroeck (2008). "Pauvreté et Droits de l'homme. Contribution de la Cour européenne des droits de l'homme" in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2008). *Armoede-waardigheid-mensenrechten. 10 Jaar Samenwerkingsakkoord*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 68.

Voor deze personen is de kans dat ze te kampen krijgen met moeilijkheden om hun verplichtingen na te leven inzake de betaling van de huur, medische kosten, kosten die te maken hebben met energielevering enzovoort inderdaad aanzienlijk groter. Die personen lopen dus een groter risico om als verwerende partij voor het gerecht te moeten verschijnen en zich uiteindelijk veroordeeld te zien wegens niet respect van deze of gene verplichting. Indien de persoon het proces verliest, zal die onvermijdelijk ook veroordeeld worden tot betaling van de rechtsplegingsvergoeding, zoals gestipuleerd in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek.

Tijdens het overleg haalde de vzw Recht-Op volgend concreet geval aan:

*“Op 9 september 2008, werd mijnheer X gedaagd voor de vrederechter van zijn gemeente voor de betaling van een factuur van 53,23 euro voor medische kosten. Mijnheer X verschijnt niet op de zitting. Hij wordt bij verstek veroordeeld tot betaling van een factuur van 53,23 euro. Maar hier houdt de veroordeling niet op: het bedrag van de factuur wordt vermeerderd met verwijlsintresten aan 7 %, met een som van 20 euro voor schadevergoeding, van 28,76 euro voor aanmaningskosten, van een bedrag van 83,39 euro voor kosten van het geding en ten slotte van een bedrag van 75 euro als rechtsplegingsvergoeding. De uiteindelijke factuur bedraagt op heden meer dan 250 euro! Mijnheer X, die werkloos is en die enkel een werkloosheidsuitkering heeft om van te leven, kan deze som onmogelijk betalen. Evenwel, de rechtsplegingsvergoeding die hij in uitvoering van de wet op de verhaalbaarheid van de kosten van een advocaat moet betalen (75 euro), werd al als laagste bedrag vastgesteld.”*

In dit voorbeeld, een vonnis van de vrederechter betreffende een onbetaalde ziekenhuisfactuur, moet de schuldenaar uiteindelijk een veel hoger bedrag betalen dan dat wat oorspronkelijk verschuldigd was. Een bemiddeling en betalingsuitstel had deze escalatie kunnen vermijden. Maar de ziekenhuizen zijn hoe langer hoe meer geneigd zeer snel de bedragen terug te vorderen en de derdebetalersregeling niet toe te passen.

Dit voorbeeld illustreert duidelijk het risico dat bepaalde personen lopen om door toepassing van nieuwe maatregelen in een ergere situatie terecht te komen. Sommigen zullen aanvoeren dat mijnheer X zich had kunnen laten vertegenwoordigen door een 'pro deo' advocaat eerder dan verstek te laten gaan. Maar dit is een miskennis van wat het betekent te leven in armoede.

*“Een beroep doen op het gerecht wordt dan alleen maar een stap die geen enkele meerwaarde meer biedt in de dagelijkse ellende.”* Rechters zeggen soms gefrustreerd te zijn wanneer ze hele dagen moeten doorbrengen met bij verstek uitspraken te doen. Personen die dagelijks met armoede geconfronteerd worden voelen “zich niet echt een ‘rechtspersoon’ (...), maar eerder het voorwerp van procedures en verschillende vervolgingen, waarbij ze uiteindelijk opgeven. Ze worden in hun dagelijks leven gedwongen om overlevingsstrategieën te ontwikkelen, maar slagen er daarom niet in om aan die sociale en financiële verplichtingen te voldoen die de maatschappij van hen verwacht. Hun relaties met het gerecht kunnen daarom bestaan uit talrijke convocaties, nu eens voor een onbetaalde schuld, dan eens voor zwartwerk...”<sup>26</sup>

Tijdens de rondetafel gaven advocaten, rechters, verenigingen voor juridische bijstand en de Huurdersbond eveneens uitdrukking aan hun vrees dat de wet de toestand van de meest kwetsbare rechtzoekenden alleen maar zou verslechteren: de werknemer die zijn werk heeft verloren en de geldigheid van zijn ontslag wil aanvechten, de huurder die in een conflict verwickeld is met zijn huisbaas, de 'kleine zelfstandige' die met betalingsproblemen kampt enzovoort. Zo wees de Huurdersbond op het feit dat nu de economische crisis toeslaat en een deel van de bevolking verarmt, te

<sup>26</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2005). *Debatopener. 10 Jaar Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, p. 158-159.

vrezen valt dat heel wat huurprocedures betrekking hebben op huurachterstallen. De huurders zullen echter niet alleen veroordeeld worden tot betaling van de huur, maar ook tot betaling van de rechtsplegingsvergoeding waarvan het bedrag soms hoog kan oplopen.



## 3. Aanbevelingen

De tegenstanders van de wet betreffende de verhaalbaarheid zetten zich in om die nietig te laten verklaren. Zo zijn er verschillende beroepsprocedures opgestart bij het Grondwettelijk Hof en bij de Raad van State. Allen werden nietig verklaard. De deelnemers aan het overleg, zelfs indien ze geen vragende partij waren voor deze wijziging van de wetgeving die gesteund werd door de ordes van advocaten en de Hoge Raad voor de Justitie, bevelen toch geen opheffing van de wet aan. Zij geven toe dat deze aan een zekere logica beantwoordt en in het voordeel is van een groot aantal. De aanbevelingen hieronder beogen een betere bescherming van de meest kwetsbare rechtzoekenden voor wie de verhaalbaarheid de facto een bijkomende rem betekent in de toegang tot justitie.

### 3.1. De impact evalueren van de wet voor personen met lage inkomens

Het is belangrijk te onderzoeken in welke mate de toepassing van de wet op de verhaalbaarheid van de erelonen van de advocaat enerzijds systematisch mensen afschrikt om hun rechten te laten gelden tegenover hun werkgever, hun eigenaar enzovoort en anderzijds de situatie van mensen met lage inkomens verergert door veroordelingen die zij sowieso al moeilijk kunnen dragen nodeloos te verzwaren. Zelfs indien het risico op onderwaardering inherent is aan elke evaluatie die betrekking heeft op de non-take up, blijft deze evaluatie relevant en noodzakelijk.

De minister van Justitie heeft een werkgroep opgericht. De minister wordt gevraagd om de eerste betrokkenen, de rechtzoekenden en in het bijzonder diegenen die slechts over lage inkomsten beschikken om te leven, bij deze evaluatie te betrekken. In tegenstelling tot de advocaten, zijn zij niet geconsulteerd geweest bij de uitwerking van de wet, zelfs al was de wetgever bewust van de risico's voor mensen die in armoede of in bestaansonzekerheid leven. De verenigingen die aan het overleg hebben deelgenomen brengen in herinnering dat het Samenwerkingsakkoord betreffende de bestendinging van het armoedebeleid<sup>27</sup> voorziet dat personen in armoede en hun vertegenwoordigers deelnemen aan de uitwerking van het beleid.

### 3.2. De begunstigen van de juridische tweedelijnsbijstand uitsluiten van het toepassingsgebied van de wet

Ondanks het feit dat de rechter nu over de mogelijkheid beschikt om de rechtsplegingsvergoeding tot een symbolisch bedrag te bepalen wanneer de verliezende partij rechtsbijstand geniet, wensten de deelnemers aan het overleg dat dit voorstel toch prioritair gehandhaafd blijft. Personen die in armoede en bestaansonzekerheid leven hebben een negatieve beeldvorming van justitie en doen er ook veel te weinig beroep op. Gewoonweg het risico dat ze een rechtsplegingsvergoeding zouden moeten betalen waarvan ze op voorhand niet weten of deze al dan niet verminderd zal worden, doet de ongelijkheid in de toegang tot het gerecht nog toenemen. De voorspelbaarheid van de rechtsplegingsvergoeding speelt een fundamentele rol in de toegang tot het gerecht: dit geldt des te meer voor de armsten.

<sup>27</sup> Samenwerkingsakkoord betreffende de bestendinging van het armoedebeleid. *Belgisch Staatsblad*, 16 december 1998 en 10 juli 1999.



### 3.3. De administratieve stappen vereenvoudigen om juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand aan te vragen

Om de financiële risico's te verkleinen bij de veroordeling tot betaling van de rechtsplegingsvergoeding, moet de rechtzoekende immers de mogelijkheid hebben te vragen dat deze vergoeding als gerechtskost ten laste wordt genomen door de Staat. Opdat snel een advocaat wordt toegewezen en rechtsbijstand wordt toegekend, dringt zich een vereenvoudiging van de administratieve stappen op<sup>28</sup>. Deze aanbeveling is niet nieuw en sommige verbeteringen werden al aangebracht, maar met de veralgemening van de verhaalbaarheid blijft deze aanbeveling bijzonder actueel. Laten we erop wijzen dat het Federaal Plan Armoedebestrijding, door de regering aangenomen, in deze zin gaat: *"De minister van Justitie zal één enkel loket creëren voor rechtshulp en rechtsbijstand met als doel de administratieve stappen te vereenvoudigen. Deze hervorming zal worden uitgevoerd in overleg met de Orde van Vlaamse Balies en de Orde van Franstalige en, Duitstalige balies."* (voorstel 52). Binnen de administratie werd een werkgroep opgericht, belast met de verbetering van de rechtshulp. De oprichting van één enkel loket is één van de verbeteringen die onderzocht wordt.

### 3.4. In de wet inschrijven dat de rechter kan afwijken van het bij Koninklijk besluit vastgestelde minimum

Zolang de tweede aanbeveling (de begunstigen van de juridische tweedelijnsbijstand uitsluiten van het toepassingsgebied van de wet) geen positieve respons ontvangt, vragen de deelnemers aan het overleg dat in de wet wordt ingeschreven de interpretatie die het Grondwettelijk Hof geeft van alinea 4 van het artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek: dit artikel moet geïnterpreteerd worden als een toestemming voor de rechter om het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding verschuldigd door de rechtzoekende die juridische tweedelijnsbijstand geniet, vast te stellen onder het door de Koning bepaalde minimum, en zelfs een symbolisch bedrag op te leggen indien hij, bij middel van een speciaal daartoe gemotiveerde beslissing, meent dat het onredelijk zou zijn deze vergoeding vast te stellen op het door de Koning bepaalde minimum. De deelnemers aan het overleg vragen dat artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek gewijzigd wordt opdat deze mogelijkheid voor de rechters expliciet wordt verankerd. Deze bescherming van de rechtzoekende zou hierdoor duidelijker worden. Het feit dat de interpretatie gegeven tijdens de parlementaire werkzaamheden niet in dezelfde zin ging, maakt het scheppen van duidelijkheid des te meer noodzakelijk.

### 3.5. De brede bevolking en de sociale actoren informeren over de impact van de wet

We kunnen niet anders dan vaststellen dat de wet op de verhaalbaarheid van de erelonen en kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat nog niet genoeg of niet goed genoeg bekend is. Om verkeerde interpretaties te vermijden moeten zowel de brede bevolking als de sociale eerstelijnsact-

<sup>28</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2005). *Armoede uitbannen. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Brussel, p. 92, resolutie 64.

oren geïnformeerd worden over de impact van deze wet, net als over de mogelijkheden voor mensen met lage inkomens om te ontsnappen aan financieel al te zware veroordelingen.

Er wordt bijvoorbeeld gedacht om in het kader van de rechtsbijstand<sup>29</sup> te vragen dat de totaliteit van de uitgaven, waaronder de rechtsplegingsvergoeding, ten laste kan worden genomen door de Staat, en om voor de rechtzoekenden die juridische tweedelijnsbijstand genieten een verlaging van het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding te vragen. Deze informatie, die essentieel is, is onvoldoende bekend.

### 3.6. Het gebruik van de mechanismen van verzoening en bemiddeling aanmoedigen

In de gevallen en de materies waarin erkend wordt dat dit mogelijk is, zou voorafgaand aan gerechtelijke procedures, het aangewezen zijn om de mechanismen van verzoening te bevorderen. In het bijzonder bij huurgeschillen hebben de verenigingen die aan het overleg hebben deelgenomen positieve ervaringen met de paritaire huurcomités, waarbij aan huurders en verhuurders de kans wordt gegeven om met elkaar te overleggen. Zelfs indien de partijen niet overeenkomen, kunnen ze door bemiddeling tot het inzicht komen dat het de moeite is om naar het gerecht te stappen. Personen hebben dan de mogelijkheid gehad om hun rechten te leren kennen en zijn niet langer overtuigd dat ze op slag zullen verliezen. Bemiddeling laat toe dat de persoon in armoede gewaardeerd wordt: zijn advies wordt gevraagd. Het scheidt een nieuwe sociale band. In materies inzake het gezin of schulden zijn mechanismen van verzoening en bemiddeling tevens interessant.

Sinds de verplichte verzoening voor het proces afgeschaft werd, denken velen dat het geen zin meer heeft dat het tijdens het proces plaats grijpt, wat niet juist is. Gevraagd wordt dat de noodzakelijke middelen genomen worden om deze correcte informatie te verspreiden.

---

<sup>29</sup> Rechtsbijstand bestaat erin degenen die niet over de nodige inkomsten beschikken om de kosten van rechtspleging, zelfs van een buitengerechtelijke rechtspleging te dragen, geheel of ten dele te ontslaan van de betaling van de (diverse rechten), registratie-, griffie- en uitgifte-rechten en van de andere kosten welke deze rechtspleging medebrengt. Hij verschaft aan de betrokkene ook kosteloos de tussenkomst van openbare en ministeriele ambtenaren en biedt de betrokkene tevens de mogelijkheid kosteloos bijstand te genieten van een technisch adviseur bij gerechtelijke deskundigenonderzoeken (art. 664 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek).

# Lijst van deelnemers

## Hebben deelgenomen aan het overleg:

Centre de Médiation des Gens du Voyage en Wallonie  
Comme Chez Nous  
Dignitas  
Droits sans toit  
Recht-Op  
Solidarités Nouvelles Wallonie  
Trempline  
Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen

## Hebben deelgenomen aan de rondetafel georganiseerd door het platform 'Justitie voor iedereen':

ACV en ABVV  
Association syndicale des magistrats  
Diensten voor juridische eerstelijnsbijstand  
Huurdersbond  
Recht-Op en Solidarités Nouvelles Wallonie in naam van de deelnemers van het overleg  
Syndicat des Avocats pour la Démocratie

Tekst vertaald uit het Frans

## TRANSVERSALE AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk hebben we aangetoond hoe mensen in armoede en mensen in bestaansonzekerheid moeilijkheden ondervinden om hun rechten te doen gelden. De werkzaamheden binnen de drie overleggroepen resulteerden in een aantal specifieke aanbevelingen, maar mondden ook uit in gemeenschappelijke voorstellen.

### 1. Evalueren van het niet-gebruik (non take-up)

Groot kan de impact zijn wanneer een potentieel begunstigde zijn recht niet opneemt, zeker voor mensen die in uiterst precaire omstandigheden leven. Bij de evaluatie van de effecten van een wet, dient men dan ook aandacht te hebben voor diegenen die het recht - vastgelegd in de tekst - niet uitoefenen, ofschoon ze binnen de toepassings sfeer van de wet vallen. Over hoeveel personen gaat het? Wat zijn de oorzaken van de non take-up? Gaat het om meerdere rechten? Om een tijdelijk of eerder permanent niet kunnen uitoefenen van rechten? ...

### 2. Betrekken van terreinactoren bij de uitwerking én de evaluatie van wetgevende initiatieven

Met de ervaring van alle betrokken actoren, en in het bijzonder met deze van personen die in armoede leven, dient men rekening te houden wanneer een wetgevend initiatief genomen wordt, en later, wanneer deze geëvalueerd wordt. De betrokkenheid van deze personen is immers noodzakelijk opdat de maatregel diegenen zou bereiken die moeilijk hun rechten uitoefenen en om later te weten of deze personen ook werkelijk bereikt werden.

### 3. Beter informeren

Het gebrek aan informatie werd geïdentificeerd als een van de obstakels in de uitoefening van rechten. Gevraagd wordt dat duidelijk en herhaaldelijk uitgelegd wordt wat de rechten van eenieder zijn. Aanbevolen wordt dat de informatie niet éénmaal voor altijd gegeven wordt, maar doorheen het ganse proces om een recht te verwerven. Informatie dient correct, begrijpbaar en aangepast aan alle doelgroepen te zijn. Verder wordt gevraagd dat informatie via zoveel mogelijke kanalen verspreid wordt en niet enkel via het internet. Naast de schriftelijke informatie, blijft de mondelijke informatieverstrekking belangrijk. Het grote publiek dient geïnformeerd te worden, maar ook de beroepskrachten en in het bijzonder de sociale eerstelijnsactoren. Informatie is een volwaardige opdracht: de informatieverantwoordelijke(n) moet(en) duidelijk geïdentificeerd kunnen worden.

### 4. Harmoniseren en vereenvoudigen van de wetgeving

De toenemende complexiteit van de wetgeving schaadt de rechtsuitoefening, zeker voor mensen in armoede en in bestaansonzekerheid. Zij vinden nog moeilijk de weg om te weten waar ze recht op hebben. Voor zover mogelijk, moet de wetgeving vereenvoudigd en geharmoniseerd worden. De drie wetten waarover sprake in dit hoofdstuk zijn federale wetten. Maar vele wetgevende initiatieven gaan over materies die binnen meerdere machtsniveaus vallen. Vandaar dat gevraagd wordt dat de Interministeriële Conferenties meer zouden gebruikt worden als een opportuniteit om tot een meer coherent beleid te komen en zo de uitoefening van rechten beter garanderen.

### 5. Streven naar een automatische rechtsverkrijging

Waar mogelijk, wordt een proactieve aanpak aanbevolen. Dit houdt in dat de bevoegde overheden de potentieel begunstigten zelf opsporen en benaderen opdat hun rechten worden gerealiseerd. Eén van de meest doorgedreven vormen van een proactieve strategie is de automatische toekenning van rechten waarbij de potentieel begunstigten zelf geen stappen meer hoeven te zetten. De deelnemers van het overleg zijn van mening dat een automatische toekenning van een recht, de beste waarborg biedt dat potentieel rechthebbenden hun rechten daadwerkelijk kunnen doen gelden. Processen van koppeling van gegevensbestanden en -uitwisseling bieden vele mogelijkheden voor een automatische toekenning van rechten. Maar men moet ook waakzaam blijven met betrekking tot eventuele fouten bij een dergelijk systeem. Daarom is het belangrijk parallel een 'klassieke' aanvraagprocedure te behouden, om op een eenvoudige manier eventuele fouten van een automatische procedure te ondervangen.

Rechten geven vaak ook aanleiding tot andere voordelen, de zogenaamde 'afgeleide rechten'. Gevraagd wordt om de automatische toekenning uit te breiden naar dit type van rechten.

## 6. Maximaal vereenvoudigen van administratieve stappen

Indien een automatische toekenning van een recht niet mogelijk zou zijn, dient gestreefd te worden naar een maximale vereenvoudiging van de administratieve stappen. Dit houdt een vereenvoudiging van de procedures in. Een belangrijke stap hierbij is het stimuleren van een gegevensuitwisseling tussen betrokken instellingen zonder voorafgaande vraag of tussenkomst van de begunstigde en rekening houdend met de eerbiediging van het privéleven. Op die manier kan gemakkelijk en sneller een maximum aan gegevens bekomen worden om een dossier van een potentieel rechthebbende samen te stellen. Een doorgedreven informatisering zal echter niet verhinderen dat de betrokkene zelf waarschijnlijk ook nog formulieren zal moeten invullen. Gevraagd wordt dat formulieren in een zo duidelijke en leesbare taal opgesteld worden. Ze voorleggen aan personen die in armoede of bestaansonzekerheid geleefd hebben, is een interessante piste om dit te bereiken.

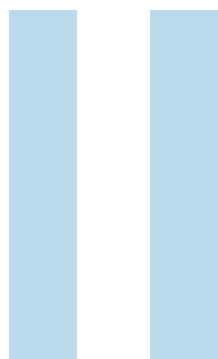
## 7. Naar het terrein gaan (outreaching werken)

Gelet op het groot aantal drempels die mensen ervaren om hun rechten te kunnen uitoefenen, is een proactieve aanpak vanwege de bevoegde autoriteiten noodzakelijk, maar niet voldoende. Deze aanpak dient ondersteund te worden door acties van andere actoren zoals ziekenfondsen, vakbonden, advocaten, OCMW's, het personeel van psychiatrische instellingen, opvangcentra, gevangenissen, enzovoort. Intermediairs zoals interculturele bemiddelaars of ervaringsdeskundigen kunnen het werk van deze organisaties ondersteunen. Met de outreachinge aanpak beoogt men blijvend voeling en contact te hebben met de leefwereld van de potentiële rechthebbenden, hen op te sporen en toe te leiden opdat hun rechten worden gerealiseerd. Aan het beleid wordt gevraagd om de ontwikkeling van deze outreachinge werking te ondersteunen.

## 8. Beter begeleiden

Voor personen die moeilijkheden ondervinden in de uitoefening van hun rechten, biedt begeleiding een belangrijke ondersteuning. Gevraagd wordt dat ervoor gezorgd wordt dat diensten die begeleiding aanbieden toegankelijk zijn. Teveel socio-economische obstakels verhinderen kwetsbare

personen om toegang te hebben tot en beroep te doen op bepaalde diensten. Buurtorganisaties en laagdrempelige verenigingen gericht op specifieke doelgroepen kunnen een schakel zijn tussen deze personen en de begeleidingsdiensten. In dat opzicht verdienen ze een speciale aandacht. Aan het beleid wordt gevraagd om de nodige voorwaarden te scheppen opdat begeleidingsdiensten optimaal kunnen werken.



# STUDIEORIËNTERING: HERWAARDERING VAN COMPETENTIES OF VERSTERKING VAN ONGELIJKHEDEN?



# II STUDIEORIËTERING: HERWAARDERING VAN COMPETENTIES OF VERSTERKING VAN ONGELIJKHEDEN?

<b>Inleiding</b> .....	<b>66</b>
<b>1. Scharniermomenten in de loopbaan van de leerling: de oriëntering <i>stricto sensu</i></b> .....	<b>68</b>
1.1. Definities: van theorie naar praktijk	68
1.2. Eerste graad van het secundair onderwijs	69
1.3. Overgang van de eerste graad naar de tweede graad secundair onderwijs	70
1.3.1 Verschillende onderwijsvormen	70
1.3.2 De oriënteringsattesten	73
1.4. Actoren betrokken bij de oriëntering	74
<b>2. Studieoriëntering: een multifactorieel proces</b> .....	<b>75</b>
2.1. De kloof tussen onderwijs en mensen in armoede	76
2.1.1 Het moeilijke leerproces op school	76
2.1.2 Bruggen tussen onderwijs en mensen in armoede	77
2.2. De externalisering van de remediëring	79
2.2.1 Buiten de school georganiseerde remediëring	79
2.2.2 De remediëring binnen de school	80
2.3. Huiswerk, een ongelijkheidsfactor	81
2.3.1 Thuis of op school?	81
2.3.2 Huiswerkbegeleiding thuis, georganiseerd door het 'derde milieu'	82
2.4. De school en haar omgeving, gebrek aan duidelijkheid wat betreft de verantwoordelijkheden	82
2.4.1 De school en het 'derde milieu'	82
2.5. Ongelijke onderwijskansen	84
2.6. Schoolkosten, een bijkomende hindernis voor een positieve oriëntering	86
<b>3. Aanbevelingen</b> .....	<b>87</b>
3.1 Het basisonderwijs versterken om accumulatie van leerachterstand en bijgevolg een niet adequate oriëntering te voorkomen	87
3.2 De huidige oriënteringsmechanismen, en in het bijzonder hun impact op leerlingen uit een kansarm milieu evalueren en aanpassen	87



3.2.1	Het systeem van de B-attesten herzien en de effecten van het vaardigheidsrapport evalueren	87
3.2.2	Een effectief gemeenschappelijk kerncurriculum bevestigen en studiekeuzes beperken vóór de leeftijd van 16 jaar	88
3.2.3	De hervorming van de eerste graad en van het getuigschrift basisonderwijs evalueren	88
3.2.4	De werking van de klassenraad aanpassen	88
3.3	Gelijkheid van onderwijskansen verbeteren	89
3.4	Het technisch en beroepsonderwijs herwaarderen	89
3.5	Leerkrachten ondersteunen en begeleiden	89
3.6	Ouders informeren en begeleiden in de studieoriëntering van hun kinderen	90
3.7	De rol verduidelijken van de spelers betrokken in de schoolopleiding van kinderen	91
3.8	Kosteloos onderwijs garanderen	91
<b>Lijst van deelnemers</b> .....		<b>92</b>

# Inleiding

Het onderwijs is een fundamentele hefboom in de strijd tegen de armoede en dus een vaak terugkomende thematiek in de activiteiten van het Steunpunt. Het is eveneens een ontzettend uitgebreide thematiek. Wij hebben het onderwerp voor het overleg dus in zekere mate beperkt door een (politiek) actueel<sup>1</sup> thema te kiezen dat belangrijk en relevant is voor de opleidingskansen van personen die in armoede leven. De studieoriëntering in het secundair onderwijs werd hierbij uitgekozen als specifieke invalshoek<sup>2</sup>.

Waarom het secundair onderwijs? Het secundair onderwijs is complex en staat erg verwijderd van het leven van mensen in armoede. De ouders zijn nog minder vertrouwd met dit type onderwijs dan met het basisonderwijs. Ze ondervinden moeilijkheden om zich correct te informeren en relaties met de leerkrachten en de school aan te gaan. De leerlingen vinden er hun plaats niet, houden niet vol, mislukken of haken af.

Vanaf het begin van het overleg hebben de deelnemers beklemtoond dat de oriëntering zowel in ruime als in enge zin kan worden opgevat:

- *lato sensu*; de oriëntering betreft al hetgeen dat tijdens de volledige schoolopleiding zin kan geven aan het leerproces van de leerlingen, waarbij de studiekeuze slechts een element is van de continue begeleiding tijdens de schoolloopbaan;
- *stricto sensu*; deze term wijst op de manier waarop de scholen de leerlingen op bepaalde scharniermomenten in de richting van een school, een onderwijsvorm en/of een gegeven studierichting oriënteren (namelijk tijdens de overgang van het basisonderwijs naar het secundair onderwijs en tussen de verschillende graden van het secundair onderwijs).

In België worden de leerlingen in het algemeen georiënteerd op basis van hun prestaties en niet hun vaardigheden of interesses. Onderzoeken wijzen uit dat het secundair onderwijs teveel als een 'soort van sorteermachine' werkt. Zij die kampen met problemen op school worden vaak georiënteerd naar een andere studierichting, een meer praktijkgerichte onderwijsvorm (vaak beschouwd als 'zwakker' of 'gemakkelijker') of een andere school.

Daar waar het normaal is dat selecteren gebeurt op basis van de vaardigheden van de leerlingen, is het echter problematisch dat deze sortering de socio-economische ongelijkheden weerspiegelt en versterkt. Het is een feit: in het technisch- en beroepsonderwijs, momenteel weinig gevaloriseerd zijn de leerlingen uit kansarme gezinnen veel talrijker dan die uit meer begunstigde sociale klassen. Een dergelijke oriëntering heeft nefaste effecten op het vervolg van de schoolloopbaan: desinteresse, verzuim en afhaken.

Het was de bedoeling om de thematiek binnen het overleg af te bakenen door te kiezen voor de studieoriëntering in het secundair onderwijs. De overleggroep heeft echter vanaf haar eerste vergadering duidelijk bevestigd dat ze de thematiek in de ruime zin wil aanpakken, zoals hierboven bepaald. Inderdaad, het zou te beperkend geweest zijn om zich te focussen op de studieoriëntering in het secundair. Bovendien zou het hierdoor nooit mogelijk geweest zijn om het probleem van de

<sup>1</sup> Een positieve studieoriëntering bevordert meer en meer een politieke prioriteit, zowel in de Franse als in de Vlaamse Gemeenschap. Zie: . Ecole: demandez les programmes (2009). Supplément du journal 'Le Soir', 4 juni : Commissie 'Accent op talent' van de Koning Boudewijnstichting (<http://www.kbs-frb.be/otheractivity.aspx?id=193914&LangType=2067>) ; de 'Competentieagenda 2010' van de Vlaamse regering en de Vlaamse sociale partners (<http://www.werk.be/beleid/competentiebeleid/competentieagenda/?SMSESSION=NO>) ; Vlaanderen in Actie (<http://www.vlaandereninactie.be/nlapps/default.asp>).

<sup>2</sup> Het tweejaarlijkse Verslag 2007 toonde reeds aan dat de studieoriëntering een actueel en pertinent thema is voor mensen die in armoede leven. De overgang van het basisonderwijs naar het secundair is problematisch, in het bijzonder voor kansarme mensen. Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2007). *Strijd tegen armoede. Evoluties en perspectieven* (Verslag december 2007), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 80-81.



leerachterstand en het mislukken van sommige leerlingcategorieën te analyseren en/of op te lossen. De deelnemers aan het overleg onderlijnen dat de oriëntering vaak te vroeg plaatsgrijpt en dat er overigens moet gezocht worden naar de oorzaak van een slechte oriëntering.

Wij hebben dit hoofdstuk bijgevolg in functie van deze bekommernis gestructureerd. In het eerste deel behandelen we de studieoriëntering in de strikte zin. Zonder te vergeten dat de fundamenteën van een correcte oriëntering vanaf het basisonderwijs gelegd worden, is het op het moment van de overgang naar en tijdens het secundair dat er keuzes worden gemaakt. Deze overstapmomenten zijn vaak problematisch. We zullen dieper ingaan op de bedenkingen van de overleggroep over de structuren (de organisatie van de eerste graad van het secundair onderwijs, de verschillende onderwijsvormen), de mechanismen (het toekennen van de A-, B- en C-attesten en van de vaardigheidsrapporten) en de actoren die de oriëntering van de leerlingen sturen.

In het tweede deel behandelen we de context waarin de processen van studieoriëntering zich afspelen. De focus ligt op de relatie tussen de schoolcultuur en de onderwijspraktijk enerzijds en het thuismilieu van leerlingen uit kansarme gezinnen anderzijds. Omdat opgelopen leerachterstand vaak tot een foutieve studieoriëntering leidt, bestuderen we hoe men leerachterstand kan voorkomen. Ook het thema van de school en haar omgeving komt aan bod. Naast de school zijn ook andere actoren immers verantwoordelijk voor het garanderen van gelijke onderwijskansen voor alle leerlingen. In de gemeenschappen worden structurele beleidsmaatregelen genomen om gelijke onderwijskansen te bevorderen. Tot slot worden beleidsaanbevelingen geformuleerd.

Dit hoofdstuk is de vrucht van het werk dat de overleggroep over armoede en onderwijs de voorbije twee jaar heeft geleverd en opgevolgd. Tussen juni 2008 en oktober 2009 is ze negen keer bijeengekomen. Naast de verenigingen waarin armen het woord nemen, bestaat deze groep uit vertegenwoordigers van reflectiegroepen en van organisaties die ondersteuning en begeleiding bieden aan leerkrachten en leerlingen<sup>3</sup>, namelijk de Centra voor leerlingenbegeleiding (CLB's) en de 'Centres psycho-médico-sociaux' (PMS-centra), administraties, onderzoeksinstituten en het 'derde pedagogisch milieu'<sup>4</sup>.

Omdat sommige belangrijke actoren (leerkrachten, directeurs, schoolbemiddelaars, enzovoort), niet in de overleggroep vertegenwoordigd waren, werd er samen met hen een aanvullende vergadering georganiseerd om een voorontwerp van deze tekst te bespreken om de analyse en de aanbevelingen te verbeteren en te verrijken<sup>5</sup>.

Voor het opstellen van dit Verslag heeft men ook bilaterale contacten opgenomen met experts op het gebied van gelijke onderwijskansen. Bovendien heeft het Steunpunt relevante literatuur bestudeerd en de actualiteit van het onderwijsbeleid in de drie gemeenschappen gevolgd, dit meer bepaald via contacten met hun respectievelijke administraties. Op basis van de alzo verzamelde informatie heeft men een informatienota opgesteld waarin de onderwijssystemen in de drie gemeenschappen vergeleken worden<sup>6</sup>.

Tot slot lijkt het ons belangrijk om te preciseren dat de overleggroep zowel de overgang van het basisonderwijs naar het secundair heeft aangepakt, als die van de eerste naar de tweede graad van het secundair.

<sup>3</sup> De volledige lijst van deelnemers wordt op het einde van dit hoofdstuk vermeld.

<sup>4</sup> Het 'derde milieu' slaat op alle plaatsen en educatieve milieus buiten de school en het gezin: de buurt, CLB en PMS centra, jeugthuizen, aide en milieu ouvert (AMO), scouts, sportclubs, culturele ateliers, ...

<sup>5</sup> In de toekomst voorziet men dat de verschillende actoren uit de onderwijswereld in de brede zin vanaf het begin worden betrokken. Het Steunpunt volgt hierbij het advies verstrekt door de Vlaamse Onderwijsraad (Vlor). Zie Vlaamse Onderwijsraad (2008). *Advies over het verslag 'Strijd tegen armoede, evoluties en perspectieven, een bijdrage aan politiek debat en politieke actie'*, Brussel, Vlor, 16 p.

<sup>6</sup> Deze nota heeft de nodige informatie verstrekt om het overleg te starten. Het Steunpunt heeft de bedoeling dit document meer en beter te detailleren, in samenwerking met de administraties van de verschillende gemeenschappen. Het zal beschikbaar zijn op de website van het Steunpunt (<http://www.armoedebestrijding.be>).

Hoewel het een cruciale rol speelt in de oriëntering van kansarme leerlingen, werd het buitengewoon onderwijs<sup>7</sup> niet behandeld, en evenmin het deeltijds beroepsonderwijs.

# 1. Scharniermomenten in de loopbaan van de leerling: de oriëntering *stricto sensu*<sup>8</sup>

## 1.1. Definities: van theorie naar praktijk

In de Franse Gemeenschap definieert de 'Conseil de l'éducation et de la formation (CEF)' de oriëntering als volgt: "De oriëntering is een proces dat het individu in staat wil stellen zich bewust te worden van zijn persoonlijke eigenschappen en die te ontwikkelen, met het oog op zijn studiekeuzes, opleidingen en persoonlijke activiteiten, in alle dimensies van zijn bestaan, en dit vanuit een gezamenlijke bekommernis om de solidaire collectieve toekomst en van de ontplooiing van zijn eigen persoonlijkheid en verantwoordelijkheid"<sup>9</sup>.

De CEF bepaalt de oriëntering als een continu proces dat de scholier en zijn oriënteringsbehoeften centraal in de aandacht moet plaatsen. Ze beklemtoont dat de PMS-centra in dit proces een centrale rol spelen en wijst tegelijkertijd op het gebrek aan (financiële en menselijke) middelen waarover ze beschikken om dit te garanderen. De CEF erkent eveneens de belangrijke rol van de leerkrachten en vestigt de aandacht op de overgangsmomenten met als belangrijkste aandachtspunt de overgang van het secundair naar het hoger onderwijs.

In de Vlaamse Gemeenschap is schoolloopbaanbegeleiding een prioritair werkdomein voor de CLB's. Hiervoor werken ze als partner nauw samen met de school en de ouders<sup>10</sup>. Schoolloopbaanbegeleiding streeft ernaar dat elk kind, elke jongere, de schoolloopbaan kan doorlopen die hem de meeste ontplooiingskansen biedt, en beperkt zich niet tot studiekeuzebegeleiding op specifieke scharniermomenten.

Schoolloopbaanbegeleiding is een veelzijdig begrip dat naast objectieve en volledige informatieverstrekking over mogelijke studierichtingen, onderwijsvormen en overgangen, beroepen en arbeidsmarktkansen ook een educatief luik omvat dat leerlingen in staat moet stellen hun loopbaan zelfstandig te plannen<sup>11</sup>. De visie van het Steunpunt Gelijke Onderwijskansen (GOK) sluit bij deze opvatting aan. Naast de opdracht van horizonverruiming (informatie over studiemogelijkheden en

7 Het betreft hier een essentiële zaak: proportioneel zitten meer kinderen van arme ouders vaker in het buitengewoon onderwijs. Een onderzoek van Nicaise (2001) toont bovendien aan dat de kans dat kinderen van arme ouders in het buitengewoon onderwijs terecht komen vijf tot zesmaal hoger ligt dan gemiddeld bij Vlaamse kinderen. Zie Nicaise, Ides (2001). "Onderwijs en armoedebestrijding, op zoek naar een nieuwe adem." In Jan Vranken e.a., *Jaarboek armoede en sociale uitsluiting*, Leuven, Acco, p. 223-242.

8 Voor verdere informatie, zie het document waarvan sprake in voetnoot nr. 6.

9 Het betreft een definitie ontleend aan de Unesco en door het CEF geamendeerd. Conseil de l'Education et de la Formation (2008). *L'orientation des l'école obligatoire et tout au long des études*. Avis n°98 du Conseil du 18 janvier 2008, [http://www.cef.cfwb.be/fileadmin/sites/cef/upload/cef\\_super\\_editor/cef\\_editor/Avis/CEF\\_Avis\\_098.pdf](http://www.cef.cfwb.be/fileadmin/sites/cef/upload/cef_super_editor/cef_editor/Avis/CEF_Avis_098.pdf)

10 Decreet van 1 december 1998 betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding, *Belgisch Staatsblad*, 10 april 1999. Eind juni 2009 heeft de Vlaamse Regering het nieuwe besluit waarin de operationele doelstellingen van de CLB's worden verzameld en geactualiseerd, definitief goedgekeurd. Dit besluit beschrijft de opdrachten van de CLB's inzake geïndividualiseerde begeleiding van leerlingen, ondersteuning van de school, preventieve gezondheidszorgen, vaccinaties en profylactische maatregelen.

11 [http://vclb.bmgroupp.be/index.php?referer\\_ID=29605&ID=31395&marker=schoolloopbaanbegeleiding](http://vclb.bmgroupp.be/index.php?referer_ID=29605&ID=31395&marker=schoolloopbaanbegeleiding)

arbeidsperspectieven), benadrukt het Steunpunt GOK de ontwikkeling van competenties om keuzes te kunnen maken en het opbouwen van een realistisch en positief zelfbeeld (zelfbegrip) bij leerlingen<sup>12</sup>.

Volgens de deelnemers beschrijven deze definities de ideale situatie. Op het terrein is de werkelijkheid helemaal anders: vandaag de dag worden leerlingen georiënteerd op basis van hun schoolse prestaties, die door allerlei factoren, en meer bepaald hun socio-economische omstandigheden<sup>13</sup>, beïnvloed worden. Ze worden veel minder bijgestaan bij het maken van een positieve keuze op basis van hun interesses en vaardigheden. De op prestaties gebaseerde aanpak haalt de bovenhand, zelfs indien het lijkt dat het discours beetje bij beetje in de goede richting evolueert door het gebruik van termen zoals 'studiekeuzebegeleiding', 'schoolloopbaanbegeleiding' en zelfs 'schoolloopbaanbeheer' en 'arbeidsloopbaanbeheer'<sup>14</sup>. Voor scholen komt de oriëntering in de praktijk vaak neer op het selecteren van die leerlingen die in haar profiel, aanbod en prestige passen.

## 1.2. Eerste graad van het secundair onderwijs

In dit deel stellen wij u de analyse en bedenkingen van de overleggroep voor omtrent de manier waarop de overgang van het basisonderwijs naar het secundair onderwijs wordt georganiseerd.

In de Vlaamse, Franse en Duitstalige Gemeenschap is de eerste graad van het secundair gemeenschappelijk. In de Vlaamse Gemeenschap komen de meeste leerlingen in het eerste jaar A terecht. In het tweede jaar bereiden enkele basisvakken de leerlingen voor om een bepaalde studierichting te kiezen. Het eerste leerjaar B is bestemd voor jongeren die een leerachterstand hebben opgelopen in het lager onderwijs. Het is een brugjaar. Na het eerste leerjaar B gaan leerlingen ofwel naar het eerste leerjaar A ofwel naar een tweede beroepsvoorbereidend leerjaar dat voorbereid is op een studierichting georganiseerd in het secundair beroepsonderwijs.

In de Duitstalige Gemeenschap volgen alle leerlingen na het lager onderwijs het algemeen onderwijs (gezamenlijke eerste graad, klas A) waarbij beoogd wordt aan alle leerlingen een gediversifieerd basisonderwijs te garanderen. Op dit niveau, kunnen leerkrachten de kinderen observeren om de ontwikkeling van hun specifieke kwaliteiten te ontdekken en aan te moedigen wat een optimale studieoriëntering toelaat. Wanneer leerlingen specifieke gebreken vertonen, worden ze in een gedifferentieerd eerste niveau opgenomen.

In de Franse Gemeenschap treedt de hervorming van de eerste graad<sup>15</sup> geleidelijk in voege in 2008 en 2009. De nieuwigheden zijn talrijk, waaronder bijvoorbeeld de volgende elementen:

- Het decreet organiseert eveneens een eerste gedifferentieerde graad die er in de eerste plaats op gericht is de leerlingen te begeleiden bij het verwerven van de vaardigheden van het einde van de lagere school. De voornaamste doelstelling van deze eerste gedifferentieerde graad is leerlingen zonder Getuigschrift Basisonderwijs (GBO) de kans geven dit tóch te behalen. Eénmaal houder van het GBO, gaat de leerling verder in het gemeenschappelijke traject. Deze eerste gedifferentieerde graad is er ook op gericht iedereen toegang te geven zowel tot het kwalificatieonderwijs als tot het doorstroomonderwijs.
- Een aanvullend jaar wordt ingevoerd op het einde van het eerste of tweede gemeenschappelijk jaar voor die leerlingen die moeilijkheden ondervinden om de beoogde vaardigheden op het

<sup>12</sup> [http://www.steunpuntgok.be/downloads/opstart\\_doorstroming\\_orientering\\_secundair.pdf](http://www.steunpuntgok.be/downloads/opstart_doorstroming_orientering_secundair.pdf)

<sup>13</sup> Zie, onder andere, Visée-Leporcq (2009). *Grande pauvreté et droits de l'Enfant. Les enfants pauvres et leurs familles, des droits fondamentaux en friche...*, Bruxelles, ATD Quart-Monde Wallonie-Bruxelles.

<sup>14</sup> Zie de workshop 'Kiespijn', Conferentie Leerlingenbegeleiding, Vlaamse Onderwijsraad, 23/03/2009.

<sup>15</sup> Decreet van 7 december 2007 houdende organisatie van de structurele differentiatie in de eerste graad om alle leerlingen de mogelijkheid te geven om de basisvaardigheden te verwerven, *Belgisch Staatsblad*, 26 februari 2008.

einde van de eerste graad eigen te worden. Hierbij wordt rekening gehouden met de specifieke noden van de leerlingen in een 'individueel leerplan'<sup>16</sup>.

- Voor de eerste keer komt er een oriënteringssysteem tot stand dat de klassenraad in staat stelt de leerling positief te begeleiden in de richting van de meest geschikte onderwijsvormen en –secties voor zijn toekomstige loopbaan, terwijl hem tegelijkertijd alternatieve oriënteringsmogelijkheden worden aangeboden. De klassenraad moet zich voortaan bij het oriënteren van de leerlingen niet meer uitdrukken in termen van beperking inzake de toegankelijkheid maar in termen van oriënteringsmogelijkheden voor de leerling.

De overleggroep stelt vast dat het feit of er al dan niet een leerachterstand werd opgelopen in het basisonderwijs, bepaalt in welk eerste jaar van het secundair onderwijs leerlingen terechtkomen. Voor de Vlaamse Gemeenschap merkt ze op dat het eerste leerjaar B niet werkt zoals oorspronkelijk voorzien. Leerlingen die blijk geven van een duidelijke leerachterstand en het diploma basisonderwijs niet behaald hebben, worden immers correct naar het eerste leerjaar B verwezen. 95% onder hen komt daarna echter in het tweede beroepsvoorbereidend jaar terecht, dat op zijn beurt enkel toegang verleent tot het beroepsonderwijs. De overgang van de B-klas naar de A-klas gebeurt dus niet. In theorie wordt het eerste leerjaar B nochtans beschouwd als scharnierjaar om over te kunnen gaan naar de A-klas. Bovendien menen de deelnemers dat het bestaan van de B-stroom het perverse effect heeft dat leerkrachten in het basisonderwijs geen of slechts weinig moeite doen om leerlingen bij te trekken die in het vierde of vijfde leerjaar van de lagere school een achterstand hebben opgelopen. Voor de overleggroep zou de integratie van de eerste graad van het secundair in het basisonderwijs een oplossing kunnen bieden.

In de Franse Gemeenschap moet de impact van de recente invoering van een gemeenschappelijke proef voor het behalen van een GBO worden geëvalueerd, net als die van de hervorming van de eerste graad. De beschikbare cijfers zouden aantonen dat slechts een zeer laag percentage leerlingen een GBO behaalt via de externe proef in de eerste gedifferentieerde graad.

## 1.3. Overgang van de eerste graad naar de tweede graad secundair onderwijs

### 1.3.1 Verschillende onderwijsvormen

Zowel in de Vlaamse, in de Franse als in de Duitstalige Gemeenschap is het secundair onderverdeeld in verschillende onderwijsvormen: het algemeen onderwijs, het technisch onderwijs, het kunstonderwijs en het beroepsonderwijs.

Op het einde van de eerste graad in de Franse Gemeenschap kan de leerling kiezen tussen een doorstroomrichting (algemene en technische humaniora die hoofdzakelijk voorbereiden op hogere studies) of een kwalificatierichting (beroeps- en technische humaniora die vooral voorbereiden op de toetreding tot het beroepsleven).

In de Vlaamse Gemeenschap worden er vanaf de tweede graad vier onderwijsvormen onderscheiden: het algemeen secundair onderwijs (ASO), het beroepssecundair onderwijs (BSO), het kunstsecundair onderwijs (KSO) en het technisch secundair onderwijs (TSO). De leerling die het

<sup>16</sup> PIA: Plan opgesteld door de klassenraad, waarin de in werk te stellen remediëringen tot aan het einde van het schooljaar en tijdens het volgende schooljaar worden opgenomen. De klassenraad herzielt de PIA en past deze aan in functie van met name de evolutie van het persoonlijke opleidingsproject van de leerling.





tweede jaar van de derde graad ASO, TSO en KSO of het derde jaar van de derde graad BSO met vrucht beëindigt, behaalt een diploma secundair onderwijs.

In de Duitstalige Gemeenschap kunnen de tweede graad (oriëntatieniveau) en derde graad (keuze-niveau) onderverdeeld worden in algemeen onderwijs, technisch onderwijs en beroepsonderwijs. Het studieprogramma dat voorbereidt tot de studies (doorstromingsonderwijs) wordt voorzien in het algemeen onderwijs en in het technisch onderwijs en bereidt de leerlingen in de eerste plaats voor op hogere studies, maar scheidt ook de mogelijkheid om in het beroepsleven te stappen. Het programma voor een beroepsoriëntering (bekwaamheidsopleiding) wordt voorgesteld in het kader van de technische opleidingen en beroepsopleidingen. Het bereidt in eerste instantie voor op een professioneel leven maar laat tevens, onder bepaalde voorwaarden, de toegang toe tot hoger onderwijs. Verandering van oriëntatie tussen de verschillende onderwijstypes in het secundair onderwijs is mogelijk tijdens de eerste twee graden en in beperkte mate in de derde graad. Voor leerlingen uit het beroepssecundair onderwijs zijn er tevens overstapmogelijkheden naar andere vormingen. De laatste jaren stelt men een toename vast van het aantal leerlingen in de beroeps-oriënteringsklassen.

### • Hiërarchisering

De onderverdeling van het secundair onderwijs in verschillende vormen wordt reeds sinds enige tijd bekritiseerd. Dit heeft immers een geleidelijke hiërarchisering van de verschillende onderwijsvormen met zich meegebracht. De algemene oriëntering heeft de reputatie de meeste perspectieven te bieden omdat die voorbereidt op hogere studies. Daarna komt het technisch onderwijs, en tot slot pas het beroepsonderwijs, dat geacht wordt onderwijs te verstrekken dat gericht is op toetreding tot de arbeidsmarkt. Verschillende studies tonen aan dat in het beroepsonderwijs vooral leerlingen zitten met minder goede schoolresultaten en van een minder begunstigde sociale afkomst. Ze behalen zelden een diploma en volgen zelden hogere studies.

In deze overlegronde wordt opnieuw bevestigd dat het onderwijssysteem zelf de sociale ongelijkheid in de hand werkt. Het technisch en beroepsonderwijs lijden onder een slechte reputatie en in de praktijk is het zo dat het beroepsonderwijs inderdaad bedoeld is voor de zwakste leerlingen. Het is dus een soort van 'restonderwijs' geworden.

### • Herwaardering

Reeds in het tweejaarlijkse Verslag 2005 van het Steunpunt wordt er gepleit voor een herwaardering van het technisch en beroepsonderwijs en voor het wegwerken van schotten tussen het ASO, TSO en BSO. Ook nu bevestigen de deelnemers aan het overleg met aandrang de noodzaak van een comprehensief onderwijs en stellen hierbij een brede stam voor die écht gemeenschappelijk is tot de leeftijd van 14 jaar, zelfs 16 jaar, evenals een nieuwe overweging van de verschillende onderwijsvormen<sup>17</sup>. In vergelijking met de onderwijssystemen in andere landen van Europa, gebeurt de oriëntering *stricto sensu* redelijk vroeg in België. Het uitstellen van het moment van de studiekeuze zou een adequatere en positievere keuze moeten garanderen. Internationale vergelijkingen<sup>18</sup> tonen aan dat de vroege oriëntering rechtstreeks samenhangt met onderwijs ongelijkheden.

<sup>17</sup> We vinden deze aanbeveling terug in verschillende memoranda opgesteld ter gelegenheid van de regionale verkiezingen.

<sup>18</sup> Nicaise, Ides en Ella Desmedt (red.) (2008). *Gelijke kansen op school: het kant Zestien sporen voor praktijk en beleid*, Mechelen, Plantyn, 500 p.



Vertrekkend van het idee dat het onderwijs de globale ontplooiing van leerlingen moet bevorderen, vragen de deelnemers om meer aandacht te besteden aan technische kennis en vaardigheden in het ASO en aan algemene vorming in het TSO en BSO. Bovendien is het aanbevolen om het niveau van het BSO op te krikken zodat alle jongeren uitgedaagd worden om de nodige kennis en vaardigheden te verwerven om aansluiting te vinden bij de arbeidsmarkt. Om welke onderwijsvorm het ook gaat, leerlingen moeten er zowel de basisvaardigheden leren beheersen als een kritische geest kunnen ontwikkelen om de wereld rondom hen beter te begrijpen.

Overigens merken de deelnemers op dat een comprehensief onderwijs slechts kans op slagen heeft wanneer alle onderwijsvormen in dezelfde school worden aangeboden. Zoniet zal de sociale segregatie tussen de scholen blijven bestaan. De quasi-onderwijsmarkt<sup>19</sup> zet hen er namelijk toe aan te zoeken naar niches, dit wil zeggen, een aanbod te ontwikkelen dat gericht is op een bepaald publiek. Het is zo dat sociaal homogene scholen worden gecreëerd.

Wat betreft de overstap van de ene onderwijsvorm naar de andere, vinden sommigen dat leerlingen niet alleen moeten kunnen overgaan naar een zwakkere richting, maar evengoed naar een sterkere. A contrario werd het idee geformuleerd om geen verandering van optie toe te laten<sup>20</sup>. Dit zou leerkrachten verantwoordelijk stellen voor het slagen van hun leerlingen omdat ze de leerlingen die mislukken niet zouden kunnen oriënteren naar een andere richting.

#### • Informatie

Uit het overleg blijkt eveneens dat het belangrijk is ouders goed te informeren over de oriënteringsmogelijkheden en -mechanismen. Het zijn vooral de ouders afkomstig uit kansarme milieus, die de studiekeuze vaak verkeerd inschatten. Omwille van het gebrek aan informatie hebben ze immers een partiële en foutieve perceptie van de verschillende onderwijsvormen.

#### • Evaluatie

In mei 2008 richtte de minister van Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap een commissie op, en gaf deze de opdracht een visie uit te tekenen voor de toekomst van het secundair onderwijs. Eén jaar later heeft deze commissie haar rapport over de kwaliteit van het onderwijs en de slaagkansen voor elke leerling uitgebracht<sup>21</sup>.

In de Franse Gemeenschap heeft het 'Contrat pour l'école'<sup>22</sup> zich in 2005 reeds tot doel gesteld om de verschillende onderwijsvormen op gelijke voet te stellen opdat de keuze voor een bepaalde onderwijsvorm een positieve keuze zou zijn. Prioriteiten nr. 3 "Elke jongere doeltreffend oriënteren" en nr. 4 "een beroep kiezen en leren op school" gaan daarover. Er werden verschillende maatregelen genomen om het oriënteringsproces te verbeteren en de technische en beroepsonderwijsvormen te herwaarderen<sup>23</sup>. Bovendien werd, zoals hierboven uitgelegd, de hervorming van de eerste graad van het secundair onderwijs onlangs ingevoerd.

<sup>19</sup> Hirtt, Nico (2008). "Sociale ongelijkheid in het Vlaams onderwijs", *Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, Uitval en uitsluiting in het onderwijs*, Kinderrechtenforum nr. 5, p. 37-51.

<sup>20</sup> Grootaers, Dominique (2006). "Au-delà d'une méritocratie épuisée", *La Revue Nouvelle*, nr. 4, [http://www.revue-nouvelle.be/rvn\\_abstract.php?id\\_article=87](http://www.revue-nouvelle.be/rvn_abstract.php?id_article=87), <http://www.meta-educ.be/textes/Meritocratie-epuisee.pdf>

<sup>21</sup> Zie <http://www.ond.vlaanderen.be/nieuws/2009/0424-visienota-SO-Monard.htm>

<sup>22</sup> Goedgekeurd door de Regering van de Franse Gemeenschap op 31 mei 2005.

<sup>23</sup> *Contract voor de school*, <http://www.contrateducation.be>

Welke gevolgen zal de nota van de commissie over het secundair onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap<sup>24</sup> hebben in de praktijk? Welke zijn of zullen de effecten zijn van het 'Contrat pour l'école' en van de hervorming van de eerste graad op de oriëntering van de leerlingen en meer in het bijzonder op de oriëntering van de meest kansarme leerlingen? Er moet een evaluatie van deze maatregelen worden ondernomen.

### 1.3.2 De oriënteringsattesten

Vanaf het tweede jaar van het secundair onderwijs worden in de Vlaamse Gemeenschap door de klassenraad<sup>25</sup> oriënteringsattesten uitgereikt die de overgang naar het volgend studiejaar bepalen.

In de Franse Gemeenschap werd het systeem van de A-, B- en C-attesten voor de eerste graad onlangs afgeschaft (het is echter nog steeds actueel vanaf het derde jaar). Sinds het begin van het nieuwe schooljaar 2008-2009 reikt de klassenraad inderdaad geen A-, B- of C-attesten meer uit, maar een vaardigheidsrapport dat bepaalt of de door de leerling verworven vaardigheden voldoende zijn om over te gaan naar het volgende jaar of dat er een aanvullend jaar nodig is.

In de Vlaamse Gemeenschap (en in de Franse Gemeenschap ná de eerste graad), betekent een A-oriënteringsattest dat de leerling geslaagd is. Hij kan het volgende jaar dus zonder enige beperkingen aanvangen, dit wil zeggen dat hij vrij is om de richting te kiezen die hij wil volgen. Een B-oriënteringsattest betekent óók dat de leerling geslaagd is, maar dat bepaalde onderwijsvormen of bepaalde richtingen in het volgende jaar voor hem uitgesloten zijn. Hij kan beslissen om zijn jaar over te doen en zodoende alsnog een A-oriënteringsattest proberen te behalen. Een C-oriënteringsattest duidt erop dat de leerling niet geslaagd is en het jaar moet overdoen.

De leden van de groep stellen het uitreiken van het B-attest in vraag. Hoewel het B-attest oorspronkelijk bedoeld was om te vermijden dat leerlingen hun schooljaar moesten overdoen door hen de kans te geven om van richting te veranderen, is het verworpen tot een element dat de selectie en het 'watervaleffect' in de hand werkt.

De impact van de A-, B- en C-attesten is bovendien sociaal bepaald. De leerlingen uit de meer begunstigde sociaal-economische klassen zullen bij een B-attest er eerder voor kiezen hun jaar over te doen terwijl de leerlingen uit meer kansarme milieus eerder van onderwijsvorm zullen veranderen en overgaan van het ASO naar het TSO of BSO. Kansarme ouders die minder goed geïnformeerd zijn, kunnen de gevolgen van een B-attest niet steeds goed inschatten. Voor hen is het vaak belangrijker dat hun kind mag overgaan naar een volgend studiejaar dan in welke onderwijsvorm ze terechtkomen.

Bovendien wordt tijdens het overleg opgemerkt dat de oriënteringsattesten de school veel macht zouden geven met betrekking tot de studiekeuze. Scholen die bijvoorbeeld alleen ASO aanbieden, kunnen immers ervan profiteren om hun zwakkere leerlingen naar een andere school te verwijzen. Zo kunnen ze het prestige van hun onderwijs op peil houden.

Doorheen de tijd zijn de A-, B- of C-oriënteringsattesten in realiteit verworpen tot attesten die aangeven of een leerling al dan niet geslaagd is. De oriëntering kan niet eenvoudigweg beschouwd worden als het resultaat van schoolse prestaties. De term oriëntering heeft haar betekenis en reikwijdte verloren.

<sup>24</sup> De zogenaamde 'Nota Monard', naar de naam van de voorzitter van de Commissie.

<sup>25</sup> De klassenraad wordt voorgezeten door het schoolhoofd. Hierin komen alle leerkrachten bijeen die aan een bepaalde leerling lesgeven.

Ook maakt de Vlaamse Onderwijsraad (Vlor) zich zorgen over de irrationele studiekeuzes en niet doelmatige overgangen in haar advies over het toelatings- en oriënteringsbeleid in het gewoon secundair onderwijs<sup>26</sup>. De raad pleit voor intensievere studiekeuze- en schoolloopbaanbegeleiding en een betere coördinatie tussen de toelatings-, begeleidende en delibererende klassenraad. Alleen wanneer het oordeel van de deliberatieraad het resultaat is van een onafgebroken begeleidingsproces gedurende de hele schoolloopbaan, kan er op het ogenblik van de deliberatie van echte oriëntering sprake zijn.

De deelnemers aan het overleg stellen voor om het uitreiken van het B-attest te beperken. Ze verwijzen naar enkele goede praktijken. Sommige scholen bijvoorbeeld, zich ervan bewust dat hun attesten de keuzemogelijkheden voor de leerlingen beperken, kiezen meer opbouwende middelen om de leerlingen te begeleiden in hun oriënteringskeuze<sup>27</sup>. De Franse Gemeenschap lijkt tegenwoordig te evolueren in de richting van een positieve oriëntering. Het is echter aangeraden de inwerkingstelling van dit nieuw systeem te ondersteunen en er regelmatig de praktijk en de resultaten van te beoordelen.

## 1.4. Actoren betrokken bij de oriëntering

Voor de deelnemers is het duidelijk dat de school de voornaamste actor is in het oriënteringsproces van de leerlingen. Meer zelfs. De scholen vertonen de neiging om hun vat op de oriënteringsbeslissing te behouden en te handhaven. Via het B-attest kunnen ze de keuze van de leerling beperken zonder hem te verplichten te blijven zitten. Oriënteren lijkt maar al te vaak op het sorteren of selecteren van leerlingen die 'passen' in de school. De oriënteringsmechanismen houden de grote ongelijkheden tussen de scholen wat betreft aanbod, kwaliteit en leerlingenpopulatie in stand.

Zowel in de Vlaamse als in de Franse Gemeenschap zijn het de scholen die de verantwoordelijkheid hebben hun leerlingen degelijk te begeleiden in hun studiekeuze. Hoewel de leerkrachten niet zijn opgeleid om hun leerlingen te oriënteren, is het de klassenraad die de beslissing neemt over het toekennen van de oriëntering(sattesten). De PMS-centra in de Franse Gemeenschap en de CLB's in Vlaanderen hebben als opdracht de school te ondersteunen evenals de leerlingen en ouders te informeren en te begeleiden bij het keuzeprocess.

In Vlaanderen spelen de CLB's een ondersteunende rol in de oriëntering. Het decreet op de werking van de CLB's biedt hen de ruimte om pro-actief op te treden jegens kansarme kinderen<sup>28</sup>. Maar net zoals in het tweejaarlijkse Verslag 2005, vragen de deelnemers aan het overleg naar een duidelijkere formulering van de rol van de CLB's en van hun begeleidingsopdracht. Om meer aandacht te kunnen besteden aan de leerlingen uit kansarme milieus, is het nodig te weten welke leerlingen onder het GOK decreet vallen, en hoe ze kunnen bereikt worden enzovoort. Hiertoe is een goede samenwerking met de scholen noodzakelijk. De situatie in de PMS-centra van de Franse Gemeenschap is identiek. Een recent decreet<sup>29</sup> kent aanvullende omkadering toe aan de PMS-centra op basis van het aantal leerlingen dat deeltijds onderwijs volgt en op de socio-economische index van het centrum.

<sup>26</sup> <http://www.vlor.be/bestanden/documenten/rso-adv006-0506.pdf>

<sup>27</sup> Zie het Brusselse curriculum in het Nederlandstalig onderwijs waar leerlingen bijvoorbeeld over drie jaar beschikken om de eerste graad te beëindigen (<http://www.ond.vlaanderen.be/secundair/brusselscurriculum/>) en het initiatief van de *St.A.M.-scholen*, (Studiegroep Authentieke Middenscholen Vlaanderen - <http://www.stam-vlaanderen.be/>).

<sup>28</sup> Eind juni 2009 heeft de Vlaamse regering het nieuwe besluit waarin de operationele doelstellingen van de CLB's worden verzameld en geactualiseerd, definitief goedgekeurd. Dit besluit beschrijft de opdrachten van de CLB's inzake geïndividualiseerde begeleiding van leerlingen, ondersteuning van de school, preventieve gezondheidszorgen, vaccinaties en profylactische maatregelen (zie samenvatting van het programma van de Vlaamse Overheden van 3 juli 2009).

<sup>29</sup> Decreet van 19 februari 2009 tot organisatie van de gedifferentieerde versterking van de technische personeelsformatie van de psychosociaal-sociale centra, *Belgisch Staatsblad*, 15 april 2009.

De deelnemers getuigen dat de ouders van kansarme leerlingen het gevoel hebben dat ze te weinig betrokken worden bij de studieoriëntering van hun kind. Ze zijn vaak niet (goed) geïnformeerd en voelen zich verloren. Ze richten zich met hun vragen eerder tot de huiswerkscholen, waar ze vaak wel een goede band mee hebben, dan tot de school zelf. Zo gaat er tijd en informatie verloren. Bovendien weten ouders ook niet dat ze tegen een advies of beslissing beroep kunnen indienen. En indien ze dat wél weten, hoe ze dat moeten doen. Bijgevolg leggen ze zich neer bij de beslissingen van de school.

In Vlaanderen beschikken de lokale overheden krachtens het lokale onderwijsbeleid over ondersteuningsmiddelen<sup>30</sup> om informatiesessies te organiseren. In Antwerpen bijvoorbeeld, op initiatief van 'Studiewijzer', met de ondersteuning van de stad en in overleg met de verschillende betrokken actoren, een neutrale en pro-actieve informatieverstrekking over alle onderwijsnetwerken, alle scholen en alle mogelijke keuzes op touw gezet onder de vorm van een bezoek aan wijken. Deze vorm maakt het mogelijk personen te bereiken die zich in het algemeen niet begeven naar de gebruikelijke formele informatiemomenten.

## 2. Studieoriëntering: een multifactorieel proces

De overleggroep heeft het thema van de studieoriëntering opnieuw in haar context willen plaatsen.

Daar waar de oriëntering *stricto sensu* zich te vroeg voordoet in het secundair onderwijs<sup>31</sup> en een sanctie vormt voor de voorafgaande schoolopleiding, zou de oriëntering in de brede zin opgevat als begeleidingsproces daarentegen heel wat vroeger in de schoolloopbaan werkelijkheid moeten worden. De achterstand die sommige leerlingen op het einde van de lagere school hebben opgebouwd, vormt immers één van de hoofdoorzaken van een opgelegde oriëntering *stricto sensu* in het secundair. De kwaliteit van de basisschool is niet de enige factor van schoolachterstand – niet alle basisscholen bereiden hun leerlingen op dezelfde manier voor op het secundair onderwijs. Ook het grote verschil tussen het familiaal kader en het natuurlijke leerproces van leerlingen enerzijds en het onderwijskader en schoolse leren anderzijds speelt een cruciale rol. De problemen moeten dus al veel eerder geremedieerd worden vóór het scharniermoment van de oriëntering *stricto sensu* tussen het basisonderwijs en het secundair onderwijs, of tijdens het secundair onderwijs.

De oriëntering mag zich niet beperken tot de activiteiten die verbonden zijn aan de studiekeuze van de leerlingen om de overgang van het basisonderwijs naar het secundair of van de eerste graad naar de tweede graad voor te bereiden. Idealiter gaat oriëntering vanaf het begin van de schooltijd over het hele gebeuren in de klas en op school evenals over de manier waarop de school en de vertrouwde omgeving van leerlingen aansluiting kunnen vinden bij elkaar. De factoren die de oriëntering beïnvloeden hebben dus betrekking op de manier waarop de relaties tussen school en gezinnen (in het bijzonder de gezinnen die in armoede leven) zich afspelen, de remediëring, het huiswerk, de rol van de actoren van het 'derde pedagogisch milieu' en de schoolkosten. We zullen al deze factoren op de volgende pagina's bespreken.

<sup>30</sup> In Vlaanderen ontvangen de lokale overheden middelen en de opdracht om initiatieven te nemen om leerachterstand en sociale achterstand te beperken voor alle kinderen van alle scholen binnen hun grondgebied. Voor meer informatie, zie de volgende pagina's: <http://www.ond.vlaanderen.be/lokaalbeleid/Wat%20is%20lokaal%20flankerend%20onderwijsbeleid/> en <http://www.vvsg.be/onderwijs/flankerendonderwijsbeleid/Pages/flointro.aspx>

<sup>31</sup> Zie punt 1.3.1. van dit hoofdstuk.

## 2.1. De kloof tussen onderwijs en mensen in armoede

### 2.1.1 Het moeilijke leerproces op school

De diepe kloof tussen onderwijsinstellingen en de leefwereld van mensen in armoede kwam reeds uitgebreid aan bod in de tweejaarlijkse Verslagen 2005 en 2007: "(...) vloeien de moeilijkheden in de relatie voort uit het feit dat het onderwijs nog steeds op de leest van de middenklasse geschoeid is. Deze analyse moet in het achterhoofd gehouden worden, want nu schuiven scholen nog te vaak hun eigen model als referentie naar voor. Omdat scholen op basis van evaluaties werken, ondervinden ze grote moeilijkheden om op een empathische, neutrale en niet-veroordelende manier naar gezinnen te kijken, in het bijzonder naar gezinnen waarvan de kinderen niet slagen."<sup>32</sup>

De deelnemers aan het overleg benadrukken dat 'naar school gaan' een moeilijke omschakeling met zich meebrengt van het affectieve gebeuren thuis (affectieve, individuele, bijzondere en vanzelfsprekende relatie) naar het cognitieve leerproces in de klas (cognitieve, collectieve, universele en evaluatieve relatie)<sup>33</sup>. Kinderen moeten leren begrijpen dat beide logica's en milieus bestaan en goed zijn. En ze moeten leren hoe ze van de ene naar de andere logica kunnen overstappen. In principe kunnen ouders, leerkrachten en anderen hen daarbij helpen. Voor kinderen uit kansarme gezinnen lijkt dat echter minder evident. Leerkrachten hebben weinig voeling met kinderen en ouders uit kwetsbare milieus. In de tweejaarlijkse Verslagen 2005 en 2007 staat reeds hoe belangrijk het is de gevoeligheid van (toekomstige) leerkrachten voor diversiteit en sociale ongelijkheid te bevorderen.

Niet alleen de overgang van gezin naar school, ook de stap van de lagere naar de middelbare school is moeilijk. De stap naar 'de grote school' is immers vaak een echte cultuurschok, zelfs voor leerlingen die er in principe voldoende op voorbereid zijn<sup>34</sup>. Individueel leren komt nu in de plaats van het uitvoeren van groepswork of een ervaringsgericht leerproces. Meerdere leerkrachten volgen elkaar op terwijl de leerlingen ermee vertrouwd waren om maar één leerkracht te hebben. De school ligt vaak verder uit de buurt. Naast een keuze voor een specifieke school, dringt zich ook de keuze voor een bepaalde studierichting op.

Veel ouders die in armoede leven, ondervinden problemen bij de oriëntering van hun kinderen<sup>35</sup>. Ze kennen de scholen en hun aanbod aan studierichtingen niet. Ze kiezen vaak voor een welbepaalde school in plaats van voor een gepaste studierichting. Kinderen worden naar het technisch en/of beroepsonderwijs gestuurd omdat hun ouders namelijk denken dat ze toch niets anders kunnen of omdat ze niets anders kennen. Ouders vinden dat ze onvoldoende en te laat geïnformeerd worden over de talenten, de prestaties en het gedrag van hun kinderen. Ze kennen de implicaties niet bij het kiezen van een middelbare school, onderwijsvorm en studierichting. De communicatie tussen ouders, school en begeleidingsinstanties (zoals de CLB's in Vlaanderen of de PMS-centra in de Franse Gemeenschap), evenals de betrokkenheid van deze laatste, zijn vaak niet optimaal en maken dus geen gepaste studieoriëntering mogelijk. Voor sommige ouders zijn de oriënteringsprocedures niet gekend of onduidelijk. Op het ogenblik van de overgang naar het secundair onderwijs lijkt de kloof tussen het gezin en de school nog te vergroten in plaats van te verkleinen.

<sup>32</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2007). *Op. cit.*, p. 70.

<sup>33</sup> Mouraux, Danielle (2009). "Élèves, parents, enseignants: en scène, les acteurs", *Politique*, nr. 60, p. 27-29.

<sup>34</sup> CODE (2008). *Evaluatie van het driejaarlijks verslag van de Franse Gemeenschap met betrekking tot de toepassing van de Internationale Conventie van de rechten van het kind voor de periode 2005-2007*, Brussel, Franse Gemeenschap van België, Observatorium voor kind, jeugd en jeugdbijstand, 141 p.; Jagers, Jan (2009). "Naar de grote school. Dossier onderwijs", *Knack*, 24 juni, p. 52-53.

<sup>35</sup> Zie bijvoorbeeld de bijeenkomst van de overleggroep over het onderwijs in het Vlaams Netwerk van 19/09/2008; brochure 'Vorming en Onderwijs' van de vereniging 'De Vrienden van het Huizeke'; het verslag van een onderhoud met de ouders georganiseerd door de vereniging de Zuidpoort te Gent. Zie ook CODE (2008). *Op.cit.*



Zoals naar voren gebracht in het voorafgaande punt, vormen bepaalde lokale initiatieven interessante pistes: dat is het geval van het netoverschrijdende initiatief 'Studiewijzer' in Antwerpen, dat erin slaagt kansarme ouders doeltreffend te informeren door informatiekkanalen aan te passen.

## 2.1.2 Bruggen tussen onderwijs en mensen in armoede

Volgens de deelnemers aan het overleg is het bovenal de taak van leerkrachten om de kloof tussen school en gezin te helpen overbruggen en om leerlingen gedurende hun hele schoolloopbaan te begeleiden. Ook de Délégué général aux droits de l'enfant (Kinderrechtencommissaris) in de Franse Gemeenschap bevestigt dat het probleem van de kloof tussen school en gezin opgelost moet worden daar waar het zich stelt, namelijk in het onderwijs zelf<sup>36</sup>. Kinderen moeten eerst de school leren kennen, met haar regels, cultuur en manier van werken. Daarna moeten ze op school leren leren. Het is de school die instaat voor het leerproces van kinderen. Alleen zo kunnen kinderen, zelfs deze met een minder goede voorbereiding, zich ten volle ontplooiën. Sommigen zijn van mening dat het bij kinderen uit kansarme milieus nodig is de juiste voorwaarden te creëren om te kunnen leren. Dat kan via een bredere aanpak, met aandacht voor hun affectieve leerproces en hun andere dan schoolse vaardigheden.

Naast de nodige opleiding en ondersteuning voor leerkrachten om de leerlingen te begeleiden, ook die leerlingen uit kansarme milieus, pleit de overleggroep ervoor om de leerkracht steeds binnen zijn team en school te bekijken. Tegelijk benadrukt ze dat voor de bevordering van de overgang gezin-school een globale aanpak nodig is, die niet alleen ouders betreft, maar ook andere betrokken actoren (CLB's, PMS-centra, ...). In de Franse Gemeenschap bijvoorbeeld zijn de participatieraden formeel instrumenten die echter ontoegankelijk zijn voor mensen in armoede, terwijl ze verondersteld worden de verschillende partijen samen te brengen in functie van overleg, informatie en sensibilisering.

Scholen moeten hun 'spelregels' uitleggen aan kinderen en hun ouders, zeker aan zij die in armoede leven. Tegelijk moeten ze deze gezinnen met welwillendheid bejegenen en zich beter afstemmen op de thuissituatie van leerlingen. De inzet van 'ervaringsdeskundigen'<sup>37</sup> in de armoede kan op dit niveau een meerwaarde betekenen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het project De Drieklap, in Leuven<sup>38</sup>, waarin gewerkt werd aan de communicatie tussen de ouders, de CLB en de school in samenwerking met ervaringsdeskundigen. De deelnemers aan het overleg formuleren niettemin enkele aandachtspunten. Het werk van de ervaringsdeskundigen moet op het terrein zelf ondersteund worden. Dat kan door bijvoorbeeld hen van een partner te voorzien of de ervaringsdeskundige op te nemen in een team. Bovendien moet er over gewaakt worden dat de ervaringsdeskundige als brugfiguur optreedt tussen de ouders en de school en geen persoonlijk standpunt inneemt.

De problematische relatie tussen gezin/ouders en school is een steeds weerkerende vaststelling in dit overleg. In beide gemeenschappen hebben de beleidsverantwoordelijken het bestaan van dit probleem onlangs erkend. Het Parlement van de Franse Gemeenschap heeft een voorstel tot decreet gestemd om de erkenning en financiering van ouderverenigingen te versterken met het oog op de verbetering van de dialoog tussen ouders en de schoolgemeenschap<sup>39</sup>. In Vlaanderen zullen ouders die hun kind inschrijven voor het schooljaar 2010-2011 een schoolreglement met engagementsver-

<sup>36</sup> Délégué général aux droits de l'enfant (2009). *Pour une attention accrue aux droits de l'enfant dans les futurs politiques communautaires et régionales*, Bruxelles, 49 p.

<sup>37</sup> Bemiddelaars op het terrein.

<sup>38</sup> Zie <http://www.ond.vlaanderen.be/lokaalbeleid/projecten/Centrumsteden/Projectfiches/leuven2.htm>

<sup>39</sup> Decreet van 30 april 2009 betreffende de Verenigingen van ouders van leerlingen en de Representatieve organisaties van verenigingen van ouders van leerlingen in de Franse Gemeenschap, *Belgisch Staatsblad*, 6 augustus 2009.



klaring<sup>40</sup> moeten ondertekenen, met wederzijdse afspraken omtrent de oudervergaderingen, aanwezigheden van de leerlingen op de school, individuele begeleiding en een engagement om Nederlands te leren. De koepels van ouderverenigingen zullen dit project volledig ondersteunen en allerlei acties op touw zetten om het belang van de engagementsverklaring duidelijk te maken, vooral aan ouders die weinig betrokken zijn<sup>41</sup>.

Hoewel een versterkte rol van de ouderverenigingen en een uitbreiding van hun taak om alle ouders te betrekken positieve elementen zijn, is dit slechts een deel van de oplossing. Het tweejaarlijkse Verslag 2007 beschrijft immers reeds de moeilijkheden die kansarme ouders ondervinden om actief deel te nemen aan de ouderverenigingen van de leerlingen.

Het versterken van de band tussen school en gezin speelt zich dagelijks af. Het begint bij de inschrijving, wanneer de ouders geïnformeerd worden over het pedagogische project van de school, het reglement en de verschillende engagementen (onder andere financiële) die van hen verwacht worden. Het vervolgt in de communicatie met de ouders, gedurende het hele schooljaar, over het verloop van de schoolopleiding van hun kind, de eventuele moeilijkheden die het ervaart en de voorstellen om hieraan tegemoet te komen. Ook bij de engagementsverklaring kunnen vraagtekens geplaatst worden. De Vlaamse verenigingen waar armen het woord nemen benadrukken dat bij de contacten tussen ouders en school beide partijen op gelijke voet moeten staan. Ook de ouders moeten de mogelijkheid krijgen om de modaliteiten van het contract te bepalen. Bovendien schrikt een vergaande contractualisering mensen in armoede af. Ze overzien niet steeds de implicaties van de afspraken die ze ondertekenen.

In het kader van het 'Contrat pour l'école'<sup>42</sup> heeft de Franse Gemeenschap in 2006 een projectoproep gelanceerd met het voorstel initiatieven te financieren die de relatie tussen school en gezin kunnen verbeteren. Het zou zinvol zijn deze initiatieven vandaag te kunnen evalueren, er de nodige lessen uit te trekken en eventuele goede praktijken die eruit zijn ontstaan, te verspreiden.

Ondanks hun pleidooi voor een betere relatie en verstandhouding tussen leerkrachten en ouders in armoede, spreken de deelnemers aan het overleg zich genuanceerd uit over leerkrachten die rechtstreeks contact zoeken met het thuismilieu van leerlingen. Voor de enen kan een huisbezoek een instrument zijn om de moeilijke leefomstandigheden van leerlingen (en het effect daarvan op hun gedrag op school) te leren kennen en begrijpen. En dat is een voorwaarde om tot een vertrouwensrelatie te komen. Voor de anderen daarentegen kan het bedreigend en controlerend overkomen wanneer leerkrachten leerlingen thuis opzoeken. De grens tussen het privé- en openbaar leven wordt immers overschreden. Ze vrezen dat huisbezoeken stigmatisering in de hand werken. Het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen getuigt dat de meeste mensen in armoede een gemeente interesse in hun persoonlijk leven waarderen, vanaf het ogenblik dat ze instemmen met een huisbezoek. Overigens is het overleg van mening dat een instantie zoals het CLB of het PMS-centrum goed geplaatst is om informatie over leerlingen te verzamelen en te beheren op zo'n manier dat de belangen en de bescherming van het kind centraal staan<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Decreet van 20 maart 2009 betreffende de toelatingsvoorwaarden voor het gewoon lager onderwijs en de engagementsverklaring tussen de school en de ouders in het basis- en secundair onderwijs, *Belgisch Staatblad*, 9 april 2009.

<sup>41</sup> Zie persbericht van het Kabinet van de Vlaamse minister van Onderwijs en Opleiding van 5 mei 2009 'Engagement ouders wordt kerntaak koepels ouderverenigingen'.

<sup>42</sup> Zie <http://www.contrateducation.be/index.asp>

<sup>43</sup> In het kader van een pilootproject 'Leren en Kiezen', hebben de schoolgemeenschap van de katholieke scholen van Leuven en de Vlaamse federatie van centra voor de omkadering van leerlingen samen de BaSo- fiche ontworpen. Het gaat over een instrument dat dient om informatie over de basisopleidingen over te brengen op het secundair onderwijs, middels akkoord van de ouders. Zie Verleyen, Misjoe en Jan Jagers (2009). "De BaSo-fiche maakt school. Dossier onderwijs", *Knack*, 24 juni, p.54-58. Zie ook p. 39. <http://www.ond.vlaanderen.be/proeftuinen/algemeen/inspectierapportproeftuinen%20.doc>

## 2.2. De externalisering van de remediëring

### 2.2.1 Buiten de school georganiseerde remediëring

De overleggroep bevestigt dat remediëring overbodig zou zijn, indien de pedagogie werkelijk gedifferentieerd was. Kinderen moeten het juk van de school ook kunnen afleggen. In de praktijk stelt ze echter vast dat remediëring al nodig is van bij het begin van de lagere school. Sommige kinderen hebben reeds dan een grote achterstand opgelopen. Om deze achterstand te vermijden, wil de federale Regering onder andere de leerplicht verlagen tot vijf jaar. Dit voorstel wordt omstreden onthaald<sup>44</sup>.

De overleggroep onderlijnt dat remediëring voor leerlingen met moeilijkheden een cruciaal element wordt in de strijd tegen mislukken op school. Tegelijk stelt ze vast dat er binnen het gewoon onderwijs weinig ruimte is om leerlingen met moeilijkheden of met een leerachterstand adequaat te begeleiden. Deze leerlingen worden te vaak doorverwezen naar minder kwaliteitsvolle scholen of naar het buitengewoon onderwijs. Ze moeten al te vaak in de B-stroom (Vlaamse Gemeenschap) of een gedifferentieerde klas (Franse Gemeenschap)<sup>45</sup> beginnen of hulp zoeken buiten de school om bij te kunnen blijven.

Ondanks allerlei beleidsinitiatieven<sup>46</sup> om de remediëring van leerlingen op school te houden, constateert de overleggroep dat in de praktijk remediëring vaak wordt geëxternaliseerd. Bijlessen worden buiten de school georganiseerd, meestal op individuele basis en op een commerciële manier. De Standaard blokletterde in juni 2009 'Privé-les ook al in de basisschool'<sup>47</sup>. Studiebegeleidingsbureaus hebben met de privé-studiebegeleiding een gat in de markt gevonden. Niet alleen omdat ouders het 'bijwerken' van hun kinderen uitbesteden, maar ook omdat scholen erop inspelen. Uitbesteding geraakt immers ingebakken in de praktijk en de redevoering van leerkrachten zelf. Ze hebben de neiging hun leerlingen aan te zetten extra uitleg te vragen in de bijles in plaats van de leerstof zelf nog eens te herhalen.

De overleggroep klaagt deze praktijk aan. Op deze manier wentelt de school taken af op externe actoren en worden ouders verantwoordelijkheid gesteld voor de (bij-)scholing (of de remediëring) van hun kinderen. Bovendien moeten ze betalen voor een begeleiding die in principe, op school of bij verenigingen gratis is. Deze kost is opnieuw een drempel voor ouders die het niet breed hebben.

Privé-projecten die buiten de school en op betaling bijles aanbieden aan leerlingen met moeilijkheden wil de overleggroep liefst regulariseren. Deze soort lessen verstoren het collectieve leergebeuren van een leerling op school en vergroten de ongelijkheid tussen leerlingen vermits niet iedereen er toegang tot heeft. Er moeten voorwaarden en regels worden geformuleerd om de wildgroei aan commerciële privé-initiatieven aan banden te leggen. Daarnaast denkt de overleggroep bijvoorbeeld aan een deontologische code voor leerkrachten die het geven van bijles buiten de school regelt. De leden van de groep willen het kind echter niet met het badwater weggooien en zomaar eenvoudigweg alle initiatieven van buitenschoolse begeleiding opgeven. Er bestaan immers ook sociale organisaties die, vaak in samenwerking met scholen, goed werk leveren. Onlangs hebben veelbelovende tutoring-initiatieven het daglicht gezien: sommige instellingen die toekomstige leer-

<sup>44</sup> De piste van de verlaging van de verplichte schoolopleiding is niet nieuw. Reeds in 2006 heeft het Steunpunt een advies overhandigd aan de toenmalige minister voor Sociale Integratie. Zie [http://www.luttepauvrete.be/publications/note\\_%C3%A2ge\\_scolarit%C3%A9\\_obligatoire\\_060522.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/note_%C3%A2ge_scolarit%C3%A9_obligatoire_060522.pdf)

<sup>45</sup> Zie punt 1.2. in dit hoofdstuk.

<sup>46</sup> De positieve discriminatie (D+), het principe van gelijke onderwijskansen (GOK) en het onderwijs met remediëring verplichten alle scholen om elke vorm van remediëring voor te stellen.

<sup>47</sup> Droeven, Valerie (2009). "Privéles ook al in de basisschool", *De Standaard*, 9 juni, p. 38.



krachten opleiden organiseren, georganiseerde studiebegeleiding aan huis. Het gaat om toekomstige leerkrachten die tutoring geven aan leerlingen afkomstig uit kansarme gezinnen. Sinds het schooljaar 2007-2008 stuurt de Koning Boudewijnstichting verschillende projecten van dit genre aan<sup>48</sup>. De eerste evaluaties in de Vlaamse Gemeenschap zijn voorzichtig positief<sup>49</sup>: leerlingen worden geholpen bij hun leerproces terwijl de leerkrachten in spe kennismaken met het thuismilieu van kansarme leerlingen en leren omgaan met diversiteit. Omwille van deze 'wederkerigheid' staan ook mensen in armoede zelf positief tegenover deze vorm van huiswerkbegeleiding, zoals blijkt uit de werkgroep onderwijs van het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen. De vorige Vlaamse minister van Onderwijs heeft middelen voorzien om de verdere opvolging van de projecten en de ontwikkeling van kwaliteitscriteria<sup>50</sup> te garanderen.

## 2.2.2 De remediëring binnen de school

Bovenal houdt de overleggroep een pleidooi voor de herwaardering van de school als collectieve leerplek bij uitstek. Wil de school haar voornaamste taak waar maken, moeten leerkrachten gevormd zijn om beter te kunnen omgaan met een divers publiek aan leerlingen en heterogene groepen. De klassieke methoden van lesgeven kunnen aangevuld worden met nieuwe methoden zoals coöperatief, ervaringsgericht en projectmatig onderwijs. Ook in het tweejaarlijkse Verslag 2007 pleitte het Steunpunt voor pedagogische differentiatie. Wanneer leerkrachten verscheidene didactische werkvormen en materialen gebruiken - rekening houdend met verschillen tussen leerlingen in werktempo, snelheid van leerstofverwerking, de moeilijkheidsgraad die ze aankunnen – kunnen ze ieder kind in functie van zijn mogelijkheden en behoeftes in zijn opleiding helpen. De overleggroep waarschuwt er wel voor 'differentiatie' niet als 'individualisering' te interpreteren. Het is immers het collectieve karakter van het groepsgebeuren op school dat het leerproces ondersteunt.

Indien remediëring werkelijk nodig is, moet ze georganiseerd worden binnen de schoolmuren, tijdens de lessen, integraal deel uitmakend van de pedagogische praktijk. Een onmiddellijke remediëring op school verhoogt immers de kansen op normale schoolopleiding, waarbij alle leerlingen toegang hebben tot een aanvullende begeleiding. Zij die deze opvolging nodig hebben, worden dan niet bestraft door het feit dat ze bijkomende lessen moeten volgen. De remediëring moet niet per se individueel gebeuren. Bepaalde pistes zouden interessant kunnen blijken, zoals dat van het 'co-onderwijs' (twee leerkrachten voor één klas).

Volgens de overleggroep kan een goede differentiatie remediëring grotendeels overbodig maken. In haar evaluatie van het driejaarlijkse rapport van de Franse gemeenschap betreffende de toepassing van de Internationale Conventie van de Rechten van het Kind voor de periode 2005- 2007<sup>51</sup>, bevestigt ook de 'Coordination des ONG pour les droits de l'enfant' (CODE) dat de school zich moet concentreren op de kernopdracht van het onderwijs en de nodige middelen om dit naar elk kind toe te realiseren. Vanaf het nieuwe schooljaar en gedurende de hele schoolloopbaan, moet de focus

48 Van Keer, Hilde en Liesje De Backer (2008). *Tutors maken het verschil. Tutorings- en begeleidingsinitiatieven in het Vlaamse onderwijs*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 150 p., <http://www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=229338&LangType=2067>

In de Franse Gemeenschap werden er ook bepaalde ervaringen opgedaan. Lepage Pascale en Marc Romainville (2009). *Tutoring in de Franse Gemeenschap van België. Inventaris van de tutoring praktijken in de Franse Gemeenschap*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 86 p., <http://www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=245930&LangType=2060>

49 De studiedag met als titel 'Gelijke onderwijskansen, een hefboom in de bestrijding van armoede?' georganiseerd door het Contactcomité van Organisaties voor Jeugdzorg en de Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen van de Universiteit Gent op 27 maart 2009 werd hieraan toegewijd.

50 Persbericht van 27 maart 2009 van het kabinet van de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming met betrekking tot de begeleiding van arme leerlingen door studenten.

51 Communauté française de Belgique (2009). *Rapport du Gouvernement de la Communauté française au Parlement de la Communauté française relatif à l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant*, Bruxelles, Communauté française de Belgique. Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse, 194 p.; CODE, *op.cit.*

op elke leerling liggen, en dit binnen zijn klas. Leerkrachten zouden de leerlingen moeten leren kennen en relaties aangaan met hun gezin, alsook de moeilijkheden vaststellen van zodra ze zich voordoen en zoeken naar manieren om ze te verhelpen door een gedifferentieerde aanpak, liefst in de klas.

Deelnemers aan het overleg hameren erop dat de leerkrachten zouden worden opgeleid om op correcte manier de problemen van de kinderen te detecteren zonder ze te medicaliseren. Vele problemen die men op school terugvindt zijn immers niet van pedagogische maar van sociale aard. Het is soms moeilijk om het onderscheid te maken tussen de leermoeilijkheden verbonden aan stoornissen zoals dyslexie of hyperactiviteit, en andere die voortvloeien uit de ongunstige socio-economische situatie waarin sommige leerlingen leven. Enerzijds moeten leerkrachten 'problemen' op een juiste manier kunnen opsporen en analyseren. Ze moeten leermoeilijkheden, zoals dyslexie, kunnen herkennen. Talrijke kansarme leerlingen worden naar het buitengewoon onderwijs gestuurd omdat ze verkeerd het etiket op zich geplakt krijgen dat ze mentale achterstand of gedragsproblemen hebben. Daarenboven is het gevaar van (verkeerde) etikettering dat initiatieven hun doel voorbij schieten omdat ze niet ten goede komen aan wie het echt nodig heeft. Leerkrachten moeten er dus over waken dat ze geen te snelle en foutieve diagnose stellen die leerlingen stigmatisiert.

Om deze uitdagingen het hoofd te bieden, vindt de overleggroep dat de bestaande begeleidingsstructuren in een school (CLB's en PMS-centra) versterkt moeten worden. Er zou ook meer collectieve begeleiding en feedback voorzien moeten worden voor leerkrachtenteams, niet alleen op psychologisch maar ook professioneel vlak. Er is te weinig overleg voorzien voor de leerkrachten. Deze tijd wordt overigens vaak alleen aan organisatorische zaken gewijd. Een dergelijke verandering vraagt om een actualisering en uitbreiding van de lerarenopleiding en een aangepast aanbod van nascholing.

## 2.3. Huiswerk, een ongelijkheidsfactor

### 2.3.1 Thuis of op school?

Voor de deelnemers aan het overleg is huiswerk een factor van schoolongelijkheid. Niet alle kinderen immers beschikken thuis over dezelfde middelen (rustige werkplek, kennis van de schoolcultuur, geïnteresseerde en geschoolde ouders, internet) om hun huiswerk te maken. Bovendien, welk voordeel haalt de leerling uit huiswerk als hij reeds in de klas de leerstof niet begrepen heeft? Sommige ouders die hun kinderen thuis niet kunnen helpen met huiswerk ervaren dit als erg negatief, vermits ze moeten erkennen dat ze hiertoe niet bij machte zijn. Huiswerk kan echter een manier zijn om als ouder de schoolloopbaan van de kinderen te volgen. Heel wat ouders hechten veel belang aan huiswerk. Het kan de brug slaan tussen school en gezin.

De leden van de overleggroep hebben zich niet voor of tegen huiswerk uitgesproken, maar wel enkele bedenkingen geformuleerd bij de aard en de doelstelling ervan. Ze vinden dat huiswerk geen remediërende rol mag krijgen. Schools huiswerk kan wel zinvol zijn als het gaat om het inoefenen van gekende zaken en moet thuis gedaan kunnen worden, in de mate van het mogelijke, zonder de hulp van ouders. Zo niet lopen leerlingen die niet mee waren in de klas 's avonds thuis nog meer achterstand op. Leren moet op school gebeuren.

De deelnemers hebben eveneens een ander soort huiswerk aan bod laten komen, namelijk taken met een sociale of culturele inslag. Huiswerk dient dan om aan de opgedane schoolse kennis dagelijkse betekenis te geven. Hoe kan je het geleerde op school thuis en in je vrije tijd gebruiken? Ze

merken echter op dat ook deze vorm van huiswerk ongelijkheid kan handhaven en zelfs vergroten. Voor mensen in armoede is het immers niet evident om schoolse kennis een plaats en betekenis te geven in dagelijkse activiteiten.

De overleggroep merkt verder op dat voor het secundair onderwijs de zaken enigszins anders liggen. Huiswerk dient onder andere om leerlingen aan te leren zelfstandig te studeren.

### 2.3.2 Huiswerkbegeleiding thuis, georganiseerd door het 'derde milieu'<sup>52</sup>

Leerlingen maken hun huiswerk niet alleen thuis. Op school is er vaak naschoolse 'studie'. Daarbuiten zijn er tal van actoren die huiswerkbegeleiding aanbieden, meer en meer om een gebrek aan reflectie over de zin en de bedoeling van studie- en huiswerkbeleid op school te compenseren.

In Vlaanderen<sup>53</sup> wordt huiswerkbegeleiding vooral in projecten of huiswerkklassen aangeboden, georganiseerd door bijvoorbeeld jeugdorganisaties, buurtwerkingen, schoolopbouwwerk. Deze initiatieven hebben een sociale en empowerende inslag. Ze werken vaak samen met de school maar stellen zich vragen omtrent hun rol met betrekking tot dit aspect. In de Franse Gemeenschap<sup>54</sup> zijn er de 'écoles de devoirs', een verzamelterm voor uiteenlopende initiatieven, met als oorspronkelijke doestelling de emancipatie van kinderen uit kansarme milieus. De 'écoles de devoirs' beogen aanvullend te zijn op de school en wensen een brede waaier van activiteiten aan te bieden zodat kinderen zich kunnen ontplooiën, ook buiten de school. Meer en meer echter worden deze huiswerkscholen in de tang genomen door verwachtingen van ouders die schoolse resultaten willen zien en processen van externalisering van de schoolse opdracht.

Scholen ontdoen zich te vaak van hun verantwoordelijkheid om leerlingen gepast huiswerk te geven en hen daarbij te begeleiden. Ze zien de huiswerkscholen als een evident en noodzakelijk verlengde van de school, een 'nooduitgang'. Deze laatste worden verplicht mee te gaan in de tendens van het gericht bijspijkeren van leerlingen met een achterstand. Dit gaat ten koste van hun eigenlijke, ruimere missie. Net zoals de CODE<sup>55</sup>, vinden de deelnemers aan het overleg deze evolutie zorgwekkend. Ze ondersteunen het advies van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) op het tweejaarlijkse Verslag 2007<sup>56</sup>. Scholen mogen hun verantwoordelijkheid niet op externe tussenpersonen afschuiven door hulp bij huiswerk te organiseren, noch hun bestaan als alibi gebruiken om geen huiswerkbeleid te voeren.

## 2.4. De school en haar omgeving, gebrek aan duidelijkheid wat betreft de verantwoordelijkheden

### 2.4.1 De school en het 'derde milieu'

Zoals we hierboven hebben gezien, staan ouders, leerlingen, leerkrachten en directies niet alleen in de strijd tegen het mislukken op school en voor de verbetering van de relatie en communicatie tussen ouders en de school. De deelnemers aan het overleg benadrukken dat er naar samenwerking

<sup>52</sup> Ter herinnering: het 'derde milieu' slaat op alle plaatsen en educatieve milieus buiten de school en het gezin.

<sup>53</sup> Claes Ludo (2008). "Huiswerk is een zichtbare indicator van kansarmoede op school", in Kinderrechtcoalitie Vlaanderen, *op.cit.*, p. 141-148.

<sup>54</sup> Zie <http://www.enseignement.be/index.php?page=25426>

<sup>55</sup> CODE (2008). *Op.cit.*

<sup>56</sup> Vlaamse Onderwijsraad (2008), *Advies van 23 oktober 2008 over het verslag 'Strijd tegen armoede, evoluties en perspectieven, een bijdrage aan politiek debat en politieke actie'*, Brussel, Vlaamse Onderwijsraad.



moet worden gezocht met organisaties en actoren uit het zogenaamde 'derde milieu'. Momenteel is het echter niet duidelijk wie welke verantwoordelijkheid draagt of wie welke taak op zich neemt, met name omdat er een groot aantal uitdagingen op de school, haar leerlingen en leerkrachten en omgeving afkomen.

De school kan het probleem van het afhaken en mislukken van bepaalde groepen leerlingen op school (tegen de achtergrond van de grote diversiteit en sociale ongelijkheid in het onderwijs) niet alleen oplossen. Het onderwijs is niet aangepast aan alle leerlingen. Het is fundamenteel dat ouders en leerkrachten een goede wederzijdse relatie opbouwen. Maar soms gebeurt dat beter via een tussenpersoon die de brug kan slaan tussen school en gezin, niet alleen voor de ouders, maar ook voor de kinderen. Natuurlijk leveren vele huiswerk- en studiebegeleidingsprojecten kwaliteitsvol werk. Maar dat wil niet zeggen dat de school zich kan ontdoen van deze essentiële taken. De discussies binnen de overleggroep over de school en haar omgeving leggen vooral de afstand bloot tussen wat er binnen en buiten de school gebeurt, waarbij andere actoren betrokken zijn.

De deelnemers beklemtonen de noodzaak om de eigen specifieke opdracht van de school opnieuw te erkennen en te versterken. Op school moeten de leerling en het leerproces centraal staan. Leerkrachten moeten opgeleid worden om aan een diversiteit van leerlingen te leren onderwijzen. Jammer genoeg merken we vandaag dat de school haar taken externaliseert en de vrije tijd van de kinderen meer en meer monopoliseert. Parallel stelt men een daling vast in de op school doorgebrachte tijd. Er stelt zich dus de vraag omtrent het belang van het investeren in deze tendens en het verlengen van de op school doorgebrachte tijd.

In de Vlaamse Gemeenschap pakken de deelnemers aan het overleg de problematiek vanuit een enigszins andere invalshoek aan. Zij benadrukken de hefboomen die er buiten de school kunnen zijn om kinderen te helpen bij het succesvol doorlopen van hun schoolloopbaan. Kinderen uit kansarme gezinnen die moeilijkheden ondervinden op school kunnen bijvoorbeeld via allerlei voorgestelde activiteiten op een positieve manier met de school in contact komen en daardoor liever naar school gaan. Zo creëert men één van de randvoorwaarden die nodig zijn voor hun succes op school. In het creëren van dergelijke gunstige voorwaarden kan ook de school heel wat bijdragen.

De overleggroep zegt unaniem dat men de verschillende actoren van het 'derde milieu' moet identificeren, onderzoeken in welke mate ze dichtbij de school staan, en de rol en specifieke missie van elk van hen bepalen in functie van goed gedefinieerde doelstellingen. We vinden deze aanbeveling terug in het memorandum van de Délégué général aux droits de l'enfant<sup>57</sup>. Het is echter niet voldoende om een inventaris op te stellen van de spelers uit het 'derde milieu'. Men moet de samenwerking tussen hen en de school bevorderen door gemeenschappelijke doelstellingen te formuleren, en hierbij middelen voorzien en ervaringen en materiaal uitwisselen enzovoort. Een verslag van de Duitstalige Gemeenschap over kinderarmoede<sup>58</sup> lanceert een oproep voor de versterking van de samenwerking tussen de school en buitenschoolse organisaties, in de zin van een 'brede school'.

Vanuit deze kijk op de samenwerking tussen de school en haar omgeving heeft de overleggroep het fenomeen van de brede school<sup>59</sup> in Vlaanderen besproken. Een brede school wil een bredere leer- en leefomgeving aanbieden via een breed netwerk van partners aan alle kinderen en jongeren om inte-

<sup>57</sup> Délégué général aux droits de l'enfant (2009). *Op. cit.*

<sup>58</sup> Croix-Rouge de Belgique (2007). *Ausgeschlossen?! Kinder- und Jugendarmut in der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens*, 77p. [http://www.dglive.be/PortalData/2/Resources/downloads/soziales/Bericht\\_Kinderarmut\\_endfassung.pdf](http://www.dglive.be/PortalData/2/Resources/downloads/soziales/Bericht_Kinderarmut_endfassung.pdf)

<sup>59</sup> De brede school wil een brede leer- en leefomgeving aanbieden via een breed netwerk van partners aan alle kinderen en jongeren om hun brede ontwikkeling te garanderen.

grale ontplooiing te garanderen. In 2006 heeft de toenmalige minister van Onderwijs onderzoekers de opdracht gegeven om de brede school<sup>60</sup> te ontwikkelen en verschillende proefprojecten in Vlaanderen en Brussel te ondersteunen en er de opvolging van te verzekeren.

Een eerste bedenking die de deelnemers aan het overleg maken, is dat het gebruik van het woord 'school' misleidend kan zijn. Het lijkt alsof de school haar verantwoordelijkheden sterk moet uitbreiden. Welnu, de deelnemers zijn eerder van mening dat de school zich opnieuw op haar eigen kerntaak kan toeleggen, doordat de nevenschoolse activiteiten door andere partners opgenomen worden. Het kan ook niet zijn dat de school de vrije tijd van kinderen gaat monopoliseren. Binnen het systeem van een brede school kan de school echter verschillende rollen op zich nemen en meerdere taken vervullen: van het initiatief nemen tot de samenwerking met andere actoren, over het coördineren van de verschillende partners tot het ter beschikking stellen van lokalen. Een brede school kan bovendien zowel schoolse als gemeenschapsdoelstellingen nastreven.

Een tweede bedenking betreft de oorspronkelijke bedoeling van de brede school bij haar ontstaan in Nederland: kinderen in armoede ondersteunen in alle domeinen van hun leven (gezondheidszorg, cultuur, sport, integratie...) opdat ze meer kans op slagen zouden hebben op school. De deelnemers waarschuwen voor het wegglijden van deze doelstelling. De belangen van kansarme leerlingen mogen in het streven naar de ontplooiing van alle kinderen niet uit het oog verloren worden. Bovendien mag de brede school niet verworden tot een systeem van goed georganiseerde buitenschoolse kinderopvang voor welgestelde tweeverdienersgezinnen. Tot slot merken de deelnemers op dat vooral basisscholen bij dergelijke projecten betrokken zijn. Voor het secundair onderwijs ligt dat duidelijk moeilijker. Het concept brede school is opgenomen in het Vlaamse regeerakkoord 2009-2014 als een beloftevolle piste om de school beter in te bedden in de (lokale) samenleving<sup>61</sup>. De overleggroep vraagt dat met deze bedenkingen rekening wordt gehouden in het uitvoeren van het beleid.

## 2.5. Ongelijke onderwijskansen

De overleggroep benadrukt dat de oorzaken van een 'foutieve' studieoriëntering en de remedies daarvoor vaak in de eerdere schoolloopbaan en de buitenschoolse omstandigheden van leerlingen liggen. Het creëren van gelijke onderwijskansen voor alle leerlingen kan de studieoriëntering alleen maar ten goede komen. Zowel in de Vlaamse als de Franse Gemeenschap wordt gewerkt aan een financiering van de scholen in functie van de sociale achtergrond van hun leerlingen.

In de Vlaamse Gemeenschap voorziet het Gelijkeonderwijskansendecreet<sup>62</sup> (GOK) onder andere in aanvullende middelen voor scholen om begeleiding en ondersteuning aan te bieden en een onderwijs uit te bouwen, dat meer aangepast is aan de capaciteiten van de leerlingen. De scholen zijn in zekere mate vrij te beslissen hoe ze de middelen besteden. Er moet alleen prioritaire aandacht zijn voor kinderen uit de doelgroep. Na een verfijning van het GOK-decreet<sup>63</sup>, is er een nieuw financieringssysteem in de maak. Voor het schooljaar 2008-2009 gold de nieuwe regelgeving reeds voor de

60 De visie op brede school is ontwikkeld door het Steunpunt Gelijke Onderwijskansen en is te raadplegen op <http://www.ond.vlaanderen.be/bredeschool/default.htm> Voor meer info, zie <http://www.bredeschool.be/> Zie ook Ernalsteen, Veerle et al. (2009). "It takes a village to raise a child. De brede school" in Ides Nicaise et al.(red.). *Op.cit.*, p. 87-105; Van Roy, Wim (2008). "Dossier 1: Brede School in Vlaanderen", *Terzake*, nr. 3, p. 5-12; Verlinden, Joris (2008). "Marco Polo's XXL. Een Brede School voor een breed publiek", *Welwijs*, nr. 1, p. 26-29.

Dit begrip wordt ook gebruikt in de Franse Gemeenschap, zie *Projet de déclaration de politique communautaire 2009-2014. "Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire"*, [http://www.pcf.be/ROOT/PCF\\_2006/public/images/declaration\\_politique\\_communautaire.pdf](http://www.pcf.be/ROOT/PCF_2006/public/images/declaration_politique_communautaire.pdf)

61 Vlaanderen 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving, p. 24.

62 Decreet van 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen-I, *Belgisch Staatsblad*, 14 september 2002.

63 Decreet van 15 juli 2005 houdende wijziging van het decreet van 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen-I, *Belgisch Staatsblad*, 30 augustus 2005.

financiering van de werkingsmiddelen in het leerplichtonderwijs<sup>64</sup>. Voor de berekening van de omkadering zal het nieuwe financieringssysteem pas in werking treden vanaf het schooljaar 2011-2012. Dit nieuwe systeem kent op een structurele manier extra werkingsmiddelen toe op basis van onder andere leerlingenkenmerken. Het neemt vier belangrijke indicatoren voor de socio- economische achtergrond van leerlingen in aanmerking: het opleidingsniveau van de moeder, het al dan niet ontvangen van een schooltoelage, de thuistaal en de woonplaats. Er moet geen enkele aanvullende voorwaarde met betrekking tot de besteding van de middelen vervuld worden om van deze structurele middelen te genieten.

De deelnemers laten zich positief uit over het nieuwe structurele karakter van de middelen verbonden aan kenmerken van de leerlingenpopulatie van een school. Ze hebben daarentegen bedenkingen bij het gebrek aan voorwaarden verbonden aan de inzet van deze middelen. Er is een grote vraag naar een inhoudelijk richtinggevend kader. Zoniet dreigen de middelen die scholen krijgen op basis van leerlingenkenmerken juist aan de doelgroep van kansarme leerlingen voorbij te schieten. Ook het Rekenhof<sup>65</sup> pleit naar aanleiding van zijn evaluatie van het GOK-beleid voor duidelijke en kwantificeerbare doelstellingen om na te gaan of de aanvullende omkadering daadwerkelijk bevordert dat de leerlingen hun studies verder zetten en een diploma behalen. Bovendien raadt het Rekenhof de beleidsmakers aan scholen te blijven verplichten een gelijkekansenbeleid te voeren, zo niet dreigen de inspanningen ondergesneeuwd te geraken.

De deelnemers zijn bovendien van mening dat financiering niet alleen gepaard moet gaan met een specifieke opdracht en evaluatie, maar ook met gepaste pedagogische ondersteuning. Daarom vinden ze dat het nieuwe financieringssysteem in de Vlaamse Gemeenschap ook van toepassing moet zijn op de CLB's en de actoren van de volwasseneneducatie. Ook voor hen is er nood aan een duidelijke en specifieke opdracht gericht op het omgaan met kansarme leerlingen.

Ook in de Franse Gemeenschap is recent een ontwerp van decreet<sup>66</sup> gestemd om een gedifferentieerde omkadering te organiseren binnen de scholen van de Franse Gemeenschap met als doel aan elke leerling gelijke kansen op sociale emancipatie te verzekeren in een kwaliteitsvolle pedagogische omgeving. Dit decreet moet het decreet vervangen dat scholen voorziet die genieten van maatregelen van 'Positieve Discriminatie' (D+)<sup>67</sup>. Het basisidee blijft hetzelfde: extra middelen aanbieden aan scholen met een kansarme leerlingenpopulatie (voor personeelsomkadering of complementaire werkingsmiddelen, afhankelijk van de keuze van elke school) om de vanaf het begin bestaande ongelijkheden tussen leerlingen weg te werken. Het nieuwe decreet verhoogt de totale som van beschikbare financiële middelen. Het voorziet deze progressieve en proportionele middelen naargelang de specifieke situatie van elke onderwijsinstelling via een automatische en transparante procedure.

De deelnemers spreken zich positief uit over het feit dat bij de gedifferentieerde financiering in de Franse Gemeenschap ook de PMS-centra betrokken zijn. Ze merken desalniettemin op dat de ene financieringspolitiek wordt vervangen door de andere, zonder dat een grondige evaluatie wordt uitgevoerd waarbij de actoren van de sector betrokken zijn.

<sup>64</sup> Decreet van 4 juli 2008 betreffende de werkingsbudgetten in het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 wat de werkingsbudgetten betreft, *Belgisch Staatsblad*, 20 oktober 2008.

<sup>65</sup> In augustus 2008 legde het Rekenhof aan het Vlaams Parlement haar evaluatierapport 'Gelijke kansen in het gewoon basis- en secundair onderwijs' voor. Zie [http://www.ccrek.be/docs/Reports/2008/2008\\_20\\_GOKBeleid.pdf](http://www.ccrek.be/docs/Reports/2008/2008_20_GOKBeleid.pdf)

<sup>66</sup> Decreet van 30 april 2009 houdende organisatie van een gedifferentieerde omkadering binnen de schoolinrichtingen van de Franse Gemeenschap om alle leerlingen gelijke kansen op sociale emancipatie te bieden in een kwaliteitsvolle pedagogische omgeving, *Belgisch Staatsblad*, 9 juli 2009.

<sup>67</sup> Decreet van 30 juni 1998 dat erop gericht is alle leerlingen gelijke kansen op sociale emancipatie te geven, inzonderheid door de invoering van maatregelen voor positieve discriminatie, *Belgisch Staatsblad*, 22 augustus 1998.



Hoewel de deelnemers het ermee eens zijn dat scholen extra middelen nodig hebben om leerlingen uit kansarme milieus met een verhoogd risico op schoolse problemen en achterstand te ondersteunen, hebben ze vragen bij de verdeling van de middelen. Ze stellen zich de vraag welk financieel systeem het recht op gelijke kansen kan garanderen voor arme kinderen en/of met leerproblemen in alle onderwijsinstellingen. Sommige deelnemers zijn tegen een verdeling van de middelen over vele scholen. Ze pleiten voor een concentratie van middelen om de problemen ten gronde aan te pakken. Anderen zeggen dat er in alle scholen maatschappelijk kwetsbare kinderen zitten, en dat zelfs die scholen die het vooropgestelde percentage doelgroep leerlingen niet onthalen en dus geen 'concentratiescholen' zijn, óók aanvullende middelen nodig hebben.

De financieringssystemen van de overheid zijn gebaseerd op het idee van inclusiviteit (een globale aanpak waar elke leerling bij wint). De overleggroep neemt een meer genuanceerde positie in. Ze pleit voor een combinatie van een globale aanpak met extra en specifieke aandacht voor kansarme leerlingen. Leerlingen met problemen of een achterstand hebben immers meer nodig dan een algemene verbetering van een aanpak. Zelfs wanneer iedereen vooruitgang boekt met algemene, lineaire maatregelen, blijft de kloof tussen leerlingen met een verschillende sociale achtergrond en bagage even groot.

## 2.6. Schoolkosten, een bijkomende hindernis voor een positieve oriëntering

Onderzoeken hebben aangetoond dat voor vele gezinnen met een laag inkomen de schoolopleiding van een kind nog steeds teveel kost, zowel wat betreft de schoolbenodigdheden als de activiteiten, schooluitstappen enzovoort. De schoolkosten kunnen eveneens een impact hebben op de door de ouders gekozen studierichting, meer bepaald met betrekking tot sommige scholen die opzettelijk een afschrikkend beleid uitvoeren op het gebied van schoolkosten. De verschillende overheden hebben in de loop van de voorbije twee jaar maatregelen getroffen. Sommige kosten zijn echter nog steeds zo hoog dat ze de uitsluiting van de minstbedeelde leerlingen met zich meebrengen.

De Vlaamse overheid heeft reeds een flink aantal maatregelen genomen om de schoolkosten te beperken en om zo goed mogelijk de kosteloosheid van het verplicht onderwijs te verzekeren: de maximumfactuur, de invoering van schooltoelagen in het basisonderwijs, de versoepeling van de financiële voorwaarden die moeten worden vervuld om in aanmerking te komen voor een studiebeurs (kleuteronderwijs en leerplicht onderwijs), de verhoging van het bedrag van deze beurzen en toelagen ... Nochtans blijven de schoolkosten zwaar in het budget doorwegen voor personen die in armoede leven. De inspanningen om deze kosten te verlagen zouden verder gezet moeten worden.

In de Franse Gemeenschap hebben onderzoeken eveneens aangetoond dat voor vele lage inkomensgezinnen de schoolopleiding van een kind nog steeds teveel kost. Vooral in het technisch en beroepsonderwijs moeten er dure spullen aangekocht worden. Deze onderwijsvormen verdienen dus dat men zich er prioritair over buigt. Beroepsscholen zouden de nodige middelen moeten ontvangen om zelf het nodige materiaal aan te kopen. Hierdoor zou kunnen voorkomen worden dat ouders achterblijven met dure maar nutteloze uitrustingen wanneer hun kind tijdens de schoolloopbaan van richting verandert.

## 3. Aanbevelingen

Leerlingen uit kansarme sociale milieus bouwen tijdens hun schoolbaan meer vertraging op. Ze komen vaker terecht in het technisch onderwijs (TSO) maar vooral in het beroepsonderwijs (BSO), namelijk omwille van het 'watervaleffect'. Ze worden ook sneller georiënteerd naar het buitengewoon onderwijs en verlaten de secundaire school vaker zonder diploma of getuigschrift. Zowel de achterstand op school als de oriëntering in het secundair onderwijs worden dus sterk bepaald door de sociale afkomst.

De beleidsverklaringen van de nieuw geïnstalleerde gemeenschapsregeringen gaan in positieve zin in op de talrijke problemen inzake oriëntering die in het overleg aan bod zijn gekomen. Zo is er in de Franse Gemeenschap sprake van een veralgemening van de onmiddellijke remediëring op school, het vastleggen van de gemeenschappelijke stam tot de leeftijd van 14 jaar waarbij aandacht uitgaat naar haar multidisciplinaire dimensie (kunsten, wetenschappen en technologie) om de kwalificerende richtingen te herwaarderen, enzovoort. In de Vlaamse Gemeenschap legt de regering opnieuw haar prioriteiten op de gelijkheid van kansen en diversiteit, op de centrale rol van de CLB's. In de komende maanden en jaren wordt het uitkijken naar de concrete uitvoering van deze verklaringen en naar de reële impact op de leerlingen uit kansarme milieus.

### 3.1 Het basisonderwijs versterken om accumulatie van leerachterstand en bijgevolg een niet adequate oriëntering te voorkomen

Investeren in het basisonderwijs moet een prioriteit zijn. Zoals we gezien hebben is de studieoriëntering *stricto sensu* bepaald door de schoolloopbaan die de scharniermomenten van de eigenlijke keuze voorafgaat. Deze schoolopleiding wordt ofwel door het slagen, ofwel door de achterstand of het mislukken op school gekenmerkt. Als men wil dat de oriëntering positief gebeurt, op basis van de interesses en de talenten van de leerlingen, moet men vanaf het begin van de schoolloopbaan handelen en elke leerling de kans geven om zijn schoolloopbaan met succes te doorlopen.

### 3.2 De huidige oriënteringsmechanismen, en in het bijzonder hun impact op leerlingen uit een kansarm milieu evalueren<sup>68</sup> en aanpassen

#### 3.2.1 Het systeem van de B-attesten herzien en de effecten van het vaardigheidsrapport evalueren

In de Vlaamse Gemeenschap is het B-attest een instrument dat het 'watervaleffect' bevordert. De deelnemers aan het overleg willen dus dat dit mechanisme wordt herzien en beperkt. In de Franse Gemeenschap werd het B-attest afgeschaft in de recente wijzigingen die de eerste graad herorganiseren. Aan het einde van elk jaar van de eerste graad moet de klassenraad sinds juni 2009 een vaar-

<sup>68</sup> Alle betrokken actoren moeten deelnemen aan de evaluatie, met inbegrip van de begunstigen, wiens essentiële rol in het opstellen, uitvoeren en evalueren van het beleid erkend wordt sinds het verschijnen van het Algemeen Verslag over de Armoede. De evaluatie onderzoekt het beleid inzake doeltreffendheid, efficiëntie, samenhang en duurzaamheid om de kwaliteit van de beslissingen te verbeteren, de middelen beter te besteden en rekenschap te geven aan de burgers. Ze heeft de deelname van iedereen nodig. Ze lijkt op een aanpak van toe-eigening door de spelers zelf, waardoor permanente uiting mogelijk is.



digheidsrapport voor elke leerling opstellen. Deze recente evolutie in de teksten gaat dus in de richting van een positieve oriëntering, maar het is zinvol de inwerkingtreding van dit nieuw mechanisme te ondersteunen en regelmatig de praktijk en de resultaten van te evalueren. Daarentegen wordt het attest B in de Franse Gemeenschap verder gebruikt in de tweede graad: zoals aanbevolen in de Vlaamse Gemeenschap moet het gebruik herdacht en beperkt worden.

### 3.2.2 Een effectief gemeenschappelijk kerncurriculum bevestigen en studiekeuzes beperken vóór de leeftijd van 16 jaar

Internationale vergelijkingen wijzen erop dat de schoolse segregatie minder sterk is in onderwijssystemen met een relatief lange gemeenschappelijke stam en waar studiekeuzes uitgesteld worden tot op de leeftijd van 16 jaar.

In België doet zich een eerste studiekeuze voor, althans in theorie, op het einde van de eerste graad, wanneer leerlingen 14 jaar zijn. Men constateert echter een verkapte vorm van oriëntering vanaf de eerste graad met het naast elkaar bestaan van het eerste jaar A en B in de Vlaamse Gemeenschap, het gezamenlijke en gedifferentieerde eerste jaar in de Franse Gemeenschap. In beide gevallen beoogt deze organisatievorm dat alle leerlingen, zowel de sterke als de zwakke, dezelfde eindtermen verwerven. In de praktijk blijkt deze differentiatie evenwel een eerste stap te vormen naar een toekomstige oriëntering naar het technisch of beroepsonderwijs voor leerlingen die in het eerste jaar B zitten of in het gedifferentieerde eerste jaar. Leerlingen zouden een brede gemeenschappelijke stam moeten kunnen volgen die van in het begin van de schoolopleiding ook het accent legt op technische aspecten, zodat ze de kans krijgen om een echte positieve keuze te maken op basis van hun interesses en vaardigheden, gewapend met een gemeenschappelijke kwaliteitsvolle basisopleiding.

### 3.2.3 De hervorming van de eerste graad en van het getuigschrift basisonderwijs evalueren

In de Franse Gemeenschap heeft de hervorming van de eerste graad een belangrijke impact op de scholen. Ze is begonnen in het schooljaar 2007-2008. Een evaluatie van de effecten van deze hervorming op de oriëntering en gelijke onderwijskansen moet worden uitgevoerd. Het is overigens fundamenteel om de externe proef dat het CEB (getuigschrift basisonderwijs) behelst en in werking is sinds september 2008, te evalueren en te verzekeren dat het op het terrein inderdaad zijn doelstelling bereikt, met name het versterken van de gelijkheid in het onderwijs.

### 3.2.4 De werking van de klassenraad aanpassen

Het is de klassenraad die de B-attesten in de Vlaamse Gemeenschap of de vaardigheidsrapporten in de Franse Gemeenschap uitreikt en die verantwoordelijk is voor het oriënteren van de leerlingen in het secundair onderwijs. Binnen de klassenraad moet men niet alleen de regulerende rol die de PMS-centra of de CLB's kunnen spelen, maar ook de mogelijke rol van het 'derde pedagogische milieu'<sup>69</sup>

<sup>69</sup> Ter herinnering; het 'derde milieu' slaat op alle plaatsen en educatieve milieus buiten de school en het gezin.

versterken. De oriënteringsbeslissing blijft, voor alle duidelijkheid, in de handen van de leerkrachten maar deze zouden bij het overleg door derden ondersteund kunnen worden.

### 3.3 Gelijkheid van onderwijskansen verbeteren

In de Vlaamse Gemeenschap is er een nieuw financieringssysteem op rails gezet in het kader van het GOK beleid. Dit nieuwe systeem kent voortaan een financiering toe voor de werkmiddelen en omkadering op basis van de socio-economische eigenschappen van de leerlingen, hetgeen erg positief is. Deze aanvullende middelen worden echter toegekend zonder voorwaarden met betrekking tot de besteding van de middelen. Het risico is dus groot dat deze budgetten niet worden gebruikt voor de leerlingen waarop ze prioritair gericht zijn. De overleggroep meent dat deze financiering gepaard moet gaan met een specifieke doelstelling en een evaluatie maar ook met een adequate pedagogische ondersteuning. Daarom zou het nieuwe financieringssysteem ook betrekking moeten hebben op de CLB's en de volwasseneneducatie.

In de Franse Gemeenschap werd er ook een nieuw decreet gestemd, gericht op het organiseren van een gedifferentieerde omkadering binnen de scholen om de gelijke kansen onder leerlingen te verzekeren. Dit decreet kent aanvullende middelen toe aan sommige scholen in functie van het socio-economische profiel van hun leerlingen. Dit systeem van gedifferentieerde omkadering vervangt het systeem van positieve discriminatie dat sinds 1998 bestond. Het decreet voorziet een continue evaluatie van het instrument van gedifferentieerde omkadering.

Deze nieuwe decreten lijken dus aangepaste instrumenten te zijn in de strijd voor de gelijke kansen op school maar, zowel in de Vlaamse Gemeenschap als in de Franse Gemeenschap, is het zinvol om waakzaam te blijven over de bestemming en het daadwerkelijk gebruik van de vrijgemaakte financiële en personeelsmiddelen en om een regelmatige evaluatie van deze instrumenten te verzekeren.

### 3.4 Het technisch en beroepsonderwijs herwaarderen

Er moet een onderwijssysteem ontworpen worden dat de verschillende onderwijsvormen op gelijkere voet behandelt. Men moet meer investeren in technische vakken en handvaardigheden in het basisonderwijs, binnen het kader van een echt gemeenschappelijke stam gericht tot heterogene leerlingengroepen. Op die manier kan men de interesse van de leerlingen eveneens opwekken voor de technische studierichtingen, en dit wanneer ze nog heel jong zijn. Als ze zich vervolgens oriënteren naar het BSO of het TSO, dan is dat het resultaat van een positieve keuze. Overigens zijn de overgangen tussen de onderwijsvormen voorzien in de teksten maar in de praktijk moeten ze mogelijk gemaakt worden via adequate en doeltreffende ondersteuningsmechanismen.

### 3.5 Leerkrachten ondersteunen en begeleiden

De overleggroep pleit ervoor dat de overheden voorwaarden creëren waardoor de leerkrachten een degelijke opleiding, ondersteuning en begeleiding kunnen krijgen. Deze opleiding moet hen de

middelen geven om een vertrouwensband met de leerlingen en hun gezin op te bouwen, waarbij rekening wordt gehouden met de eigen betrachtingen en moeilijkheden van de mensen die in armoede leven.

Leerkrachten moeten genieten van een basisopleiding en nascholing die een sociologische analyse van de relatie gezin-school evenals de problematiek van armoede omvat. De opleiding moet het mogelijk maken om relatie- en communicatievaardigheden, empathie en groepswork te ontwikkelen. De leerkrachten moeten eveneens beter geïnformeerd worden op het gebied van de remediëring zodat ze adequaat en onmiddellijk tijdens de lessen kunnen tussenkomen.

Ze moeten trouwens beter worden ondersteund binnen hun team en hun school. In de Vlaamse Gemeenschap bestaan er systemen van ondersteuning en coaching, maar deze zijn vaak te verspreid en beperkt. In de Franse Gemeenschap moeten de schoolprojecten een luik over dit aspect van ondersteuning en lerarencoaching bevatten.

Tenslotte moeten leerkrachten ook buiten de school ondersteuning vinden, bij de PMS-centra of de CLB's en bij het 'derde pedagogisch milieu'. In de Vlaamse Gemeenschap speelt het Steunpunt GOK een erg belangrijke rol, meer bepaald op dit niveau. De overleggroep maakt zich zorgen over de beslissing om deze dienst af te schaffen, voorzien voor december 2009.

### 3.6 Ouders informeren en begeleiden in de studieoriëntering van hun kinderen

Het overleg heeft aangetoond hoe essentieel informatie voor kinderen en hun ouders is om weloverwogen en positieve oriënteringskeuzes te kunnen maken.

Ouders informeren over haar studierichtingen in samenwerking met de PMS-centra en de CLB's, is een verantwoordelijkheid voor elke schoolinrichting.

Schoolhoofden en leerkrachten moeten tevens duidelijke informatie verstrekken over de regels en procedures inzake oriëntering bij de overgang van het basisonderwijs naar het secundair onderwijs en nadien. Zoals we gezien hebben, is deze informatie gebrekkig, in het bijzonder jegens kansarme gezinnen die moeilijker bewust te maken en te informeren zijn omdat ze in een ver van de school verwijderde sfeer leven.

Op lokaal niveau moet een neutrale, objectieve en volledige informatie aan iedereen ter beschikking gesteld worden: hoe is het onderwijs gestructureerd, welke scholen van de verschillende onderwijsnetten zijn er in de gemeente, welke zijn de beschikbare onderwijsvormen, enzovoort.

Naast het informeren over de mogelijke keuzes is het eveneens nodig dat de ouders zich bewust worden van het belang van de keuze van de studierichting van hun kinderen, en de gevolgen hiervan. De rol van de CLB's en van de PMS-centra in het kader van deze doelstelling van informatieverbetering naar de gezinnen toe, en in het bijzonder de kansarme gezinnen, moet versterkt worden. Aan de zijde van de Vlaamse Gemeenschap, in het laatste decreet over de strategische doelstellingen van de CLB's, werden er begeleidings- en informatieopdrachten aangekondigd maar dit in een te vaag kader. Deze opdrachten moeten met betrekking tot de doelgroep nader bepaald worden en de

financiering in dit kader moet versterkt worden. Wat betreft de PMS-centra in de Franse Gemeenschap betekent de nieuwe gedifferentieerde omkadering waar ze van kunnen genieten een vooruitgang, maar men zal op het terrein moeten evalueren of het wel degelijk de gezinnen zijn die er nood aan hebben, die er ook effectief van genieten.

### 3.7 De rol verduidelijken van de spelers betrokken in de schoolopleiding van kinderen

De eerste actor is – voor alle duidelijkheid – de school, dit wil zeggen het schoolhoofd en de leerkrachten. Idealiter moet de school zich focussen op haar basisopdracht en haar verantwoordelijkheden opnemen met betrekking tot het leerproces van haar leerlingen. Indien ondanks een aangepaste pedagogische aanpak de leerlingen moeilijkheden ondervinden op school, dan is het belangrijk om zo snel mogelijk te reageren. De remediëring op school, geïntegreerd in de pedagogische praktijk, moet een structureel element worden in de strijd tegen het mislukken op school. Alle leerlingen die moeilijkheden ondervinden op school moeten toegang hebben tot een kwaliteitsvolle remediëring, en dit liefst tijdens de lessen en op school.

Overigens, zoals reeds aangehaald in de vorige aanbeveling, moeten de begeleidingsstructuren, zoals de CLB's in Vlaanderen en de PMS-centra in de Franse Gemeenschap, versterkt worden. Hun opdrachten moeten duidelijker geformuleerd worden; er is begeleiding nodig en er moeten aanvullende middelen vrijgemaakt worden voor deze noodzakelijke omkadering met betrekking tot de kansarme kinderen.

### 3.8 Kosteloos onderwijs garanderen

Voor een flink aantal kansarme gezinnen vormen de schoolkosten een belangrijke hindernis in de schoolloopbaan van de kinderen. Hoewel er reeds maatregelen zijn genomen op verschillende beleidsniveaus, blijven de belangrijke moeilijkheden bestaan. Er wordt aan de overheden gevraagd om zich te blijven inspannen om te evolueren naar volledig kosteloze schoolopleiding.

In de Vlaamse Gemeenschap vormen de recente maatregelen om de schoolkosten te verminderen respectievelijk te beheersen lofwaardige initiatieven, maar er is méér nodig:

- het systeem van de maximumfactuur in het secundair onderwijs invoeren en er de toepassing van evalueren;
- de nodige middelen geven aan technische en beroepsscholen om duur gereedschap en materiaal aan te kopen en ter beschikking te stellen van de leerlingen.

De Vlaamse overheid moet eveneens de lokale overheden tot bijdragen aanzetten, opdat de gezinnen die in armoede leven de schoolkosten kunnen betalen.

In de Franse Gemeenschap moet men bijzondere aandacht besteden aan de schoolkosten voor gezinnen met kinderen in het TSO en het BSO. Deze onderwijsvormen trekken meer arme leerlingen aan, maar de te realiseren uitgaven zijn er hoger. De bevoegde overheden worden gevraagd zich te blijven inspannen om schoolopleiding volledig gratis te maken.

# Lijst van deelnemers

## Overleggroep:

Algemeen onderwijsbeleid Antwerpen  
ATD Vierde Wereld  
Bouillon de Cultures  
Brussels Platform Armoede  
Centre d'action interculturelle Namur  
Centre psycho-médico-social de la Communauté française  
Centre régional d'intégration du Brabant wallon  
Changements pour l'égalité  
Coordination des écoles de devoirs de Bruxelles  
Hiva (Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving)  
Ligue des droits de l'enfant  
Ligue des familles  
LOOA (Limburgs Overleg Onderwijs Arbeidsmarkt)  
SOS Schulden op School  
Steunpunt Gelijke Onderwijskansen – Centrum voor ervaringsgericht onderwijs  
Teledienst Ninove  
VCLB Koepel - Kansenbevordering  
Vierdewereldgroep Mensen voor mensen  
Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen

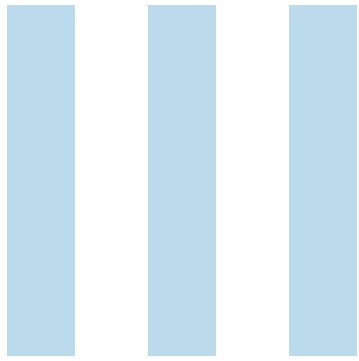
## Hebben ook aan de gedachteswisseling bijgedragen:

ACW – studiedienst  
APED/ OVDS (Appel pour une école démocratique / Oproep voor een democratische school)  
Departement Onderwijs en vorming – Lokale overlegplatform voor gelijke onderwijskansen  
Departement Onderwijs en vorming  
Fapeo (Fédération des associations de parents de l'enseignement officiel)  
Ligue des Droits de l'enfant  
OVSG (Onderwijssecretariaat van de Steden en Gemeenten van de Vlaamse Gemeenschap vzw)  
Pedagogisch begeleidingsdienst brugfigurenproject  
Pedagogisch begeleidingsdienst stad Gent  
Steunpunt studie en beroepskeuze stad Antwerpen  
Vlaams Verbond Katholiek basisonderwijs  
Vlaams Verbond Katholiek secundair onderwijs  
Vlaamse scholierenkoepel

Het Steunpunt heeft beroep kunnen doen op de onderwijsadministraties uit de drie gemeenschappen.

Tekst gedeeltelijk vertaald uit het Frans





# DE CRITERIA VAN PASSENDE DIENSTBETREKKING: EEN BESCHERMING TEGEN PRECAIRE ARBEID?

# III DE CRITERIA VAN PASSENDE DIENSTBETREKking: EEN BESCHERMING TEGEN PRECAIRE ARBEID?

<b>Inleiding</b> .....	<b>96</b>
<b>1. Definities van een passende dienstbetrekking</b> .....	<b>97</b>
1.1. De passende dienstbetrekking volgens de werkloosheidsreglementering	97
1.2. Waardig werk volgens de Internationale Arbeidsorganisatie	99
1.3. De passende dienstbetrekking volgens de deelnemers	100
<b>2. De passende dienstbetrekking in het licht van de versterkte activeringsaanpak</b> .....	<b>101</b>
2.1. De versterkte activeringsaanpak in 2004	101
2.2. Kritische blik op de impact van de versterkte activeringsaanpak	102
2.2.1 Voorwaardelijker en gecontractualiseerd recht op werkloosheidsuitkering	102
2.2.2 Minder 'verzekerde' werkloosheidsuitkering	103
2.2.3 Sancties die de bestaansonzekerheid verhogen	104
2.2.4 Effect op de begeleidingsaanpak	105
2.2.5 Invloed van de Europese Werkgelegenheidsstrategie	105
2.3. Naar een hervorming van de passende dienstbetrekking	106
<b>3. De reglementaire criteria van de passende dienstbetrekking onder de loep genomen</b> .....	<b>107</b>
3.1. Criteria verbonden met het beroepsproject	108
3.1.1 Noodzaak aan een duurzame, aangepaste en kwaliteitsvolle begeleiding	108
3.1.2 Recht op loopbaanoriëntatie	109
3.2. Criteria verbonden met het tewerkstellingsstatuut	110
3.2.1 De hervatting in een andere dienstbetrekking	110
3.2.2 Het bedrag van het loon, het naleven van de patronale verplichtingen en de onderwerping aan de sociale zekerheid	110
3.2.3 De arbeidsduur	112
3.3. Criteria verbonden met de afstemming tussen beroeps-, gezins- en privéleven	114
3.3.1 Overwegingen van familiale aard	114
3.3.2 Dagelijkse afwezigheid en duur van de verplaatsing	116
3.3.3 Nachtwerk	116



<b>4. Aanbevelingen</b> .....	<b>117</b>
<b>4.1. Aanbevelingen gericht op het globale arbeidsmarktbeleid</b>	<b>117</b>
4.1.1 Werk maken van een 'passende' begeleiding gericht op een structurele verbetering van de levensomstandigheden, in plaats van een gedwongen activering éézijdig gericht op een snelle arbeidsmarktparticipatie	117
4.1.2 Aanbieden van een 'passende' controle op onvrijwillige werkloosheid die het evenwicht tussen individuele en maatschappelijke verantwoordelijkheid herstelt	118
4.1.3 Creëren van meer passende jobs	119
4.1.4 Garanderen van minimumuitkeringen en lage lonen die een menswaardig leven toelaten	120
<b>4.2. Aanbevelingen gericht specifiek op de notie van passende arbeid</b>	<b>120</b>
4.2.1 Inpassen van het criterium van het behoud van beroepskeuze in een breder criterium van bescherming van loopbaankeuze	121
4.2.2 Streven naar kwaliteitsvoller arbeidsstatuten	121
4.2.3 Aanbieden van jobs die de uitoefening van het recht op een gezinsleven mogelijk maken	122
<b>Lijst van deelnemers</b> .....	<b>123</b>
<b>BIJLAGE</b>	
<b>Criteria van de passende dienstbetrekking</b> .....	<b>124</b>
<b>1. Elementen zonder invloed op het passend karakter van de dienstbetrekking</b>	<b>124</b>
1.1. Wekelijkse arbeidsduur (artikel 22)	124
1.2. Overwegingen van familiale aard (artikel 32, 1°)	124
1.3. De hervatting in een andere dienstbetrekking (artikel 32, 2°)	124
<b>2. Elementen met invloed op het passend karakter van de dienstbetrekking</b>	<b>124</b>
2.1. Behoud van beroepskeuze voor uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en schoolverlaters (artikel 23)	124
2.2. Loon en sociale zekerheid (artikelen 24 en 26)	125
2.3. Verplaatsingsduur en dagelijkse afwezigheid van huis (artikel 25)	125
2.4. Deeltijdse betrekkingen (artikel 27)	126
2.5. Nachtarbeid (artikel 29)	126



# Inleiding

Sedert lange tijd al, strijden talrijke actoren op het terrein - waaronder verenigingen waar armen het woord nemen - voor het behoud en de verbetering van de kwaliteit van de arbeid. Onder de laatstgenoemde term verstaan de deelnemers aan het overleg 'socio-professionele inschakeling' een job die toelaat de levensomstandigheden te verbeteren en waardig te leven, en die vooruitzichten biedt. De laatste jaren is deze thematiek meer dan ooit primordiaal geworden: de overleggroep stelt namelijk vast dat een groot aantal jobs die in het kader van het huidige activeringsbeleid van werkzoekenden worden voorgesteld, niet beantwoorden aan de voorwaarden inzake de kwaliteit van arbeid. In het bijzonder maakt de overleggroep zich zorgen over het feit dat de armsten als eersten gedwongen worden jobs te aanvaarden die hoe langer hoe meer precair worden.

De bescherming van de kwaliteit van de arbeid is nu al 10 jaar een vast thema in de tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt. Werk mag dan een cruciale dam vormen tegen armoede<sup>1</sup>, het Algemeen Verslag over de Armoede<sup>2</sup> en de verschillende tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt benadrukken dat de aangeboden jobs de levensomstandigheden van mensen ook kunnen verslechteren. Om dit fenomeen te verklaren, verwijzen die verslagen naar een aantal bepalende factoren voor de kwaliteit van de arbeid (hoogte van het loon, niveau van sociale bescherming, werkzekerheid, effect van de uitgevoerde taken op de gezondheid, jobinhoud enzovoort). Een job kan met andere woorden een uitweg bieden uit de armoede, op voorwaarde dat het om een kwaliteitsvolle job gaat<sup>3</sup>. Het Steunpunt stelde vast dat de jobs die bepaalde bevolkingsgroepen (personen die werken tegen een laag loon, laaggeschoolden en alleenstaanden) aangeboden krijgen, hoe langer hoe minder bescherming tegen bestaansonzekerheid<sup>4</sup> bieden. Naar aanleiding van die vaststelling, besloot het Steunpunt in 2007 de kwaliteit van dienstenchequejobs onder de loep te nemen.

De Lissabonstrategie, die via een hogere arbeidsparticipatie de werkgelegenheid in de Europese Unie (EU) wil stimuleren, schrijft tegen 2010 een werkgelegenheidsgraad van 70 % voor. Nu die streefdatum nadert, is het meer dan ooit noodzakelijk de kwaliteit van het werk centraal te stellen. Essentieel in de bescherming van de kwaliteit van het werk, is het concept van de 'passende dienstbetrekking' in de werkloosheidsreglementering<sup>5</sup>. De criteria die bepalen of een job al dan niet passend is, bieden immers een eerste bescherming tegen precaire jobs. Volgens de overleggroep dreigen die criteria echter al hun betekenis te verliezen onder invloed van een 'iedereen aan het werk'-logica. Daarom leek het aangewezen om te bestuderen welke criteria de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) precies hanteert voor een passende job, hoe ze worden toegepast en wat de gevolgen zijn voor de werklozen. Hoe beïnvloeden die criteria het traject van de werkzoekenden, in het bijzonder van de meest kwetsbaren? Welk effect heeft die benadering van passend werk op termijn op armoede en bestaansonzekerheid?

Om op deze vragen te antwoorden, werden in totaal 12 bijeenkomsten georganiseerd, met een twintigtal deelnemers aan het overleg<sup>6</sup>. Dit opende de weg naar een scherp debat en een gedachte-

1 POD Maatschappelijke Integratie, Dienst Armoedebeleid (2008). *Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2008-2010*, Brussel, p.14, [http://www.mi-is.be/be\\_nl/02/nationale%20actieplannen/content/Nationaal%20Actieplan%202008-2010%20NL.pdf](http://www.mi-is.be/be_nl/02/nationale%20actieplannen/content/Nationaal%20Actieplan%202008-2010%20NL.pdf)

2 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 154-207. <http://www.armoedebestrijding.be/publications/AVA95.pdf>

3 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2003). *In dialoog* (Verslag december 2003), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 123.

4 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2007). *Strijd tegen armoede. Evoluties en perspectieven* (Verslag december 2007), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 96.

5 Zie de bijlage, lijst van de criteria bestudeerd tijdens het overleg. Ministerieel Besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering.

6 Zie 'Lijst van deelnemers aan het overleg' op het einde van dit hoofdstuk.



wisseling op lange termijn. Parallel aan deze ontmoetingen, hebben bilaterale contacten toegelaten om meer technische punten uit te klaren<sup>7</sup>.

In het eerste deel, vertrekken we van de definitie van de passende dienstbetrekking in de werkloosheidsreglementering, raken we die van waardig werk in de internationale verdragen aan, om uit te komen op de definitie en de invalshoek gekozen door de deelnemers aan het overleg.

Een tweede deel situeert de passende dienstbetrekking in de vernieuwde activeringsaanpak, ingevoerd in 2004. Er wordt ingegaan op enkele belangrijke kenmerken van deze aanpak evenals op kritiek afkomstig van organisaties op het terrein.

In het derde deel analyseren we een aantal reglementaire criteria van de passende dienstbetrekking, onder meer aan de hand van enkele voorbeelden van concrete gevolgen van de toepassing van die criteria. De basis voor de analyse vormt de argumentatie ontwikkeld in de eerste twee delen.

In het besluit stellen we de beleidsaanbevelingen voor die uit het overleg voortgekomen zijn. Ze bestaan uit verschillende voorstellen, die elk vergezeld worden van de gedachtewisseling die eraan ten grondslag liggen.

## 1. Definities van een passende dienstbetrekking

In de strikte zin van het woord, is de passende dienstbetrekking een begrip uit het Koninklijk besluit (K.B.) over de werkloosheidsreglementering, dat verder ingevuld wordt in een Ministerieel besluit (M.B.) door een reeks criteria. Dit begrip is één van de determinerende factoren om het onvrijwillig karakter van de werkloosheid te beoordelen. Tegelijk biedt het bescherming tegen de aanvaarding van jobs die precair zijn, doordat het zich uitspreekt over het arbeidsstatuut en over de verenigbaarheid van jobs met de levensomstandigheden van individuen.

Voor de overleggroep gaat achter de letterlijke betekenis van de passende dienstbetrekking een belangrijker vraagstuk schuil: die van de verdediging van waardig werk in algemene termen, en in het bijzonder die van de bescherming tegen elke job die niet concreet de levensomstandigheden van mensen in armoede verbetert. De groep heeft dan ook, na een blik op het K.B. over de werkloosheidsreglementering, de definitie van waardig werk volgens de Internationale Arbeidsorganisatie, autoriteit op dit gebied, wensen te bekijken. En vervolgens heeft ze haar eigen definitie van een passende dienstbetrekking voorgesteld.

### 1.1. De passende dienstbetrekking volgens de werkloosheidsreglementering

De wetteksten die aan de basis liggen van het ontstaan van de Belgische verplichte werkloosheidsverzekering, beschouwen de controle van het onvrijwillig karakter van de werkloosheid als een

---

<sup>7</sup> Zie ook 'Lijst van deelnemers aan het overleg'.

essentieel element van het stelsel<sup>8</sup>. Die controle is een uitdrukking van het verzekeringsprincipe in de sociale zekerheid: de verplichting van de verzekerde om het risico te beperken en, in voorkomend geval, de schade. De belangrijkste uiting van het solidariteitsprincipe is de niet-plafonnering van de sociale bijdragen, terwijl dit wel het geval is voor de uitkeringen. Een ander voorbeeld is het bestaan van minima uitkeringsbedragen van werkloosheid. De deelnemers aan het overleg onderstreepten meermaals het belang van het behoud van het verzekeringsprincipe, net als van het solidariteitsprincipe in het werkloosheidsstelsel.

In toepassing van het verzekeringsprincipe, vormt onvrijwillige werkloosheid in het Koninklijk besluit over de werkloosheidsreglementering een cruciale toekenningsvoorwaarde om effectief te genieten van een uitkering:

*"Art. 44 Om uitkeringen te kunnen genieten, moet de werkloze wegens omstandigheden onafhankelijk van zijn wil zonder arbeid en zonder loon zijn."*<sup>9</sup>

De wetgever heeft de gevallen van vrijwillige werkloosheid die leiden tot een schorsing van de uitkering opgesomd. Hieronder vatten we ze samen<sup>10</sup>:

- het verlaten of weigeren van een passende dienstbetrekking zonder wettige reden;
- het ontslag als gevolg van een foutieve houding;
- het zich zonder voldoende rechtvaardiging niet-aanmelden bij een arbeidsbemiddelingsdienst of een werkgever, na een oproep van deze dienst;
- de weigering van deelname aan inschakelingsacties van een arbeidsbemiddelingsdienst of de stopzetting of de mislukking ervan;
- de weigering van deelname aan een beroepsopleiding of de stopzetting of de mislukking ervan;
- het niet respecteren van de maatregelen op het vlak van outplacementbegeleiding, inschrijving in tewerkstellingscel ...<sup>11</sup>

De passende dienstbetrekking is dus een determinerend element bij de controle van onvrijwillige werkloosheid. Ze wordt gespecificeerd door criteria opgenomen in een Ministerieel besluit<sup>12</sup>. Die criteria hebben betrekking op het beroepsproject, de kenmerken van de job zelf en de privé-situatie van de werkzoekende. Wordt een job volgens die criteria als 'niet passend' beschouwd, dan kan de RVA een weigering of stopzetting van een activiteit niet bestraffen<sup>13</sup> (zie deel 3).

De passende dienstbetrekking is eveneens een cruciaal element bij de bescherming van werklozen tegenover preciaire jobs en levensomstandigheden, in het bijzonder voor de armste werklozen. Omdat het leven in armoede hen vaak verhindert over dezelfde troeven te beschikken als anderen, zijn ze minder gewapend om hun recht op een behoorlijke job te laten gelden. Volgens de deelnemers geldt dit bijzonder in een context van activering van werklozen (zie deel 2).

Los van de Europese regelgeving hanteren de meeste lidstaten criteria om te oordelen of een job die door een werkloze is geweigerd of opgegeven als 'niet passend' of 'ongeschikt' kan worden

<sup>8</sup> De controlerende en, in voorkomend geval, sanctionerende bevoegdheid van het recht op werkloosheidsuitkeringen is in handen van de federale Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA). De arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding van de werklozen zijn toevertrouwd aan de gewesten (VDAB voor het Vlaams Gewest, Forem voor het Waals Gewest, Actiris (arbeidsbemiddeling), Bruxelles Formation en VDAB (beroepsopleiding) voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) en aan de Duitstalige Gemeenschap (het Arbeitsamt). De 'transmissie' of overdracht van informatie door de gewestelijke diensten naar de RVA maakt steeds deel uit van een Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de gewesten en de gemeenschappen, maar de wijze waarop die ingevuld worden, behoort tot de autonomie van de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap.

<sup>9</sup> Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *Belgisch Staatsblad*, 31 december 1991.

<sup>10</sup> Artikel 51§1 van het Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *Belgisch Staatsblad*, 31 december 1991.

<sup>11</sup> Het betreft een reeks van gevallen die deel uitmaken van het Generatiepact en van toepassing zijn op de categorie werknemers van 45 jaar of ouder.

<sup>12</sup> Artikels 22 tot 32 van het Ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering.

<sup>13</sup> Artikel 33 van het Ministerieel besluit preciseert de procedure indien er betwistingen zijn betreffende de fysieke of mentale geschiktheid voor de uitoefening van de betrekking.



beschouwd. Nagenoeg alle lidstaten verwijzen in hun werkloosheidswetgeving dus impliciet of expliciet naar het concept van de passende of geschikte betrekking. Een systematisch terugkerend criterium is de naleving van de wettelijke voorschriften inzake arbeidsvoorwaarden. Meestal gaan de criteria uit van de aard van het aangeboden werk, vergeleken met de kwalificaties en de ervaring van de werkzoekende, de bezoldiging en de afstand tussen woonplaats en werk. In België, net als in andere Europese landen, verschillen de criteria voor geschikt werk naargelang de werkloosheidsduur. Hoe langer de werkloosheid, hoe strenger ze zijn en hoe minder veeleisend de werkloze mag zijn<sup>14</sup>.

## 1.2. Waardig werk volgens de Internationale Arbeidsorganisatie

Artikel 23 §1 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens stelt dat iedereen recht heeft op arbeid en op de vrije keuze van beroep, zonder daarbij het concept van de passende job uitdrukkelijk te erkennen. Artikel 23 van de Belgische Grondwet over de economische en sociale rechten ligt in dezelfde lijn.

Waardig werk is een kernelement in de werkzaamheden van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO of International Labour Organization - ILO). De 'Decent Work Agenda' heeft als doel waardig werk te bevorderen, dat als volgt gedefinieerd wordt: *"iets waar elke werkzoekende naar streeft: de mogelijkheid om een productieve activiteit te beoefenen die naar behoren wordt bezoldigd, in een veilige werkomgeving en met een sociale bescherming voor het gezin. Waardig werk biedt mensen de mogelijkheid zich te ontwikkelen en een plaats te veroveren in de maatschappij. De werknemer moet in staat zijn, zijn bezorgdheid over bepaalde zaken uit te spreken en zich aan te sluiten bij een vakbond. Hij moet betrokken worden bij beslissingen die zijn situatie beïnvloeden. Waardig werk veronderstelt gelijke kansen en gelijkheid tussen mannen en vrouwen."*<sup>15</sup> Anders gesteld, heeft elk individu het recht om te werken in vrijheid, gelijkheid, veiligheid en menselijke waardigheid. De ILO wijst erop dat de economische groei alleen de armoede niet doet verdwijnen; waardig werk is een cruciale hefboom voor een betere herverdeling van de welvaart en de bestrijding van armoede.

De EU steunt de agenda, die de strijd tegen armoede en sociaal onrecht in Europa en de wereld moet bevorderen. Alle 27 lidstaten hebben de acht Conventies van de ILO over de fundamentele arbeidsnormen geratificeerd. Op Europees niveau maakt de creatie van kwaliteitsvolle banen sinds de Europese Raad van Stockholm in maart 2001 deel uit van de streefdoelstellingen inzake werkgelegenheid. Maar sinds de vernieuwde Lissabonstrategie is de concretisering van die ambitie steeds meer beginnen te vervagen (zie deel 2).

<sup>14</sup> UNJuridis, Les Textes, International (2007). "Etudes comparatives : la notion d'emploi convenable en Europe", *Europ'info* nr. 3, <http://info.assedic.fr/unijuridis/>

<sup>15</sup> <http://www.ilo.org/global/Themes/Decentwork/lang--fr/index.htm>

### 1.3. De passende dienstbetrekking volgens de deelnemers

De overleggroep definieert een passende job als een job die een menswaardig bestaan mogelijk maakt en die vooruitzichten biedt<sup>16</sup>.

Die ambitieuze definitie van passend werk moet aan de basis liggen van alle maatregelen inzake werkgelegenheid. De overleggroep wijst erop dat de meest kwetsbare werklozen, zij die net over minder troeven beschikken om aanspraak te kunnen maken op een zogenaamd passende job, dikwijls niet-passende jobs aangeboden krijgen. Bovendien zijn ze 'vroegtijdig versleten' door het leven in armoede<sup>17</sup>. Ze belanden dan in een vicieuze cirkel, van de ene onzekere job in de andere, vaak afgewisseld met periodes van werkloosheid waarbij ze verschillende statuten toebedeeld krijgen (rechthebbende van een werkloosheidsuitkering, van een leefloon... ). Hun arbeidsrechten worden vaak afhankelijk gemaakt van hun zoekinspanningen naar socioprofessionele inschakeling of naar werk. Ze lopen ook meer kans jobs te aanvaarden die ver verwijderd zijn van hun beroepsproject of die moeilijk verenigbaar zijn met hun gezinsleven.

De bescherming van de meest kwetsbaren zou op zijn beurt de bescherming tegen preciaire jobs voor allen moeten toelaten, zowel werknemers als werkzoekenden. Voor laatstgenoemden impliceert het vooruitzicht om over een passende job te beschikken eveneens het recht op een passende begeleiding.

Pleiten voor een brede definitie van passend werk, is ook de idee verdedigen dat kwaliteitsvol werk een cruciale factor is in de bestrijding van armoede, per definitie een multidimensioneel gegeven. Toegang tot kwaliteitsvol werk biedt ook meer garantie op stabiliteit op het vlak van onder andere huisvesting. Interim-werknemer zijn of over een vervangingscontract beschikken, kan bijvoorbeeld meer huurweigering vanwege eigenaars teweegbrengen. In die zin herhaalt de overleggroep dat het geen nut heeft gesegmenteerde beleidsoplossingen uit te denken. Een analyse van het concept van de passende dienstbetrekking gaat enkel op als daarbij ook de wisselwerking tussen de toegang tot kwaliteitsvol werk en andere bepalende factoren (armoede, huisvesting, onderwijs...) bestudeerd wordt. Het gebeurt bijvoorbeeld dat de job zelf wel passend is, maar dat de randvoorwaarden niet gunstig zijn.

Een factor die de toegang tot passend werk bijvoorbeeld rechtstreeks beïnvloedt, is de openbare dienstverlening. Wil men de toegang tot passend werk garanderen, dan moet men ook de diensten ondersteunen die hiertoe zouden moeten bijdragen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de evaluatie van de dienstencheques in het Verslag 2007<sup>18</sup>. Het dienstenchequestelsel werkt enerzijds een sluimerende privatisering van de gezinshulp in de hand, terwijl voor de financiering een beroep wordt gedaan op collectieve middelen (komende uit fiscaliteit en sociale zekerheid). Anderzijds zet het een rem op de ontwikkeling van openbare diensten die nieuwe maatschappelijke behoeftes dekken, toegankelijk voor iedereen. De verenigingen actief in de strijd tegen armoede onderstrepen de rol van openbare

<sup>16</sup> Zie in dit verband de volgende referentiewerken:

- "Arbeid en tewerkstelling" in: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004). *Een andere benadering van armoede-indicatoren: onderzoek-actie-vorming*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 85-111.
- "Het recht op arbeid en sociale bescherming: de kwaliteit van de arbeid" in: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2003). *In dialoog* (Verslag december 2003), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 127-168.
- Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woorden nemen (2007). *Valkuilen, hefbomen en acties voor het zinvol en duurzaam activeren van mensen in armoede naar kwalitatieve tewerkstelling. Eindrapport van het project 'Activering van mensen in armoede naar werk'*, [http://www.vlaams-netwerk-armoede.be/documents/beleidsdossiers/10\\_1005%20Eindrapport%20project%20Activeren.pdf](http://www.vlaams-netwerk-armoede.be/documents/beleidsdossiers/10_1005%20Eindrapport%20project%20Activeren.pdf)

<sup>17</sup> Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad (2008). *Brussels armoederapport 2008. Armoede en (ver)ouderen*, Brussel, 80 p. [http://www.observatbru.be/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport-pauvrete-2008-nl/2-armoede\\_verouderen\\_08.pdf](http://www.observatbru.be/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport-pauvrete-2008-nl/2-armoede_verouderen_08.pdf)

<sup>18</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2007). *Op.cit.*, p. 89-110.



diensten als marktregelaar: "Herverdeling heeft ook te maken met het behoud van kwaliteitsvolle openbare diensten, die voor allen toegankelijk zijn (...). Met de openbare diensten wordt een deel van de economie 'gesocialiseerd', zeggen de Verenigingen (...)."<sup>19</sup>

Het concept van de passende job is dus meer dan een uitdrukking van de controle op het zoeken naar werk. Zijn definitie, zoals die naar voren komt in de werkloosheidsreglementering, geeft een maatschappelijke keuze weer die bevestigd dient te worden. De invulling die een maatschappij geeft aan 'passend werk' toont namelijk welke afweging ze maakt tussen de kwalitatieve en de kwantitatieve dimensie van het tewerkstellingsbeleid.

## 2. De passende dienstbetrekking in het licht van de versterkte activeringsaanpak

Voor 2004 werd het 'onvrijwillig' karakter van de werkloosheid gecontroleerd via de artikelen 22 tot 32 van het M.B. van 26 november 1991 (zie 1.1.). Sinds 2004 wordt dit aspect gecontroleerd via een bijkomende procedure, die van de controle op het zoekgedrag van werklozen. De belangrijkste krachtlijnen ervan worden voorgesteld in een eerste punt. Daarna volgt de kritiek vanwege actoren op het terrein. Het laatste punt gaat kort in op de gevolgen van het nieuwe Activeringsplan voor de plaats van de passende dienstbetrekking in de werkloosheidsreglementering, en maakt de brug naar de eigenlijke analyse van criteria van passende dienstbetrekking (zie deel 3).

### 2.1. De versterkte activeringsaanpak in 2004

Vóór 2004 was er enkel een systematische controle van het actief zoekgedrag naar werk bij een klein aantal langdurig werklozen in het kader van 'artikel 80'<sup>20</sup>. De geviseerde personen – in de praktijk bijna altijd samenwonende vrouwen<sup>21</sup> – konden eraan ontsnappen door 'intensieve zoekinspanningen' aan te tonen.

De invoering van het federale Activeringsplan<sup>22</sup> wijzigt in 2004 de situatie fundamenteel. Dit plan is van toepassing op alle volledig ingeschreven werklozen die een bepaalde werkloosheidsduur (15 maanden voor iemand jonger dan 25, en 21 maanden voor de anderen) hebben bereikt.

Een ander wezenlijk kenmerk van het stelsel is zijn gefaseerde aanpak: elke opvolgingscyclus bestaat uit maximum drie gesprekken. Wanneer de 'facilitator' van de RVA na het eerste gesprek besluit dat de werkloze onvoldoende inspanningen heeft geleverd, wordt een contract met verbintenissen en

<sup>19</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2008). *Armoede- waardigheid-mensenrechten. 10 Jaar Samenwerkingsakkoord*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 146.

<sup>20</sup> Artikel 80 van het Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *Belgisch Staatsblad*, 31 december 1991. Dit artikel hield een echt mechanisme van einde van rechten in. Het had echter geen betrekking op de gezinshoofden en alleenstaanden. Recent, na een positieve evaluatie van het Activeringsplan eind maart 2008, werd het definitief opgeschort.

<sup>21</sup> Dit was één van de redenen waarom dit artikel altijd erg bekritiseerd is door organisaties op het terrein.

<sup>22</sup> Koninklijk besluit van 4 juli 2004 houdende de wijziging van de werkloosheidsreglementering ten aanzien van volledig werklozen die actief zoeken naar werk, *Belgisch Staatsblad*, 7 juli 2004. Artikel 58 van het Koninklijk besluit van 25 november 1991 schrijft de bijkomende verplichting 'actief zoeken naar werk' in, terwijl negen nieuwe artikelen (59 bis tot 59 decies) de controle- en sanctieprocedure vastleggen die ermee samengaat.



concrete acties opgesteld. Indien de beoordeling van de naleving van dit contract negatief uitvalt tijdens het tweede gesprek, krijgt de werkloze een beperkte sanctie als verwittiging. Een definitieve uitsluiting van het recht op uitkeringen volgt op een negatieve evaluatie tijdens het derde gesprek.

Men beoordeelt de werklozen op de inspanningen die ze gedaan hebben om een passende job te vinden. Zowel bij de evaluatie van de voorbije inspanningen tijdens het eerste gesprek als bij de evaluatie van de naleving van de verbintenissen in het contract, dient de RVA de mogelijkheden, en beperkingen en de arbeidsmarktsituatie in rekening te brengen<sup>23</sup>.

Het nieuwe opvolgingsplan staat niet op zichzelf, maar is gekaderd in een breder Samenwerkingakkoord dat de acties tussen de RVA en de gewestelijke diensten beter op elkaar wil afstemmen<sup>24</sup>. Hierbij worden de transmissies van gegevens geharmoniseerd en verlopen ze voortaan elektronisch<sup>25</sup>. In het akkoord engageren de gewesten zich ook om hun begeleidinginspanningen ten aanzien van werklozen op te drijven, zodat ze kunnen genieten van een recht op begeleiding vooraleer ze zich begeven naar de RVA .

Efficiëntie- en billijkheidsredenen rechtvaardigen volgens de beleidsvoerders de versterkte activeringsaanpak. De regels in verband met onvrijwillige werkloosheid worden door hen beschouwd als eerder 'passieve' vormen van beschikbaarheid en volstaan daarom niet langer in een proactieve aanpak van het arbeidsmarktbeleid. Andere rechtvaardigingsgronden zijn het streven naar een beter evenwicht tussen rechten en plichten en een groter respect voor het verzekeringsprincipe in de werkloosheidsreglementering. Dit laatste acht men noodzakelijk, wil men niet raken aan het recht op uitkeringen die onbeperkt zijn in de tijd. Tot slot wil de nieuwe aanpak een einde maken aan de ongelijke behandeling ten aanzien van één bepaalde groep personen, ingesteld door artikel 80<sup>26</sup>.

## 2.2. Kritische blik op de impact van de versterkte activeringsaanpak

De kritiek van heel wat organisaties op het terrein kwam in voorgaande verslagen van het Steunpunt ook al aan bod. Tijdens dit overleg werd ze niet enkel bevestigd, maar klonk ze nog krachtiger.

### 2.2.1 Voorwaardelijker en gecontractualiseerd recht op werkloosheidsuitkering

Volgens de deelnemers verbetert de nieuwe aanpak niet het evenwicht tussen rechten en plichten, zoals de beleidsvoerders het stellen. De opheffing van het in hun ogen onrechtvaardige artikel 80 was een voorwendsel om een systeem in te voeren dat aan een veel grotere groep werklozen op quasi permanente wijze verplichtingen oplegt. Het nakomen van die verbintenissen, en de aard ervan betekent tegelijk dat het recht op een werkloosheidsuitkering verglijdt tot een pseudo-recht. De realisatie van het recht wordt gebonden aan meer voorwaarden: een positieve evaluatie van het effectieve zoekgedrag door de werkloze, en de verantwoording die hij ervan aflegt.

<sup>23</sup> Uitgebreide informatie over de opvolgingsprocedure vindt u op: [http://www.rva.be/D\\_Documentation/Publications/Brochures/\\_Folders/Activering/FolderNL.pdf](http://www.rva.be/D_Documentation/Publications/Brochures/_Folders/Activering/FolderNL.pdf)

<sup>24</sup> Samenwerkingsakkoord van 30 april 2004 tussen de Federale staat, de Gewesten en de Gemeenschappen betreffende de actieve begeleiding van werklozen.

<sup>25</sup> De gewestelijke diensten maken maandelijks elektronische stromen over die gegevens bevatten over acties die werkzoekenden al dan niet ondernomen hebben in hun zoektocht naar werk.

<sup>26</sup> Vandenbroucke, Frank (2004). "Note présentée par Frank Vandenbroucke au Conseil des Ministres du 17 janvier 2004. Activation du comportement de recherche", <http://www.stopchasseauxchomeurs.be/fichiers/ACTIVATION%20DU%20COMPORTEMENT%20DE%20RECHERCHE%20note%2017%20janvier.pdf>



De evolutie naar een meer 'voorwaardelijk gemaakt' recht op werkloosheidsuitkering ligt in de lijn van een algemene tendens naar meer selectiviteit bij de toekenning van sociale zekerheidsprestaties. De pijlers binnen de sociale zekerheid mogen dan wel altijd schipperen tussen meer selectiviteit en een universele bescherming, men dient zich niettemin af te vragen of een grote selectiviteit niet problematisch is.

Niet enkel het opleggen van meer voorwaarden leidt tot 'rechtsverlies', maar ook de inhoud ervan en de wijze, met name door gebruikmaking van contracten, waarop ze worden opgelegd. De contractualisering in de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten is al langere tijd gemeengoed geworden en in andere sociale diensten maakt ze eveneens opgang.

De bezwaren tegen het gebruik van een contract staan al in het Algemeen Verslag over de Armoede<sup>27</sup> en komen terug in meerdere verslagen van het Steunpunt. De ongelijke machtspositie tussen de contracterende partijen (de één is hulpvrager terwijl de administratie beslist over de toekenning van deze hulp) vormt het belangrijkste principiële bezwaar. Er zijn maatregelen ingevoerd om de juridische bescherming van de zwakste partij te versterken. De bedenktijd voor de ondertekening van het contract met de RVA is echter puur theoretisch. Indien de werkloze na afloop van de bedenktijd niet akkoord gaat met de ondertekening van het contract, waarbij hij dit al of niet motiveert, dan volgt er sowieso een sanctie.

De juridische zekerheid komt ook in het gedrang door de modaliteiten in de beroepsprocedure. De inleiding van die procedure bij de arbeidsrechtbank leidt namelijk niet tot een opschorting van de uitvoering van het contract. Met andere woorden, de werkloze blijft in tussentijd geschorst van het recht op werkloosheidsuitkeringen. Psychologische en financiële drempels vormen op zich trouwens al een beletsel tot de indiening van een beroep voor armere werklozen. Een recent arrest van het Hof van Cassatie<sup>28</sup> lijkt de rechtszekerheid verder te ondergraven. Het Hof besliste dat de rechters voortaan enkel mogen nagaan of de werkloze de voorwaarden in zijn contract heeft gerespecteerd, en niet langer mogen oordelen op basis van een totaalbeeld van de situatie van de betrokkene.

## 2.2.2 Minder 'verzekerde' werkloosheidsuitkering

De tendens naar een meer voorwaardelijk recht op werkloosheid gaat samen met een verlies van zijn verzekeringskarakter. Het verzekeringsprincipe houdt in dat het optreden van het risico (het verlies van werk) gedekt wordt door een vergoeding (de effectieve toekenning van de werkloosheidsuitkering) zolang de persoon niet over een nieuw passend jobaanbod beschikt.

Volgens de deelnemers waarborgt de controle en eventuele sanctie op basis van de weigering van een passende job het best de verzekeringslogica. Andere controles in het kader van artikel 51 van het M.B., zoals de weigering of de stopzetting van een opleiding of inschakelingsmaatregel, zijn problematischer in hun ogen. Ten eerste zijn ze niet onderworpen aan wettelijke regels die een minimale bescherming bieden tegen bestaansonzekerheid. Ten tweede gaan ze meer in tegen het respect voor de eigen keuze en wijziging van het beroepsproject van de werknemer. Wanneer de beleidsvoerders jobmobiliteit en levenslang leren propageren, zou het logisch zijn dat ze ook vrij veel aandacht besteden aan deze elementen. Ten derde kan de 'onwil' voortkomen uit factoren die eigen zijn aan een leven in armoede, die dus op een collectieve verantwoordelijkheid wijzen. Ze manifesteert zich dan onder vorm van psychosociale hindernissen (bijvoorbeeld angst om een (nieuw)

<sup>27</sup> ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Op.cit.*, p. 72-119. <http://www.armoedebestrijding.be/publications/AVA95.pdf>

<sup>28</sup> Zie in dit verband: Dumont, Daniel (2008). "Chasse: les tribunaux rappelés à l'ordre", *Ensemble!*, nr. 63, p.10-11, <http://www.asbl-csce.be/journal/JourColl63.pdf>



inschakelingstraject aan te vatten na langdurige werkloosheid), financieel-materiële hindernissen (schuldoverlast, beschikbaarheid en betaalbaarheid van mobiliteit en kinderopvang, ...), of nog, door belemmeringen op andere terreinen (slechte gezondheid van betrokkene of gezinslid, preciaire huisvestingssituatie, ...). De onwil kan ook te wijten zijn aan negatieve ervaringen met betrekking tot vroegere trajecten of preciaire jobs.

De stopzetting van een passende job wordt problematisch beoordeeld. In hoeverre is het nog pertinent om personen als 'vrijwillig werkloos' te bestempelen, wanneer het hun bedoeling is om een preciaire job te verlaten voor een meer passende job? In een arbeidsmarkt en maatschappij die zelf meer preciair zijn geworden, is de kans dat zo'n situatie zich voordoet trouwens veel groter dan vroeger.

Het feit dat de controle op werkweigering aan belang heeft ingeboet, dateert al van voor de invoering van het Activeringsplan. Het aantal sancties uitgesproken op basis van dit motief was al verminderd ten gunste van andere artikels in het kader van artikel 51. Bovendien gebeurde het hoe langer hoe minder dat er sprake was van expliciete weigeringen: gewestelijke diensten interpreteerden een bepaald gedrag, bijvoorbeeld het niet op constructieve manier deelnemen aan de aanwervingsprocedure, als werkweigering, waarna ze dit overmaakten aan de RVA<sup>29</sup>.

Sinds de invoering van het Activeringsplan kan men zich afvragen of de werkloosheidsuitkering niet definitief bezig is haar verzekeringsfunctie te verliezen. Voortaan valt de bewijslast enkel nog ten laste van de werkloze, zelfs al heeft hij geen inschakelingsaanbod of job ontvangen. De volledige verantwoordelijkheid voor de situatie waarin hij zich bevindt, wordt dus op hem geschoven; de collectieve verantwoordelijkheid wordt dan verhuuld.

### 2.2.3 Sancties die de bestaansonzekerheid verhogen

Begin 2008 besloten de beleidsvoerders dat de nieuwe aanpak positieve resultaten gaf, zich hierbij basierend op verschillende studies en evaluaties<sup>30</sup>. Vele actoren op het terrein gaan niet akkoord met de interpretatie van de officiële cijfers. Vooreerst wijzen ze er bijvoorbeeld op dat men onvoldoende rekening houdt met de opschortingen in het kader van 'artikel 70', die in de periode 2004-2008 enorm zijn toegenomen. Deze sanctie wordt uitgesproken bij het niet ingaan op een oproep. In het kader van het Activeringsplan betekent dit de afwezigheid op één van de twee eerste controlegesprekken. Daarnaast valt er een - soms grote - toename op van sancties die indirect het gevolg zijn van het Activeringsplan: meer gevallen van niet-toelating tot het werkloosheidsstelsel als gevolg van een striktere interpretatie van de beschikbaarheid op de arbeidsmarkt, vrijstellingen wegens 'sociale of familiale redenen' (artikel 90<sup>31</sup>), stopzettingen van de opleiding (als gevolg van ondoordachte keuze onder druk van het Activeringsplan)... Het 'Collectif Solidarité contre l'exclusion' besluit dat, in de periode 2004-2008, het aantal negatieve beslissingen met 104 % is toegenomen (131 257 tegenover 64 303)<sup>32</sup>.

29 Palsterman, Paul (2004). "Controle des chômeurs: chasse aux sorcières ou réforme nécessaire." *Revue nouvelle*, vol. 4, p. 4-14.

<http://www.revuenouvelle.be/IMG/pdf/Palsterman.pdf>

30 – FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Algemene Directie Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt (2008). "Samenwerkingsakkoord van 30 april 2004 betreffende de actieve begeleiding en opvolging van werklozen. Evaluatie maart 2008",

<http://www.werk.belgie.be/WorkArea/showcontent.aspx?id=18908>

– IDEA Consult, op verzoek van FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg Directie van arbeidsmarkt, in samenwerking met FOD Waso en RVA (2008). "Evaluatie van het nieuwe opvolgingsstelsel voor werkzoekenden",

<http://www.meta.fgov.be/WorkArea/showcontent.aspx?id=18844>

31 Deze vrijstelling leidt tot een forse vermindering van de uitkeringen. In realiteit gebruiken vele werklozen (voor het overgrote deel vrouwen) dit artikel om aan een mogelijke sanctie te ontsnappen.

32 Martens, Yves (2009). "Le juste compte des sanctions et exclusions: + 104% !", *Ensemble*, nr. 65, p. 32-35,

<http://www.asbl-cscc.be/journal/JourColl65.pdf>



Volgens de deelnemers treffen de sancties in de eerste plaats de meest kwetsbare werklozen. Hun 'maatschappelijke kwetsbaarheid' zorgt er precies voor dat ze meer moeite hebben om bewijzen van zoekgedrag te verzamelen en zich te verdedigen voor de facilitator. Het feit dat ze regelmatig van adres veranderen, ontmoedigd zijn door eerdere vruchteloze stappen naar werk, moeilijkheden hebben om de inhoud van administratieve formulieren te begrijpen, verklaart ook het hoge absentisme op de RVA-gesprekken. Wat de inhoud van de contracten betreft, is de vaststelling dat ze vaak niet aangepast zijn aan de capaciteiten van kwetsbare werklozen. In tegenstelling tot wat het plan bepaalt, wordt bij de vastlegging van de contracten dan onvoldoende rekening gehouden met de mogelijkheden en beperkingen van elkeen.

Een deel van de gesanctioneerde personen wendt zich tot de OCMW's. Gezien het aantal sancties sterk gestegen is sinds de invoering van het plan, betekent dit volgens de verenigingen een aanzienlijke toevloed voor deze diensten. Die vaststelling wordt bevestigd door een recente studie<sup>33</sup>. Het plan leidt bijgevolg tot een verschuiving van het werkloosheidsprobleem naar het lokale niveau<sup>34</sup>. Een andere vaststelling van de studie is dat de sancties slechts in geringe mate aanzetten tot de opname van een job, wat aangeeft dat de gesanctioneerde personen diegenen zijn voor wie een job op korte termijn niet evident is. Wanneer op korte of middellange termijn die personen een job vinden, tonen de onderzoeksresultaten aan dat het eerder om precare jobs gaat.

## 2.2.4 Effect op de begeleidingsaanpak

Het feit dat bepaalde gegevens voortaan automatisch worden doorgestuurd door de gewestelijke dienst naar de RVA, is bekritiseerd tijdens het overleg. Het zou een nadelige invloed uitoefenen op de samenwerking tussen de werklozen en de gewestelijke diensten, en de resultaten die deze laatsten boeken op het vlak van trajectbegeleiding op maat. De negatieve gevolgen op de begeleiding zijn ook te wijten aan het feit dat de voorgestelde acties van de RVA soms ingaan tegen al opgezette of geplande acties van de gewestelijke diensten. Een ander element, zo bleek uit het gesprek met de Unie van Zelfstandige Ondernemers (UNIZO)<sup>35</sup>, vormt het gegeven dat werklozen die voordien een zelfstandige activiteit hebben uitgeoefend, door de RVA vaak niet de mogelijkheid wordt geboden om opnieuw een dergelijke activiteit aan te gaan. Volgens socioprofessionele inschakelingsorganisaties die op vrijwillige basis trajecten aan werklozen aanbieden, versterkt de nieuwe aanpak een tendens die al lang de efficiëntie van hun werk aantasten: de druk op het formaliseren van trajecten, terwijl het succes van die trajecten net ligt in hun soepelheid en veranderlijkheid.

De deelnemers onderstrepen ook dat het plan het kwalitatieve aspect van de trajecten ondermijnt en bijdraagt aan de nadruk op een begeleiding die zich richt op de inzetbaarheid van werklozen en minder of helemaal niet op de structurele hindernissen die de toegang tot een job bemoeilijken.

## 2.2.5 Invloed van de Europese Werkgelegenheidsstrategie

Dat de aantasting van het rechts- en verzekeringskarakter gebeurt in de context van het huidig activerend arbeidsmarktbeleid, is volgens de deelnemers aan het overleg geen toeval. De activeringsretoriek mag dan wel het belang van 'individuele begeleiding op maat' onderstrepen bij het zoeken

<sup>33</sup> Heylen, Vicky et. al. (2009). *Potentiële stromen van gesanctioneerden naar de OCMW's, Het plan tot activering van het zoekgedrag, Onderzoek in opdracht van POD Maatschappelijke Integratie*, (s.l.).

<sup>34</sup> Cherenti Ricardo (2007). *Les exclusions ONEM. Implications pour les CPAS*, (s.l.), Fédération des CPAS, Service Insertion Professionnelle - Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), 18 p., [http://www.uvcw.be/no\\_index/cpas/insertion/exclusions-onem-2007.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/cpas/insertion/exclusions-onem-2007.pdf)

<sup>35</sup> Gesprek met UNIZO op 14 september 2009.

naar werk, ze is ondergeschikt aan de doelstelling van 'employability' of arbeidsinzetbaarheid. Deze laatste doelstelling maakt overigens zelf deel uit van de Europese Werkgelegenheidsstrategie, ingepast sinds 2000 in de Lissabonstrategie<sup>36</sup>.

De arbeidsinzetbaarheid wordt noodzakelijk geacht om de concurrentiepositie van de EU in de geglobaliseerde economie te vrijwaren. Maar in de context van een structureel gebrek aan jobs en een verhoogde flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden (meer tijdelijke contracten, meer atypische werkroosters, meer deeltijdse jobs...) leidt die doelstelling tot meer concurrentie onder de werkzoekenden en tot meer druk op het aanvaarden van preciaire jobs. Op zijn beurt geeft dit aanleiding tot een neerwaartse druk op de lonen. Hoe valt dit gegeven te verzoenen met het streven naar 'banen van betere kwaliteit' in de Lissabonstrategie? Het feit dat dit streven niet vergezeld is gegaan van kwantificeerbare doelstellingen en sinds de herziening van de Werkgelegenheidsstrategie nog verder uitgehoud is, lijkt in dit opzicht veelzeggend.

Een post-Lissabonstrategie zou dus werkelijk gewicht moeten toekennen aan kwaliteitsvolle jobs. Ter bevordering van een 'passende' begeleiding, zou ze zich kunnen inspireren op de aanbeveling van de Europese Commissie over actieve inclusie<sup>37</sup>. Die aanbeveling erkent dat er nood is aan een langzamer traject voor sommige werkzoekenden, vergezeld van een passende inkomenssteun en kwaliteitsvolle diensten. De onderwerping van de actieve inclusiestrategie aan de 'klassieke' activeringsdoelstelling en aan de economische en budgettaire doelstellingen komt er niettemin ook naar voren. De aanbeveling houdt dus geen 'breuk' in met de Lissabonstrategie.

## 2.3. Naar een hervorming van de passende dienstbetrekking

De voorwaardelijkheid en toenemende contractualisering van het recht op werkloosheidsuitkeringen, de flexibiliteit die geëist wordt van werknemers en werklozen, het opduiken van begrippen als inzetbaarheid, ... zijn tekenen van een arbeidsmarkt die snel is geëvolueerd de laatste jaren. Daartegenover staan de criteria van de passende dienstbetrekking die niet meer aangepast zijn sinds 1991. In bijna 20 jaar zijn die criteria dan ook almaar verder van de maatschappelijke realiteit komen te staan, of het nu gaat om de verhoging van het aantal vrouwen op de arbeidsmarkt, de evolutie van de gezins- en samenlevingsvormen, de verhoging van het aantal alleenstaande personen en eenoudergezinnen, of nog, het minder stabiele karakter van de gezinsbanden. Bovendien, zoals gesignaleerd in 2.2.2, heeft het Activeringsplan gezorgd voor een daling van het aandeel van sancties op basis van weigering van een passende job.

Voor de deelnemers dragen die evoluties het risico in zich dat het concept van de passende betrekking zijn betekenis dreigt te verliezen. Ze benadrukken dat de activeringscontracten een zeer enge visie van passend werk in de hand dreigen te werken. Integratietrajecten zijn namelijk steeds meer een aaneenschakeling van onderhandelingen en het tekenen van contracten.

Tegenover de contractualisering van integratietrajecten, die vaak in het nadeel zijn van de meest kwetsbaren, pleit de overleggroep voor algemene regels die werkelijk rechtszekerheid bieden. De criteria inzake een passende dienstbetrekking, toegepast door de RVA, hebben nood aan een brede

<sup>36</sup> Ingevoerd in 1997, had deze strategie als bedoeling het arbeidsmarktbeleid tussen de verschillende lidstaten beter te stroomlijnen. Inhoudelijk bevatte het een soort blauwdruk van activerend arbeidsmarktbeleid en bouwde daarmee verder op al bestaand activeringsbeleid in verschillende lidstaten. Het bereiken van een werkzaamheidsgraad van 70 % in 2010 vormt de meest zichtbare illustratie van de nadruk op arbeidsparticipatie en –inzetbaarheid in de Lissabonstrategie.

<sup>37</sup> Aanbeveling van de Europese Commissie van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten, *Publicatieblad van de Europese Unie*, 18 november 2008, 2008/867/EG, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=751&newsId=401&furtherNews=yes>



invulling. En ze dienen volgens de deelnemers voortdurend geconfronteerd te worden met het hoofddoel van een passende job: precair werk bestrijden en jobs garanderen die een menswaardig leven mogelijk maken.

Binnen de overleggroep vragen sommigen zich echter af of een herziening van het concept passend werk wel degelijk een betere juridische bescherming zal bieden en of de situatie van de meest kwetsbaren hierdoor niet net zal verslechteren. Volgens een dergelijke benadering gaan de criteria voor passend werk uit van de 'gemiddelde' werkloze en laten ze niet toe om rekening te houden met de complexe problematiek van de arme werklozen. Vandaar dat ze pleiten voor echte onderhandelingen en contracten tussen de RVA en de werklozen, met meer juridische garanties.

De discussie over de twee mogelijke benaderingen heeft flink wat tijd in beslag genomen, maar was voor beide partijen verrijkend. Hoewel beide visies het verdienen verder uitgediept te worden, besloot de overleggroep uiteindelijk dat een analyse en aanpassing van het concept 'passende dienstbetrekking' aangewezen is. De gevolgen van het nieuwe Activeringsplan waren doorslaggevend in die beslissing.

### 3. De reglementaire criteria van de passende dienstbetrekking onder de loep genomen

De criteria in het Ministerieel besluit zijn niet beperkend: om te oordelen of een betrekking al dan niet geschikt is, behoudt de RVA zich het recht voor andere criteria in aanmerking te nemen dan die in de reglementering. Zo komen ook religieuze, filosofische, politieke en taalkundige overwegingen in aanmerking als geldige motieven voor een weigering of stopzetting van een job. Hetzelfde geldt voor een combinatie van verschillende factoren die op zich niet volstaan om een job als niet passend te beschouwen<sup>38</sup>. Om redenen van efficiëntie, vormden enkel de reglementaire criteria voorwerp van debat tijdens het overleg. En hoewel alle reglementaire criteria ter sprake zijn gebracht, werden slechts een aantal onderworpen aan een diepgaander analyse. Niet alle specifieke modaliteiten of afwijkingen zijn bovendien besproken: sommige vergen een grote juridisch-technische kennis en leken ons niet prioritair ter ondersteuning van de analyse. Erg specifieke criteria (zoals die over gewetensbezwaarden, grensarbeiders en kunstenaars) werden eveneens buiten beschouwing gelaten<sup>39</sup>.

Voor de overzichtelijkheid zijn de criteria ingedeeld in drie types: criteria verbonden met het beroepsproject van de werknemer, criteria verbonden met het tewerkstellingsstatuut en criteria verbonden met de afstemming tussen beroeps-, gezins- en privéleven. Deze indeling is geïnspireerd op een typologie uit een analyse van de regelgeving en de rechtspraak in verband met passend werk<sup>40</sup>. De getuigenissen tijdens de discussies leerden dat het noodzakelijk is de samenhang tussen de criteria in het oog te houden. Dit sluit aan bij de beoordelingspraktijk van passend werk door de RVA: die gebeurt niet zelden aan de hand van verschillende criteria<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (s.d.). *Tekst ter toelichting bij de criteria van de passende dienstbetrekking*. Niet-gepubliceerd document, p.2.

<sup>39</sup> Zie in Bijlage I de lijst van bestudeerde criteria tijdens het overleg.

<sup>40</sup> De Loose, Katia (2004). *Emploi convenable versus Etat social actif : analyse réglementaire et jurisprudentielle 1970 – 2003*, Université Catholique de Louvain. Een samenvatting vindt u in: De Loose, Katia (2002). "Passend werk versus actieve welvaartsstaat: analyse van de regelgeving en de rechtspraak 1970-2003", *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, vol. 46, nr. 1, p. 177-200.

<sup>41</sup> Gesprek met de RVA op 9 juni 2009.

## 3.1. Criteria verbonden met het beroepsproject

### *Behoud van de beroepskeuze (artikel 23)*

Artikel 23 bepaalt dat tijdens de eerste zes maanden van de werkloosheid een dienstbetrekking als niet passend wordt beschouwd, indien zij niet overeenstemt met het aangeleerd beroep, noch met het gewoon beroep, noch met een aanverwant beroep. Vanaf de zevende maand is de werknemer verplicht een betrekking in een ander beroep te aanvaarden<sup>42</sup>. De beschermingsperiode van zes maanden is niet van toepassing als volgens de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling de kans op tewerkstelling in het in aanmerking genomen beroep zeer gering is<sup>43</sup>.

Volgens de deelnemers van het overleg berust dit artikel over het algemeen genomen op een bijzonder enge benadering van de opbouw van het beroepsproject. Dat werkzoekenden na een periode van zes maanden een aangeboden job moeten aanvaarden om de eenvoudige reden dat het een job is, zegt iets over de huidige visie op de bekwaamheden en beroepsoriëntatie van werklozen. Van oudsher verwijzen definities van gepast werk naar de kwalificaties of specialiteiten van de werkloze. De laatste twee decennia gaat in West-Europa veel aandacht uit naar de evaluatie van de capaciteiten van de werkloze, en de evolutie daarbij in de tijd. Men volgt daarbij de volgende redenering: hoe langer de werkloosheid aanhoudt, hoe meer de bekwaamheden van de werkloze afzakken en hoe minder eisen hij mag stellen. Omgekeerd moet een actief tewerkstellingbeleid met initiatieven voor socioprofessionele inschakeling en opleidingen de capaciteiten van werklozen helpen te ontwikkelen<sup>44</sup>. Positief is dat dit leidt tot een toename van het aantal kwalificerende opleidingen, maar het zet ook aan tot een begeleiding gericht op korte termijn die een snelle - eerder dan een duurzame inschakeling - beoogt.

Verschillende, meer precieze bedenkingen werden geformuleerd op basis van deze vaststelling:

### 3.1.1 Noodzaak aan een duurzame, aangepaste en kwaliteitsvolle begeleiding

De overleggroep benadrukt dat werklozen voldoende tijd moeten krijgen om goed na te denken over hun verdere loopbaan. Om tot een beroepsproject te komen, zijn vaak verschillende pogingen, mislukkingen en ervaringen nodig. De deelnemers onderstrepen daarom het belang van een 'duurzame' begeleiding. Hieronder verstaan ze een constante begeleiding op lange termijn met voldoende ruimte om iets uit te proberen. Men kan moeilijk verwachten van een werkzoekende dat hij zijn professionele traject in een gesprek van een uur op papier zet. Daarvoor is een heel begeleidingsproces nodig.

Alle werkzoekenden hebben hier belang bij, in het bijzonder diegenen waarvoor de kloof met de arbeidsmarkt het grootst is. Voor hen zetten de regionale diensten voor arbeidsbemiddeling specifieke initiatieven op, waarbij extra aandacht uitgaat naar de begeleiding en opvolging op lange termijn. Sinds de invoering van de 'sluitende aanpak'<sup>45</sup> kloppen veel werkzoekenden met een moeilijk persoonlijk parcours aan bij de VDAB. Ze hebben nood aan een aanpak die zich richt op een

<sup>42</sup> Draguet, Daniel & Jean-Marie Lansberg (2005). *Synthèse, vulgarisation et analyse de la législation sur la notion d'emploi convenable*, Centre d'Education Populaire André Genot, <http://cepag.all2all.org/pn/apps/pnupcase/modules.php>

<sup>43</sup> Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (s.d.). *Op. cit.*, p. 2.

<sup>44</sup> Freyssinet Jacques (2000). "Plein emploi, droit au travail, emploi convenable", *La Revue de l'Ires*, vol. 3, nr. 34, <http://www.ires-fr.org/IMG/File/r34-2.pdf>

<sup>45</sup> Deze maatregel wil onder andere een socioprofessioneel inschakelingstraject aanbieden aan alle langdurig werklozen die een dergelijk traject niet gehad hebben tijdens de voorbije twee jaar. Zie beschrijving van deze maatregel op: <http://www.armoedebestrijding.be/publications/070126%20BijlagetrajectwerkingVDAB.pdf>



afstemming tussen werk en welzijn. Op basis van een studie, is vervolgens overgegaan tot het uitwerken van specifieke en aangepaste trajecten voor deze groep personen<sup>46</sup>. Ook de Waalse tewerkstellingsdienst Forem heeft al specifieke maatregelen uitgewerkt voor kwetsbare groepen die ver van de arbeidsmarkt verwijderd zijn, waaronder het 'geïntegreerd stelsel inzake socioprofessionele inschakeling'. Het begeleidingsproces beslaat een periode van twee jaar en is individueel afgestemd<sup>47</sup>. De deelnemers merken echter op dat sommigen van de werklozen die deelnemen aan die specifieke trajecten, toch nog opgeroepen worden door de RVA.

### 3.1.2 Recht op loopbaanoriëntatie

De beroepskeuze zou een recht moeten zijn en geen contractueel bepaalde verplichting. Zolang dit op weldoordachte, redelijke wijze gebeurt, zou de vrije beroepskeuze van de werkzoekende gerespecteerd dienen te worden. Een doeltreffende en duurzame oriëntatie van werklozen veronderstelt respect voor hun bekwaamheden en verwachtingen. Dit noodzaakt een begeleidingsaanbod evenals een voldoende groot en kwalitatief opleidingsaanbod.

Werklozen dwingen om een bepaalde richting in te slaan, omwille van criteria van lokalisering (bijvoorbeeld een tekort aan werkkrachten voor een bepaald type job in een of andere regio), of omwille van tijdsriteria (tekort aan werkkrachten verwacht binnen een aantal jaar), verraadt een kortetermijnvisie op tewerkstelling. De kans bestaat dan dat diezelfde mensen korte tijd nadien opnieuw in de werkloosheid belanden.

De overleggroep wijst op het risico van overkwalificering dat verbonden is met het huidige criterium. Uit angst voor eventuele sancties zal een werkzoekende zich genoodzaakt voelen een job te aanvaarden waarvoor een lager kwalificatieniveau vereist is. Hij neemt daarmee de job in van een andere, lager gekwalificeerde, werkzoekende. Welnu, het feit van 'overgekwalificeerd' te zijn voor een bepaalde job brengt vaak een gevoel van onbehagen mee. Wanneer men een werkzoekende louter op basis van formele criteria inschakelt in een job, zonder rekening te houden met zijn interesses en keuzes, leidt dit hoe dan ook tot beoordelingsfouten.

Wat de totale afwezigheid van de beschermingsperiode van zes maanden betreft, verontrust het de overleggroep vast te stellen dat het opnieuw de kwetsbare werklozen zijn die hierdoor het meest benadeeld worden. Degenen die de mogelijkheid gehad hebben om zich te vormen, hebben recht op een beschermingstermijn van zes maanden, de minder gelukkigen hebben dat recht niet. Dat komt er op neer dat de tekortkomingen van het schoolsysteem worden afgewenteld op de begeleiding van werklozen. Men mag niet vergeten dat 20 % van de jongeren de schoolbanken verlaat met alleen een diploma van het lager secundair onderwijs op zak. De gebreken in ons onderwijssysteem hebben met andere woorden zware gevolgen in een systeem waar alles draait om begeleiding en opleiding.

<sup>46</sup> Steenssens, Katrien et. al. (2008). *W<sup>2</sup>: Werk- en Welzijnstrajecten op maat. Een totaalconcept*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, [http://hiva.be/nl/publicaties/publicatie\\_detail.php?id=3067](http://hiva.be/nl/publicaties/publicatie_detail.php?id=3067) ; Actualisatie Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2005-2009 (2009). (s.1), p. 74, [http://wvg.vlaanderen.be/armoede/brochure/vap2005-2009/VAP%200509\\_actual%2009.pdf](http://wvg.vlaanderen.be/armoede/brochure/vap2005-2009/VAP%200509_actual%2009.pdf)

<sup>47</sup> Zie de beschrijving van dit stelsel: [http://www.armoedebestrijding.be/publications/Voorst\\_DIISP%20\\_Legaye.pdf](http://www.armoedebestrijding.be/publications/Voorst_DIISP%20_Legaye.pdf)



## 3.2. Criteria verbonden met het tewerkstellingsstatuut

### 3.2.1 De hervatting in een andere dienstbetrekking

Artikel 32, 2° preciseert dat in geval van een werkaanbieding, de werkloze niet mag aanvoeren dat hij binnenkort het werk hervat in een andere betrekking, behalve indien hij het bewijs meebrengt dat hij echt door zijn nieuwe werkgever is aangeworven, ten laatste binnen de acht dagen die volgen op de werkaanbieding<sup>48</sup>.

Het criterium mag de RVA niet gebruiken bij de evaluatie van de werkverlatingen, iets wat de beschermingsperiode van zes maanden bij het criterium over het behoud van de beroepskwalificatie (artikel 23) zou uithollen. De bedoeling van dit criterium, en meer specifiek van het bewijs van indiensttreding in een andere job binnen een termijn van acht dagen, is te vermijden dat werknemers een passende dienstbetrekking verlaten onder het mom van vage beloften over de hervatting in een andere job.

De beleidslogica van het behoud van een hoge activiteitsgraad komt hier duidelijk op de voorgrond, een activeringslogica die bovendien weinig ruimte laat voor de 'vrijheid' van de werknemer tot de uitbouw van zijn loopbaan. Sommige rechtbanken hebben in de loop der jaren soms een soepele interpretatie gegeven aan het artikel, maar in het algemeen staan ze - en zeker het Hof van Cassatie - een vrij strikte interpretatie voor.

### 3.2.2 Het bedrag van het loon, het naleven van de patronale verplichtingen en de onderwerping aan de sociale zekerheid

De betrekking is niet passend volgens artikel 24:

- indien het loon niet overeenstemt met de barema's voorzien door de wettelijke en reglementaire bepalingen, door de collectieve arbeidsovereenkomsten of, indien die er niet zijn, door het gebruik;
- indien de werkgever volhardt in het niet naleven van de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake betaling van het loon, arbeidsduur of arbeidsomstandigheden;
- Indien ze geen aanleiding, minstens gedeeltelijk, geeft tot een onderwerping aan de sociale zekerheid van de loontrekkende werknemers<sup>49</sup>.

De deelnemers stippen aan dat het soms moeilijk vooraf te weten is hoeveel men gaat verdienen. De werkzoekende kent niet altijd de wettelijke loonschaal of de effectieve loonschaal op basis waarvan hij zal worden betaald. Armere werkzoekenden komen bovendien meer dan gemiddeld in jobs terecht waar de betaling van de wettelijke loonschalen of de sociale zekerheidsbijdragen niet nageleefd worden door de werkgever. In een context van een onevenwicht tussen het aantal vacatures en het aantal werkzoekenden, zijn kwetsbare werkzoekenden minder geneigd te informeren naar de wettelijkheid van de uitbetaling van het loon.

Artikel 24 spreekt over "*het aanhoudend niet naleven van de wettelijke bepalingen*". Dit houdt concreet in dat de werkgever dient te 'volharden' in zijn gebreken, ondanks de uitdrukkelijke vragen van de werknemer of zijn vakbondsorganisatie. Op die manier wil de wetgever elke voortijdige en 'ondoor-

<sup>48</sup> Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (s.d.). *Op.cit.*, p. 11.

<sup>49</sup> Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (s.d.). *Op.cit.*, p. 3.



dachte' werkverlating vermijden<sup>50</sup>. Maar riskeren werknemers met een zwakke arbeidsmarktpositie niet vlug hun job te verliezen indien ze 'aanhoudend' wijzen op de gebreken van de werkgever? En is het niet logisch dat een werknemer, zonder dat hij hiervoor een sanctie krijgt, zijn job verlaat indien hij merkt dat zijn loon niet op correcte wijze vergoed wordt?

Wat de bepaling over de sociale zekerheid betreft, kan men zich afvragen waarom niet uitgegaan is van een volledige onderwerping aan dit stelsel. Volgens een deelnemer laat deze passage toe om een seizoensgebonden betrekking als passende baan te beschouwen. Het is nochtans van fundamenteel belang te beschikken over een arbeidsovereenkomst die de volledige toegang tot de sociale zekerheid waarborgt. Onvolledige dekking benadeelt de opbouw van een regelmatig inkomen en vergroot de kans dat de betrokkenen nadien een beroep moeten doen op selectieve inkomensaanvullende maatregelen, die een onzekerder en stigmatiserend karakter in zich dragen.

Vóór 1991 was de paragraaf over het bedrag van het loon enkel van toepassing op lonen uit deeltijdse arbeid. Zo werd een voltijdse betrekking als passend beschouwd, zelfs al was het netto-inkomen eruit lager dan de uitkering van de werkloze. Het huidige artikel biedt bescherming tegen lage lonen, zowel uit deeltijdse als uit voltijdse arbeid, waarvan het netto-inkomen lager ligt dan het inkomen uit de respectievelijke werkloosheidsuitkering. Het bedrag van de uitkeringen die de werknemer kan genieten tijdens de duur van zijn tewerkstelling (inkomensgarantieuitkering, werk-, integratie-, herinschakelingsuitkering) wordt hierbij afgetrokken van het netto-inkomen. De eventuele bedrijfsvoorheffing ingehouden op de uitkeringen wordt evenmin in aanmerking genomen.

De wetgeving houdt ook rekening met twee types van mogelijke bijkomende kosten bij de overgang naar werk: de mobiliteitskosten en kosten als een gevolg van de terugval van de gezinsbijslag (van 'verhoogde' naar 'gewone' gezinsbijslag<sup>51</sup>). Deze bepaling getuigt van de wil van de wetgever om te strijden tegen de zogenaamde werkloosheidsvallen. Tijdens het overleg werd er evenwel op gewezen dat niet alle werkloosheidsvallen daarmee uit de wereld zijn geholpen.

Een vaak voorkomende 'val' is bijvoorbeeld de kosten die gepaard gaan met kinderopvang. Zeker voor arme gezinnen is het vinden van een betaalbare kinderopvangplaats geen sinecure. Een duidelijk zicht op een toereikend en aangepast aanbod en op de prijs van kinderopvangplaatsen per regio zou kunnen bijdragen tot een oplossing. Mantelzorg (zoals het in huis nemen van bejaarden of personen met een handicap), iets wat van overheidswege wordt aangemoedigd, kan dezelfde problemen opleveren als kinderopvang: terug gaan werken kan bemoeilijkt worden door de financiële kost van de uitbesteding van de zorgen aan externe diensten of door de beschikbaarheid van die zorg. Daarnaast moet men rekening houden met het eventuele verlies van diverse belastingvrijstellingen en van voordelige sociale tarieven die verbonden zijn aan het werkloosheidsstatuut, niet enkel omwille van de voorwaardelijkheid ervan voor heel lage inkomens, maar ook door hun niet-degressieve karakter. Tot slot vermelden we mogelijke meerkosten op het vlak van kledij, van de huurprijs van de sociale woning, van gezondheid bij het uitvoeren van precair werk, ...

Verschillende deelnemers waarschuwen ervoor dat een te sterke nadruk op de werkloosheidsval het debat over de noodzakelijke herwaardering van de sociale uitkeringen naar de achtergrond kan duwen. De term wordt vaak gebruikt om de werklozen te stigmatiseren, en vervolgens als pleidooi om de uitkeringen niet te verhogen. Wanneer men de analyse van de financiële vallen beperkt tot een vergelijking tussen de bruto-werkloosheidsuitkering en het inkomen dat men bruto ontvangt uit arbeid, dan blijken die vallen op slechts een beperkte groep werknemers betrekking te hebben: vooral de personen die overgaan van een relatief hoge uitkering naar een loon op het niveau van of

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>51</sup> In 2006 werd beslist om de verhoogde kinderbijslag te verlengen voor werklozen wanneer ze aan het werk gaan als werknemer of zelfstandige.



dichtbij dat van het minimumloon. Een verhoging van het brutominimumloon zou bijgevolg zowel de bestaansonzekerheid van werknemers in lage lonen als de geringe spanning tussen de maximum bruto-werkloosheidsuitkering en het bruto-minimumloon helpen verminderen. Een dergelijke maatregel zou op zijn beurt specifieke inkomensaanvullende maatregelen voor uitkeringsgerechtigden – die vaak aan de basis liggen van het ontstaan van financiële vallen - kunnen inperken of overbodig maken.

### 3.2.3 De arbeidsduur

Artikel 22 bepaalt dat een arbeidsregeling die normaal gemiddeld geen 35 uren per week omvat zonder invloed is op het passend karakter van een dienstbetrekking. Artikel 27 bepaalt dat voor de vrijwillig deeltijdse werknemer een dienstbetrekking als niet passend wordt beschouwd indien de aangeboden dienstbetrekking meer wekelijkse arbeidsuren omvat dan het gemiddeld wekelijkse aantal uren dat als basis diende voor de vaststelling van het uitkeringsstelsel van die werknemer, verhoogd met zes uren<sup>52</sup>.

Een eerste opvallende vaststelling is dat de huidige criteria over arbeidsduur zich niet uitspreken over de contractduur. Dit betekent dat het aanbod van een contract van bepaalde duur niet als reden van weigering dient aanvaard te worden door de RVA. Gezien tijdelijke jobs een aanzienlijk groter armoederisico in zich dragen dan vaste jobs<sup>53</sup>, het aandeel eraan de jongste decennia is toegenomen en tijdelijke jobs volgens de deelnemers een neerwaartse druk uitoefenen op de algehele arbeidsvoorwaarden, is een debat over de toevoeging van een criterium over contractduur op zijn plaats.

Hoewel er geen cijfergegevens over bestaan, is het op basis van de getuigenissen tijdens het overleg duidelijk dat het armoederisico varieert naargelang het type tijdelijke job en de sociale situatie van de betrokkene. Interimcontracten en tijdelijke contracten van korte duur brengen werk- en inkomensonzekerheid voor heel wat werknemers met zich mee. Voor personen met minder tewerkstellingskansen, zoals mensen in armoede en laaggekwalificeerden, is er een groter risico dat dergelijke jobs leiden tot (nog meer) bestaansonzekerheid. Voor hen vormen kortlopende contracten niet alleen minder vaak een springplank naar een vast contract, maar werpen ze ook belangrijke hindernissen op op andere domeinen. Zo willen bepaalde eigenaars niet verhuren aan interim-werknemers of werknemers met een contract van bepaalde duur<sup>54</sup>. Tijdelijke arbeidscontracten, zelfs al zijn ze van langere duur, worden dan weer soms als argument aangehaald door bankinstellingen om geen hypothecaire lening toe te kennen. Onzekerheid over het jobbehoud leidt tot slot eveneens tot meer werkstress en psychosociale risico's. Dit vormen allemaal redenen waarom de opeenvolging van tijdelijke contracten mensen, en de huishoudens waarvan ze deel uitmaken, verhinderen om hun levensplannen te bepalen en te concretiseren.

De regelgeving over passende dienstbetrekking heeft evenmin een criterium over atypische werkroosters (zaterdag-, zondagwerk, variabele werkroosters, ... ) opgenomen, op nachtarbeid na (zie punt 3.3. in dit verband).

De beoordeling van de criteria op het vlak van deeltijdse arbeid was minder eenduidig en nam meer tijd in beslag tijdens het overleg. Dit heeft te maken met het statuut van deze vorm van arbeid. In heel wat sectoren of ondernemingen is het ingevoerd en wordt het gebruikt als een alternatief voor

<sup>52</sup> Draguet, Daniel en Jean-Marie Lansberg (2005). *Op.cit.*, p. 1, 4.

<sup>53</sup> Het armoederisico van een job met een tijdelijk contract bedraagt 7,5 % tegenover 1,9 % voor een vast contract - EU SILC 2006. FOD Sociale zekerheid (2009). "Indicatoren inzake sociale inclusie. Inclusie: domein arbeid (.xls)", *Sociale bescherming en inclusie: de indicatoren*, <http://www.socialsecurity.fgov.be/nl/nieuws-publicaties/sociale-bescherming-inclusie-indicatoren/sociale-bescherming-inclusie-indicatoren.htm>

<sup>54</sup> Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding(2008). *Discriminatie diversiteit. Jaarverslag 2008*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2008), p. 18-25 ; Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2009), *Identification du type de signalement relatif au critère fortune. Note de travail*. Niet-gepubliceerd document.



een lineaire arbeidsduurvermindering met behoud van loon. Voor de werkgever is het dan een middel tot verlaging van de arbeidskost, voor de werknemer komt het dan tegemoet aan zijn wens naar een betere afstemming tussen beroeps-, gezins- en privéleven. Werknemers kiezen vaak bewust voor deeltijdse arbeid. Maar niet zelden gaat het ook om de enige mogelijke keuze, dus om 'keuzedwang'. De aanleiding kan het niet-vinden van een voltijdse job zijn, de druk tot het aanvaarden van job als gevolg van het activeringsbeleid, de zwaarte van de jobinhoud waardoor voltijdse jobuitoefening niet mogelijk is, een gebrekkige invulling van de randvoorwaarden bij tewerkstelling (niet vinden van betaalbare kinderopvang of thuiszorgdiensten, ...). Tijdens het overleg werd ook gewezen op de problematiek van 'elastische' deeltijdbanen: het gaat om banen die door hun uurrooster of door de tijd die nodig is om zich van de ene naar de andere baan te begeven, niet gecombineerd kunnen worden met een andere deeltijdse betrekking.

De keuzedwang valt het meest te beurt aan – opnieuw - de meest kwetsbaren. Na langdurige werkloosheid voelen ze zich vaak gedwongen om deeltijdse jobs te aanvaarden, wat niet altijd leidt tot een structurele verbetering van hun inkomenssituatie.

Tegen deze achtergrond is artikel 22 problematisch. Het impliceert dat werknemers verplicht kunnen worden een deeltijdse job te aanvaarden, zelfs al wensen ze voltijds te werken. Indien dit artikel wordt toegepast, kunnen de betrokkenen wel het statuut van deeltijdse werknemer met behoud van rechten aanvragen, op voorwaarde dat het minimum om een 1/3<sup>de</sup> voltijdse job gaat en dat ze alle voorwaarden vervullen om een uitkering als voltijdse werknemer te genieten. Indien ze aan bepaalde bijkomende voorwaarden voldoen, kunnen ze desgevallend ook een inkomensgarantiewitkering (IGU) aanvragen<sup>55</sup>. Verschillende deelnemers en actoren op het terrein signaleren echter dat de nieuwe IGU-regeling zorgt voor een daling van het inkomen in vergelijking met de oude regeling wanneer het gaat om kleinere deeltijdse (bijvoorbeeld 1/3<sup>de</sup> job), of halftijdse jobs. De inkomensbedragen van de oude regeling werden door menigeen al als ontoereikend bestempeld. De overleggroep vestigt ook de aandacht op een ander fenomeen: deeltijdse werknemers met een IGU moeten bereid zijn meer uren te aanvaarden en kunnen omgekeerd aan hun werkgever vragen om er meer te presteren. Het komt echter vaak voor dat die laatste weigert daarop in te gaan.

Wat artikel 27 betreft, vormt het vrijwillig karakter van de deeltijdse arbeid en de gevolgen ervan voor het recht op een werkloosheidsuitkering<sup>56</sup> voorwerp van debat: indien het beroep op dit statuut een door maatschappelijke omstandigheden gedwongen keuze van werknemers verbergt, dan stelt zich in elk geval de vraag waarom de deeltijdse baan geen recht op een volledige werkloosheidsuitkering opent.

Een diepgaande reflectie over (gekozen of gedwongen) deeltijdse arbeid kan evenmin voorbij aan de gevolgen op lange termijn van deze arbeid, die zeker voor mensen in armoede heel moeilijk in te schatten zijn. Dit statuut kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de opbouw van behoorlijke pensioenrechten.

<sup>55</sup> Die uitkering is dan een vorm van toeslag bij het deeltijdse loon. Belangrijke voorwaarden om die uitkering te kunnen verkrijgen, zijn ondermeer: over een bruto-maandloon beschikken dat lager ligt dan het gewaarborgd bruto- minimummaandloon, een aanvraag hebben ingediend bij de werkgever voor een voltijdse betrekking en beschikbaar blijven op de arbeidsmarkt voor een voltijdse betrekking.

<sup>56</sup> Iedere deeltijdse werknemer die niet voldoet aan de voorwaarden om als een voltijdse werknemer beschouwd te worden of om het statuut van onvrijwillig deeltijds of deeltijds met behoud van rechten te verwerven wordt als vrijwillig deeltijds beschouwd. Zij vormen in feite een restcategorie voor de werkloosheidsreglementering. Behalve om werknemers die kozen om het statuut van deeltijdse arbeid gaat het ook om een aantal uitgesloten wegens langdurige werkloosheid die deeltijds werk vonden en niet voldeden aan de voltijdse toelaatbaarheidsvoorwaarden.

## 3.3 Criteria verbonden met de afstemming tussen beroeps-, gezins- en privéleven

Verskillende criteria voor passend werk gaan nader in op elementen die de combinatie werk- privé-leven kunnen bemoeilijken. Ze bepalen onder welke voorwaarden motieven als de duur van het woon-werktraject, van de afwezigheid van de woonplaats, nachtwerk of familiale problemen een weigering of opzegging van een job rechtvaardigen in de ogen van de overheid.

Voor de overleggroep kan men onmogelijk spreken over de problematiek van een passende dienstbetrekking zonder te kijken of ze het leiden van een menswaardig bestaan mogelijk maakt. Zoals al vermeld in het eerste deel, is de mogelijkheid om een menswaardig leven te leiden en vooruitzichten te hebben voor zichzelf en zijn of haar gezin, de hoeksteen van het passende karakter van een job.

### 3.3.1 Overwegingen van familiale aard

Artikel 32, eerste alinea, bepaalt dat overwegingen van familiale aard, waaronder kinderlast, het passende karakter van een dienstbetrekking niet beïnvloeden, behalve indien zij een zwaar beletsel vormen en uitzonderlijk van aard zijn<sup>57</sup>.

Net als de twee artikels die hierna aan bod komen, geeft dit artikel aan welke plaats onze maatschappij toekent aan het beroeps- respectievelijk het gezinsleven. Wanneer de wetgever bepaalt dat overwegingen van familiale aard geen invloed hebben op het passende karakter van een dienstbetrekking, behalve wanneer ze een zwaar beletsel vormen, betekent dit concreet dat enkel een uitzonderlijke gebeurtenis, onafhankelijk van de wil van de werknemer en die zijn tewerkstelling tijdelijk onmogelijk maakt, aanvaard kan worden. De historische rechtvaardiging van deze zienswijze is gebaseerd op het feit dat de werkloosheidsuitkering, door haar aard zelf, niet mag fungeren als een uitkering voor 'vrouwen aan de haard'. Vandaar ook de mogelijkheid van vrijstelling die via 'artikel 90'<sup>58</sup> wordt geboden. Wie daar geen gebruik van maakt, wordt geacht volledig beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt.

De overleggroep beseft dat iedereen zich dagelijks moet inspannen om werk en privéleven met elkaar te verzoenen. Maar ze herinnert eraan dat de armen het daar extra moeilijk mee hebben door hun sociale problemen en hun isolement. Hoewel flexibiliteit van de arbeidstijd wordt voorgesteld als een manier om een betere balans te vinden tussen werk en privé, onderstrepen de deelnemers dat slechts een minderheid van de werknemers over onderhandelingsmacht beschikt opdat die flexibiliteit in hun voordeel uitdraait. Voor veel anderen wegen de voordelen van flexibele arbeidstijden (of het nu gaat om een andere indeling of vermindering van de werktijden) niet op tegen de nadelen op het vlak van jobkwaliteit (zoals lonen die de welvaartsevolutie niet volgen, werkstress, onstabiele contracten, enzovoort). De flexibiliteit wordt hun met andere woorden opgelegd en staat vaak synoniem met onzeker werk, onregelmatige uren en moeilijkheden om dit te verenigen met hun al moeilijke sociale en gezinssituatie.

De deelnemers benadrukken verder dat de familiale problemen verder reiken dan alleen wat dagelijkse beslommeringen. Meer nog dan hun leven organiseren en coördineren, proberen de kwetsbare gezinnen in de eerste plaats te overleven en samen een toekomst op te bouwen. De criteria voor een passende job dienen met dit aspect eveneens rekening te houden.

<sup>57</sup> Draguet, Daniel en Jean-Marie Lansberg (2005). *Op.cit.*, p. 5.

<sup>58</sup> Artikel 90 van het Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering over de vrijstelling aan de werkloze die zich in een toestand bevindt die moeilijkheden veroorzaakt op sociaal en familiaal vlak.



Volgens artikel 32 vormen problemen bij het vinden van (betaalbare) kinderopvang geen valabel motief voor de weigering of het stopzetten van een job. Als alleenstaande ouder kinderen ten laste hebben wordt evenmin als een 'gebeurtenis onafhankelijk van de wil van de werknemer' beschouwd. Sommige situaties worden echter wel aanvaard, op voorwaarde dat het om ernstige, uitzonderlijke en tijdelijke gebeurtenissen gaat, zoals de ziekenhuisopname van een kind.

Naast kinderopvang zijn er nog verschillende andere familiale verplichtingen die de tewerkstelling kunnen bemoeilijken (bijvoorbeeld de zorg voor bejaarde ouders). Dergelijke problemen zijn talrijk en komen vaker voor bij kwetsbare werklozen, die zich door een ontoereikende openbare dienstverlening geen gezinshulp of crèche kunnen veroorloven.

Het aanbod aan kinderopvangdiensten wordt unaniem als onvoldoende beschouwd. De openbare diensten die er zijn voor alle burgers, spelen een cruciale en onmisbare rol voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen. Precies omdat ze aan iedereen een universele toegang tot de basisbehoeften garanderen, zijn het de armste bevolkingsgroepen die het grootste slachtoffer vormen wanneer deze diensten tekortschieten<sup>59</sup>. Het behoud en de ontwikkeling van een groot en toegankelijk aanbod aan openbare diensten is dan ook een absolute voorwaarde voor de aanvaardbaarheid van het voorliggende criterium.

De talrijke eenoudergezinnen hebben het extra zwaar om de dagelijkse familiale verplichtingen te vervullen. Volgens een deelneemster van de overleggroep kunnen eenoudergezinnen met jonge kinderen niet aan dezelfde voorwaarden voldoen als een kerngezin met twee ouders. In ieder geval blijkt uit de beperkte invloed van de gezinssituatie van de werkzoekende op de definitie van 'passende betrekking', dat die hele wetgeving nog veel te veel uitgaat van het principe van een koppel waarvan één ouder gaat werken.<sup>60</sup>

Eenoudergezinnen zijn ook oververtegenwoordigd in de categorie van arme werknemers. De alleenstaande ouder beschikt vaak over een preciaire job met een zeer laag inkomen. Hoe overtuigt men werkzoekenden om zich te 'activeren' als ze enkel onzekere, slecht betaalde jobs aangeboden krijgen, die ze dan nog eens moeten zien te combineren met de vele dagelijkse problemen op het vlak van kinderopvang, vervoer, ... ?

Het zijn vandaag nog steeds vooral vrouwen die de zorg voor het gezin op zich nemen<sup>61</sup>. Zij zien zich het vaakst genoodzaakt een vrijstelling volgens artikel 90 aan te vragen, waardoor hun uitkering drastisch vermindert. Artikel 90 is dus zelden een vrije keuze, maar men heeft snel door dat het een betere optie is dan volledig uitgesloten te worden en geen enkele uitkering meer te ontvangen. Ook hier geldt dat al dan niet alleenstaande ouder zijn een bepalende factor is.

De verenigingen pleiten bijgevolg voor een financieel haalbare oplossing op het vlak van kinderopvang. Wanneer artikel 90 wordt toegepast, is het volgens hen aangewezen om in de periode dat de persoon in kwestie 'onbeschikbaar' is, samen een lange termijntraject uit te werken. Sommige OCMW's (bijvoorbeeld in Molenbeek) voeren dat nu al uit.

<sup>59</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2008). *Armoede- waardigheid-mensenrechten. 10 Jaar Samenwerkingsakkoord*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 144.

<sup>60</sup> Vrints, Lutgard (2009). *Bijdrage van de Gezinsbond aan het overleg over de passende dienstbetrekking*, Intern document.

<sup>61</sup> Dubot, Soizic (2008). "Femmes et activation : des galères absurdes et injustes", *Ensemble!*, Collectif Solidarité Contre l'Exclusion, nr. 63, p. 49.

### 3.3.2 Dagelijkse afwezigheid en duur van de verplaatsing

Artikel 25 bepaalt dat een job niet passend is indien zij gewoonlijk aanleiding geeft tot een dagelijkse afwezigheid van de normale verblijfplaats van meer dan 12 uur of indien de dagelijkse duur van de verplaatsingen hoger ligt dan 4 uur<sup>62</sup>.

Volgens de overleggroep is dit tijdsbestek te ruim. Het kunnen beschikken over twee inkomens in een gezin is vandaag de dag, uit noodzaak en door de maatschappelijke evolutie, de norm geworden. Bovendien druist het criterium in tegen de algemene wens om de arbeidstijd te verminderen en zo meer vrije tijd te creëren. Nogmaals geldt dat de situatie extra problematisch is voor eenoudergezinnen. Voor een alleenstaande ouder is deze afwezigheid al helemaal niet haalbaar. Opnieuw kan de notie 'gezinstijd' of recht op opvoeding ingeroepen worden. Tijd voor het gezin is een belangrijk criterium en moet worden opgenomen in de werkloosheidsreglementering. Kinderen hebben het recht om minstens een aantal uren per dag hun ouders te zien<sup>63</sup>.

Niet iedereen beschikt bovendien over dezelfde mogelijkheden om zich te verplaatsen: mensen in armoede zijn sneller lichamelijk en mentaal 'op'<sup>64</sup>, wat hun verplaatsingsgedrag kan beïnvloeden.

### 3.3.3 Nachtwerk

Artikel 29 behandelt het nachtwerk. Het bepaalt dat een dienstbetrekking als niet passend wordt beschouwd indien de prestaties gewoonlijk gelegen zijn tussen 20 en 6 uur<sup>65</sup>.

Artikel 23 houdt slechts rekening met de gevolgde beroepsoriëntatie of opleiding van de werkzoekende gedurende zes maanden. Waarom beschouwt artikel 29 dan de opleiding tot of oriëntering naar een beroep dat nachtwerk veronderstelt als definitief? Nachtwerk kan op een bepaald moment passend zijn voor een werkloze, die de job kan combineren met zijn privéleven, maar is dat daarom niet voor heel zijn leven. De gezinssituatie kan veranderen en de voordelen die de werknemer door zijn nachtwerk had, kunnen echte obstakels worden.

Samengevat stelt de overleggroep vast dat werknemers en werkzoekenden zich steeds flexibeler moeten opstellen, en dat ze hierdoor gedwongen worden meer precare jobs met onregelmatige uurroosters te aanvaarden. In combinatie met het tekort aan openbare diensten en doordat de reglementering geen rekening houdt met de gezinssituatie, belanden werknemers en werkzoekenden in een vicieuze cirkel. Ze krijgen zo hun leven niet op orde en kunnen niet anders dan voor kortetermijnoplossingen kiezen. Dit terwijl een job net voldoende garanties zou moeten bieden om persoonlijke en gezinsgebonden projecten te maken.

Alle deelnemers zijn het er ook over eens dat de kwetsbare economische situatie van gezinnen samenhangt met het al dan niet kunnen overeenstemmen van werk en ouderlijke taken. Een efficiënter beleid dat de ouders helpt hun beroeps- en gezinsleven op elkaar af te stemmen, kan positieve resultaten opleveren. De criteria van 1991 mogen niet voorbij gaan aan overwegingen van familiale aard. Want wat is het nut van een goede job als het gezinsleven eronder lijdt?

<sup>62</sup> Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2009). *Op.cit.*, p. 4.

<sup>63</sup> Vrints, Lutgard (2009). *Op. cit.*

<sup>64</sup> Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel-Hoofdstad (2008). *Op cit.*

<sup>65</sup> Draguet, Daniel en Jean-Marie Lansberg (2005). *Op.cit.*, p. 4.



## 4. Aanbevelingen

*“Een passende job is een job die een menswaardig bestaan mogelijk maakt en die vooruitzichten biedt.”*

Deze definitie gegeven door de deelnemers aan het overleg, vormde de grondslag bij de gehele analyse van de controle op de onvrijwillige werkloosheid, en meer specifiek, bij het concept van de passende dienstbetrekking. De beleidsaanbevelingen die eruit voortvloeien, stellen de principes en de uitwerking van het huidige arbeidsmarktbeleid grondig ter discussie. Ze overstijgen met andere woorden een loutere aanpassing van het concept van de passende dienstbetrekking in de werkloosheidsreglementering.

### 4.1. Aanbevelingen gericht op het globale arbeidsmarktbeleid

#### 4.1.1 Werk maken van een ‘passende’ begeleiding gericht op een structurele verbetering van de levensomstandigheden, in plaats van een gedwongen activering éézijdig gericht op een snelle arbeidsmarktparticipatie

Passende arbeid impliceert volgens de deelnemers de ontwikkeling van een ‘passend’ begeleidings-traject aangepast aan de globale noden van de persoon. Voor arme of kwetsbare werklozen zijn deze elementen niet alleen doorslaggevend voor hun kansen op arbeidsmarktinschakeling, maar voor de globale verbetering van hun levensomstandigheden. Hieronder volgen een aantal essentiële aandachtspunten bij de bepaling en uitvoering van dergelijke trajecten. Ze bepalen ook hun wenselijke looptijd.

Volgens de overleggroep is het nodig:

- de reële inspraak van de werklozen te garanderen;
- uit te gaan van eenieders individuele mogelijkheden en beperkingen;
- de structurele hindernissen bij de toegang tot de begeleidingstrajecten en tijdens het doorlopen ervan, weg te werken. Dit houdt in dat men eerst of tegelijk de situatie op andere levensdomeinen (huisvesting, gezondheid, enzovoort) verbetert, vooraleer het eigenlijke arbeidstraject aan te vatten. En dit noodzaakt een voldoende ruim, toegankelijk, betaalbaar en kwalitatief aanbod aan publieke of non-profit diensten (kinderopvang, vervoer, thuiszorg, ...), onontbeerlijk voor een effectieve toegang tot een inschakelingstraject;
- een vaste begeleider voor te stellen doorheen alle fasen van het traject.

Het activeringsbeleid is niet doof gebleven voor de roep naar meer ‘passende’ begeleiding. De verhoging en de verbetering van het algemeen aanbod aan trajectbegeleiding in de verschillende gewestelijke diensten illustreert dit. Specifiek voor kwetsbare werklozen is men begonnen of experimenteert men met langduriger trajecten die een bijzondere aandacht vestigen op de situatie van de betrokkene op andere levensdomeinen. Het verdient aanbeveling om dit beleidsspoor verder uit te bouwen en ze te evalueren in samenwerking met de doelgroep.

De nadruk blijft volgens de deelnemers echter liggen op een snelle arbeidsmarkttoeleiding, met weinig inspraakmogelijkheden voor de werkzoekenden. Het controlebeleid op de onvrijwillige werkloosheid werkt deze tendens sterk in de hand (zie punt 4.1.2). De gevolgen zijn nadelig voor de



inschakeling op de arbeidsmarkt: trajecten die te kort zijn om de armoedegerelateerde problemen voldoende te kunnen aanpakken, trajecten of vormingen die niet aangepast zijn aan de competenties van de persoon, wat leidt tot stopzettingen, ... De bredere sociale inschakeling wordt dan doorkruist door enerzijds een belangrijke verhoging van het aantal gesanctioneerde personen dat een beroep doet op het OCMW en anderzijds door het feit dat de werklozen 'gedwongen' worden precare jobs te aanvaarden, zelfs al bieden ze geen toekomstperspectieven.

De verklaring voor de contraproductiviteit van het activeringsbeleid heeft volgens velen op het terrein te maken met het feit dat het Belgisch federaal en gewestelijk activeringsbeleid gaandeweg strikter de richtlijnen van het Europese Werkgelegenheidsstrategie heeft toegepast. De doelstelling van betere jobkwaliteit in deze strategie is duidelijk ondergeschikt aan de doelstellingen van meer flexibiliteit van contracten en arbeidsduur en een hogere arbeidsinzetbaarheid. De functie van het activeringsbeleid in deze is dan precies om werklozen vlugger een job of inschakeling aan te bieden, waarbij de kwaliteit ervan secundair is. Het is dan ook cruciaal om in de post-Lissabonstrategie de hoofddoelstelling te verleggen naar passende, kwaliteitsvolle begeleiding en arbeid. Eenzelfde debat over een koersverandering van het activeringsbeleid is wenselijk op de verschillende beleidsniveau's op Belgisch vlak, uiteraard met erkenning van de rol van de sociale partners.

#### **4.1.2 Aanbieden van een 'passende' controle op onvrijwillige werkloosheid die het evenwicht tussen individuele en maatschappelijke verantwoordelijkheid herstelt**

De werkloosheidsverzekering noodzaakt het bestaan van een regelgeving die onvrijwillige werkloosheid controleert. De autonomie van de werkloze bij de invulling van zijn beroepsproject kan bijgevolg niet absoluut zijn. Maar het sociale, solidaire karakter van de werkloosheidsverzekering impliceert dat hiertegenover een evenwaardige maatschappelijke verantwoordelijkheid staat.

Voor de deelnemers vormt de aanvaarding van een passende job de meest legitieme controlevoorwaarde. Andere controlegevallen die behoren tot artikel 51 van het K.B. houdende de werkloosheidsreglementering<sup>66</sup> zijn problematischer, zo bleek uit het overleg. In tegenstelling tot de aanvaarding of verlaten van passend werk, is de controle op de weigeringen, stopzettingen of mislukkingen van een opleiding of inschakelingsactie niet gebonden aan wettelijke regels die een minimale bescherming bieden tegen bestaansonzekerheid. Nochtans blijkt uit de praktijk dat de opstelling op dit vlak van de werkloze vaak niet ingegeven is door manifeste onwil, maar wel door de aanwezigheid van een armoedeproblematiek of negatieve ervaringen op het vlak van begeleiding of tewerkstelling. Wanneer onder deze omstandigheden de uitkering geschorst wordt, dan leidt dat enkel tot een verdere precarisering van de betrokkene.

Het federale controleluik uit het Samenwerkingsakkoord van 2004 betreffende de begeleiding en opvolging van werklozen legt de verantwoordelijkheid volledig bij de werkloze zelf: hijzelf dient aan te tonen dat hij voldoende zoekinspanningen heeft geleverd, zelfs indien hij nog geen concreet inschakelings- of werkaanbod heeft ontvangen. Ook blijkt men zelden voldoende rekening te houden met de persoonlijke en sociale situatie van de betrokkene noch met zijn arbeidsmarktchansen, hoewel de procedure dit voorziet. De contracten bieden nauwelijks of geen rechtsbescherming voor

<sup>66</sup> Artikel 51 van het Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *Belgisch Staatsblad*, 31 december 1991.



de werklozen. Ze worden eerder als drukmiddel ingezet opdat de personen makkelijker jobs aanvaarden, zelfs al hadden ze die niet moeten aanvaarden op grond van de criteria van de passende dienstbetrekking. Dat de vrijstelling van controle bij het volgen van een inschakelingstraject niet automatisch is, maar beperkt en slechts tijdelijk, kan dan weer een rem zetten op het slagen van het traject.

De stapsgewijze implementatie van het plan heeft tot nog toe geleid tot een almaar toenemend aantal negatieve beslissingen. Indien men niet enkel de definitieve uitsluitingen in rekening brengt tijdens het derde evaluatiegesprek, maar ook de tijdelijke sancties en artikel 70 (het niet-ingaan op een oproep), dan bekomt men een aanzienlijk groter aantal dan in de periode van het 'artikel 80'<sup>67</sup>. De arme werklozen lopen de meeste kans op sancties: precies door hun armoedesituatie, hebben zij meer moeite om te antwoorden op de oproepingen van de RVA en om hun zoekinspanningen aan te tonen.

Het plan heeft ook neveneffecten: het aantal sancties op basis van artikel 51<sup>68</sup> is gevoelig toegenomen sedert de invoering ervan, en dit zowel voor zij die onder het toepassingsgebied van het plan vallen (langdurig werklozen) als voor de anderen. De automatische transmissie van gegevens vanuit de gewesten naar de RVA – eveneens een cruciaal element van het Samenwerkingsakkoord - biedt hiervoor een verklaring. De deelnemers wijzen ook op het toenemend beroep op artikel 90<sup>69</sup>. Werklozen doen vaak een beroep op dit artikel wanneer hun beschikbaarheid op de arbeidsmarkt zwaar op de proef wordt gesteld, bijvoorbeeld wanneer ze geen betaalbare kinderopvang vinden. De 'vrijstelling' in toepassing van artikel 90 leidt tot een zodanige vermindering van de uitkering dat dit de levensomstandigheden van reeds bestaansonzekere personen nog verslechtert.

De huidige controlepraktijk doet de deelnemers besluiten dat er nood is aan een breed en fundamenteel maatschappelijk debat over de controle op de onvrijwillige werkloosheid en de daaraan verbonden sancties, waarbij ook de stem van armoedeverenigingen, Verenigingen van steden en gemeenten - Afdeling OCMW's - en de sociale inschakelingseconomie gehoord wordt. De opmaak van een nieuw Samenwerkingsakkoord betreffende de begeleiding en opvolging van werklozen, waarrond momenteel reeds beleidspistes op tafel liggen, kan hiertoe een uitgelezen moment vormen.

### 4.1.3 Creëren van meer passende jobs

Het percentage en vooral het absoluut aantal werkende armen tijdens de laatste jaren<sup>70</sup>, illustreren dat er al een structureel gebrek was aan passende jobs – zoals gedefinieerd door de deelnemers - voor de huidige crisis. Meer specifiek wijst de veel hogere armoederisicograad van werknemers met een tijdelijk contract in vergelijking met zij die over een vast contract beschikken, op het gebrek aan stabiele jobs. Voor de deelnemers zijn dit indicaties van de carrousel waarin arme personen vaak

<sup>67</sup> Artikel 80 van het Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *Belgisch Staatsblad*, 31 december 1991. 'Samenwonende' werklozen waarvan de werkloosheidsduur een zekere grens - verschillend naargelang leeftijd, geslacht en verblijfplaats - had bereikt, zagen hun recht op uitkeringen opgeschort.

<sup>68</sup> Dit artikel definieert de gevallen waarbij de werkloosheid als 'vrijwillig' wordt beschouwd. Zie punt 1.1.

<sup>69</sup> Artikel 90 van het Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering over de vrijstelling aan de werkloze die zich in een toestand bevindt die moeilijkheden veroorzaakt op sociaal en familiaal vlak.

<sup>70</sup> Zie [http://www.armoedebestrijding.be/cijfers\\_tewerkstelling.htm](http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_tewerkstelling.htm)



terechtkomen: een opeenvolging zonder einde van periodes van werkloosheid, inschakelingstrajecten en tijdelijk werk. Om dit een halt toe te roepen, is het bijgevolg cruciaal dat een verhoging van het aantal passende inschakelingstrajecten gevolgd wordt door een vergelijkbare verhoging van het aantal passende jobs.

Eenzijds gaat het erom om meer kwaliteitsvolle jobs te creëren, dit wil zeggen jobs met goede arbeidsvoorwaarden. Een dergelijke ontwikkeling noodzaakt een ombuiging in het huidige arbeidsmarktbeleid. Dat beleid neigt namelijk, onder impuls van de flexibilisering van contracten en van de arbeidstijd, naar een deregulering van het arbeidsstatuut. De rol van de werkgevers en de overheid wordt hier dus bevestigd. Wat deze laatste betreft, dient het debat zich zowel toe te spitsen op haar rol als regulator van de creatie en het behoud van kwaliteitsvolle jobs, maar ook als actor zelf in het proces van jobcreatie.

Anderzijds komt het erop aan de strijd tegen de werkloosheidsvallen voort te zetten, indien men een structurele verbetering van de levensomstandigheden beoogt. Voor mensen in armoede treden vallen van verschillende aard vaak tegelijk op: financiële, psychologische (verbonden met de armoedebeleving zelf), vallen als gevolg van de niet-beschikbaarheid van betaalbare publieke diensten, ... Vandaar dat het aangewezen is om een meer samenhangende strategie uit te werken ter bestrijding van deze vallen.

#### **4.1.4 Garanderen van minimumuitkeringen en lage lonen die een menswaardig leven toelaten**

De hoogte van de sociale bijstandsuitkeringen en van de meeste sociale minima in de sociale zekerheid blijft ontoereikend om een waardig leven te leiden, ondanks de welvaartsaanpassingen van de voorbije decennia. Een verhoging van deze bedragen kan op zijn beurt een hefboomfunctie vervullen voor een noodzakelijke verhoging van de werkloosheidsuitkeringen; deze zijn sterk uitgehouden in vergelijking met de loon- en welvaartsevolutie. Daarnaast is het wenselijk om alle sociale uitkeringen welvaartsvast te maken op een volledig structurele, automatische wijze. Dit vergt een aanpassing van het huidige mechanisme van welvaartsvastheid. In afwezigheid van een dergelijk mechanisme, dreigt de inflatie aan aanvullende, voorwaardelijke steunmaatregelen nog toe te nemen. En zo'n maatregelen bevorderen de inkomenszekerheid niet, maar vormen eerder financiële werkloosheidsvallen op zichzelf. De verhoging van de sociale uitkeringen dient vervolgens gekoppeld te worden aan een verdere verhoging van de lage lonen.

### **4.2. Aanbevelingen gericht specifiek op de notie van passende arbeid**

De huidige notie van passende dienstbetrekking is een cruciaal gegeven in de bescherming tegen de aanvaarding van en het vertrek uit preciaire arbeid. Maar ze biedt onvoldoende bescherming, en bovendien neemt de preciaire arbeid toe. Ze is ook nog gebaseerd op het kostwinnersmodel, terwijl nu het tweekomensgezin en eenoudergezin de norm zijn. Evenmin houdt ze rekening met toegenomen verwachtingen van werknemers over een betere afstemming tussen hun beroeps-, gezins- en privéleven. Voor mensen in armoede gaat het vaak niet enkel om een betere afstemming, maar



om de mogelijkheden om hun recht op een gezinsleven te kunnen uitoefenen en hun opvoedende verantwoordelijkheden op zich te kunnen nemen.

#### 4.2.1 Inpassen van het criterium van het behoud van beroepskeuze in een breder criterium van bescherming van loopbaankeuze

Er zijn meer en meer werknemers die een job uitoefenen die niet beantwoordt aan hun oorspronkelijke kwalificatie of beroepskeuze. De werknemers hebben dan ook nood aan een criterium dat hun loopbaankeuzes beschermt eerder dan hun initiële beroepskeuze.

Volgens de deelnemers is het nodig:

- het behoud van beroepskeuze te beschermen, maar langer dan zes maanden. De zoektocht naar een passende job kan immers een tijdrovend proces zijn. Vele factoren vormen hier de oorzaak van: het structureel tekort aan jobs voor verschillende kwalificatieniveaus (onder andere door de delocalisering), de langere sollicitatieprocedures als gevolg van de hogere vereisten die werkgevers stellen, de wachttijden bij het beginnen van een opleiding of inschakelingstraject, de onbereikbaarheid met het openbaar vervoer van heel wat werkplaatsen (voor werklozen die behoren tot arme huishoudens komt daar de financiële kostprijs van het vervoer bij);
- het recht op verandering van beroepskeuze in zekere mate te erkennen: dit is de logica zelve indien men de mobiliteit van werknemers en het levenslang leren aanmoedigt;
- de mogelijkheid om laaggeschoolden te verplichten eender welke job te aanvaarden, zoals nu wettelijk kan, te herzien. De huidige situatie houdt in dat men werklozen zelf verantwoordelijk stelt voor hun laaggeschooldheid. Dit miskent de invloed van maatschappelijke processen ter verklaring van dit fenomeen: het historisch hogere aandeel van laaggeschoolden, verkeerde studieoriëntering binnen het onderwijs, de structurele uitstoot van laaggeschoolde arbeidskrachten tijdens de laatste decennia, ... Het is noodzakelijk hen het recht toe te kennen loopbaanoriëntatie te volgen, al of niet gevolgd door een inschakelings- of opleidingstraject. Een wettelijke aanpassing in die zin zou ook beter bij de praktijk aansluiten.

#### 4.2.2 Streven naar kwaliteitsvoller arbeidsstatuten

Er wordt gevraagd om artikel 24 over de verloning te hervormen.

De volgende pistes worden voorgesteld:

- beschermen van de betalings- en loonvoorwaarden van de werknemer. Dit impliceert onder andere dat de bewijslast niet enkel bij de werknemer mag gelegd worden, en enkel die banen als passend te beschouwen die leiden tot een volledige onderwerping aan de sociale zekerheid;
- het in rekening brengen van de stijging van andere financiële posten als gevolg van de werkherovating zoals de kosten voor kinderopvang, het eventuele verlies van vrijstelling van belastingen, het eventuele verlies van sociale tarieven verbonden aan het statuut van werkzoekend, enzovoort.

Wat artikelen 22 en 27 over de arbeidsduur betreft, wenst de overleggroep een debat aan te gaan over verschillende punten, zoals:

- de afwezigheid van criteria over contractduur. Dient een werknemer een interim-job, een erg kortdurige job, of opeenvolgende tijdelijke jobs te aanvaarden? Zelfs al is het mogelijk dat die jobs een

springplankeffect teweegbrengen naar stabiele jobs, voor laaggekwalificeerde en bestaansonzekere personen treedt dit effect vaak niet op of houden die jobs hen in bestaansonzekerheid of vergroten ze zelfs;

- het feit dat, uitgezonderd de nachtarbeid, ook een criterium over atypische werkroosters ontbreekt, terwijl zo'n werkroosters het recht op een waardig gezinsleven soms in het gedrang brengen;
- het echte 'vrijwillige' karakter van de vrijwillig deeltijdse werknemers. Onder hen, zijn er die niet vrijwillig deeltijds aan de slag zijn, maar dit noodgedwongen doen omdat ze geen betaalbare kinderopvang vinden, een voltijdse uitoefening van de taak te belastend is, het werkrooster van hun deeltijdse job niet te combineren is met een andere deeltijdse job (iets wat vaak voorvalt) ;
- de sociale rechten die onvrijwillige deeltijdse jobs openen (bijvoorbeeld recht op een behoorlijk pensioen) en de mate van behoorlijk inkomen die ze bieden, gezien een voltijdse werknemer verplicht kan worden een deeltijdse job te aanvaarden tegen zijn wil. Dit brengt ook een evaluatie over de toereikendheid van de nieuwe inkomensgarantieuitkering met zich mee.

#### 4.2.3 Aanbieden van jobs die de uitoefening van het recht op een gezinsleven mogelijk maken

Overwegingen van familiale aard worden, behalve als ze een zwaar beletsel vormen, niet als reden voor de weigering van werk erkend. Het niet vinden van betaalbare kinderopvang of gezinshulp en de zorg voor een inwonende ouder of gehandicapt kind, ... wordt normaal niet als een zwaar beletsel beschouwd. Deze gebeurtenissen kunnen de aanvaarding van werk wel ernstig hinderen. Door een beroep te doen op externe hulp, een regeling van arbeidsduurvermindering of een deeltijdse job aan te vragen, of vrijstelling van controle via artikel 90 aan te vragen, kunnen tweeverdienerhuishoudens die gebeurtenissen vaak opvangen. Werklozen die leven in bestaansonzekerheid, en in het bijzonder maatschappelijk kwetsbare alleenstaande ouders, hebben die keuze vaak niet, willen ze niet (verder) in armoede verzeild raken. Het zou dan ook niet meer dan billijk zijn om de genoemde ernstige hindernissen wel als een element op te nemen.

Wat de criteria over de dagelijkse woon-werk verplaatsing en de nachtarbeid betreft, wenst de overleggroep een gedachteswisseling te voeren over de inschrijving van één of meerdere extra bepalingen die de toepassing van deze criteria verbinden met het recht op een waardig gezinsleven en het welzijn van ouder en kind.



# Lijst van deelnemers aan het overleg

ACV Studiedienst

Association Coordonnée de Formation et d'Insertion - Fédération des Initiatives et Actions Sociales (ACFI-FIAS), pour l'Interfédération des EFT/OISP

ATD Vierde Wereld

Belgisch netwerk armoedebestrijding

Collectif solidarité contre l'exclusion

Federatie van Vlaamse OCMW – maatschappelijk werkers

Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des opérateurs d'économie sociale d'insertion asbl (FeBISP)

Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS (Féwasc)

Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté

Gezinsbond

Habiter Bruxelles

Interfédération des Entreprises de Formation par le Travail (EFT) et des Organismes d'Insertion socioprofessionnelle (OISP)

Le Forem

Luttés Solidarités Travail (LST)

Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel-Hoofdstad

Solidarité des alternatives wallonnes et bruxelloises (SAW-B)

Travailleurs sans emploi FGTB Liège-Huy-Waremme

Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VSGB) – Afdeling OCMW

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)

Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen

Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)

## Bilaterale gesprekken

Bjorn Cuyt - UNIZO Studiedienst

Hilde Duroi - ABVV Studiedienst

Catherine Jadoul & Nadine Saint-Viteux – Actiris Dienst Werkzoekenden

Wouter Langeroot – RVA Directie Geschillen

Ramón Peña-Casas – Observatoire Social Européen (OSE)

Tekst gedeeltelijk vertaald uit het Frans

# BIJLAGE

## Criteria van de passende dienstbetrekking

Criteria van passende dienstbetrekking bestudeerd tijdens het overleg.

Ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering<sup>71</sup>.

### 1. Elementen zonder invloed op het passend karakter van de dienstbetrekking

#### 1.1. Wekelijkse arbeidsduur (artikel 22)

De omstandigheid dat de arbeidsregeling normaal gemiddeld geen 35 uren per week omvat.

#### 1.2. Overwegingen van familiale aard (artikel 32, 1°)

Overwegingen van familiale aard, inzonderheid kinderlast, behoudens wanneer zij een zwaar beletsel vormen. Onder zwaar beletsel wordt verstaan een uitzonderlijke gebeurtenis, onafhankelijk van de wil van de werknemer, die zijn tewerkstelling tijdelijk onmogelijk maakt.

#### 1.3. De hervatting in een andere dienstbetrekking (artikel 32, 2°)

Het feit dat de werknemer eerstdaags het werk zal hervatten in een andere dienstbetrekking, behalve indien hij op het ogenblik van het aanbod het bewijs levert dat hij werkelijk in dienst getreden is. Bovendien moet hij het bewijs leveren dat die indienstneming ten laatste binnen de acht dagen heeft plaatsgehad.

### 2. Elementen met invloed op het passend karakter van de dienstbetrekking

#### 2.1. Behoud van beroepskeuze voor uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en schoolverlaters (artikel 23)

Tijdens de eerste zes maanden van werkloosheid wordt een dienstbetrekking als niet passend beschouwd indien zij niet overeenstemt met het aangeleerd beroep, noch met het gewoon beroep, noch met een aanverwant beroep.

---

<sup>71</sup> [http://www.rva.be/frames/frameset.aspx?Path=D\\_opdracht\\_VW&Items=1&Language=NL](http://www.rva.be/frames/frameset.aspx?Path=D_opdracht_VW&Items=1&Language=NL)



Voor de jonge werknemer bedoeld in artikel 35 of 36 van het K.B. van 25-11-1991 vangt de periode van zes maanden aan op het tijdstip waarop hij zich inschrijft als werkzoekende na het einde van zijn studies.

De periode van zes maanden is niet van toepassing indien uit een advies van de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling blijkt dat de kans op tewerkstelling in het beschouwde beroep zeer gering is.

Na het verstrijken van de periode van zes maanden is de werknemer verplicht een dienstbetrekking in een ander beroep te aanvaarden. Voor de beoordeling van het passend karakter van deze dienstbetrekking wordt rekening gehouden met zijn geschiktheid en vorming.

## 2.2. Loon en sociale zekerheid (artikelen 24 en 26)

Een dienstbetrekking wordt als niet passend beschouwd indien:

- de bezoldiging niet overeenstemt met de barema's die voorzien zijn bij wettelijke of reglementaire bepaling of bij collectieve arbeidsovereenkomst, of bij ontstentenis daarvan, met het gebruik;
- de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake de betaling van de bezoldiging, de arbeidsduur of de arbeidsvoorwaarden door de werkgever op volgehouden wijze niet worden nageleefd;
- zij in België wordt uitgeoefend en niet leidt tot een onderwerping, minstens ten dele, aan de sociale zekerheid der arbeiders;

Opmerking :

Vanaf 01-01-2005 wordt een dienstbetrekking (ook al is ze gedeeltelijk onttrokken aan de toepassing van de sociale zekerheid der werknemers) uitgeoefend bij een werkgever die ressorteert onder het Paritair Comité voor het tuinbedrijf als een passende dienstbetrekking beschouwd ; voorzover het betaalde loon minstens gelijk is aan de minimumlonen voorzien in de C.A.O.'s van 29-07-2005.

- de nettobezoldiging die deze betrekking oplevert (verminderd met het bedrag van de reiskosten ten laste van de werknemer, en in voorkomend geval vermeerderd met het bedrag van de uitkering dat de werknemer kan genieten tijdens de duur van de betrekking en van de gezinsbijslag) niet ten minste gelijk is aan het bedrag van de uitkering (na inhouding van de bedrijfsvoorheffing, en in voorkomend geval vermeerderd met het bedrag van de gezinsbijslag) die de werknemer kan genieten als volledig werkloze.

## 2.3. Verplaatsingsduur en dagelijkse afwezigheid van huis (artikel 25)

- Een dienstbetrekking wordt als niet passend beschouwd indien zij een gewone dagelijkse afwezigheid uit de gewone verblijfplaats ten gevolge heeft van meer dan 12 uur of indien de dagelijkse duur van de verplaatsing gewoonlijk meer dan 4 uur bedraagt. Om de duur van de afwezigheid en van de verplaatsing te bepalen wordt rekening gehouden met de gemeenschappelijke vervoermiddelen en eventueel met de persoonlijke vervoermiddelen die de werknemer normaal kan gebruiken.
- De duur van de afwezigheid en van de verplaatsing mag langer zijn, wanneer ingevolge de gebruiken van de streek en de mobiliteit van de arbeidskrachten, de werknemers van de streek gewoonlijk lange verplaatsingen moeten doen om hun dienstbetrekking te vervullen en op voorwaarde dat de leeftijd of de gezondheidstoestand van de werknemer geen hinderpaal vormt voor deze verplaatsing.
- De duur van de afwezigheid (12 uur) of van de verplaatsing (4 uur) kan, zelfs indien zij de in §1 vermelde grenzen niet overschrijdt, uitzonderlijk als overdreven worden beschouwd wegens de

leeftijd of de gezondheidstoestand van de werknemer, indien de dienstbetrekking uitgeoefend moet worden in een plaats die ver van zijn gewone verblijfplaats gelegen is.

- Indien de afstand tussen de verblijfplaats van de werknemer en de plaats van het werk 25 km niet overschrijdt, wordt geen rekening gehouden met de duur van de afwezigheid en van de verplaatsing.
- Een dienstbetrekking kan als niet passend worden beschouwd indien de verplaatsing naar of van het werk gebeurt in omstandigheden of op uren waardoor de veiligheid van de werknemer in gevaar komt of waaraan in sociaal opzicht ernstige bezwaren verbonden zijn.

## 2.4. Deeltijdse betrekkingen (artikel 27)

- Ten aanzien van de vrijwillig deeltijdse werknemer wordt een dienstbetrekking als niet passend beschouwd indien het gemiddeld wekelijks aantal arbeidsuren van de aangeboden betrekking meer bedraagt dan het aantal dat in rekening werd gebracht voor de vaststelling van het uitkeringsstelsel, verhoogd met zes uren.
- Ten aanzien van de jonge werknemer die aanspraak maakt op overbruggingsuitkeringen wordt een dienstbetrekking als niet passend beschouwd indien het gemiddeld wekelijks aantal arbeidsuren van de betrekking meer bedraagt dan de helft van het aantal arbeidsuren dat geldt voor een persoon die in dezelfde onderneming, of bij ontstentenis, in dezelfde bedrijfstak, voltijds is tewerkgesteld.

## 2.5. Nachtarbeid (artikel 29)

- Een aangeboden dienstbetrekking wordt als niet passend beschouwd indien zij gewoonlijk aanleiding geeft tot arbeidsprestaties, die gelegen zijn tussen 20 en 6 uur met uitsluiting van de dienstbetrekkingen waarvan de arbeidsprestaties uitsluitend verricht worden tussen 6 uur en 24 uur en de dienstbetrekkingen waarvan de arbeidsprestaties gewoonlijk aanvangen vanaf 5 uur.

Dit is evenwel niet van toepassing op:

- de werknemer die door zijn school- of beroepsopleiding heeft gekozen voor een beroep dat doorgaans nachtprestaties met zich meebrengt;
- de werknemer die, door een effectieve en hoofdzakelijke tewerkstelling, een beroep dat doorgaans nachtprestaties met zich meebrengt heeft aangeleerd;
- de dienstbetrekking aangeboden door werkgevers die niet vallen onder de toepassing van de C.A.O. nr. 46 van 23-03-1990 betreffende de begeleidingsmaatregelen voor ploegenarbeid met nachtprestaties alsook voor andere vormen van arbeid met nachtprestaties, algemeen bindend verklaard bij K.B. van 10-05-1990;
- de overschakeling naar een arbeidsregeling zoals bedoeld in het eerste lid, van een werknemer die reeds tewerkgesteld is in de onderneming wanneer deze overschakeling geregeld wordt door een C.A.O., afgesloten volgens de regels bepaald in artikelen 4 tot 6 van de C.A.O. nr. 46 van 23-03-1990.
- Een dienstbetrekking wordt niet langer als passend beschouwd indien de werknemer de arbeidsovereenkomst beëindigd heeft overeenkomstig artikel 8, § 3 van de C.A.O. nr. 46 van 23-03-1990.



# ENERGIE EN WATER: NAAR EEN EFFECTIEF RECHT



# IV ENERGIE EN WATER: NAAR EEN EFFECTIEF RECHT

Inleiding .....	129
4.1. Naar een effectief recht op energie .....	131
4.2. Naar een effectief recht op water .....	159
Lijst van deelnemers .....	191

# INLEIDING

Vier jaar geleden startte het Steunpunt met een overleggroep over energie, waaraan zowel sociale als ecologische organisaties deelnemen. Zij wezen tijdens de discussies op het feit dat er zich ook betreffende water problemen stellen. Dit was voor het Steunpunt de aanleiding om begin 2009 ook een overleggroep rond water te organiseren. De samenstelling van deze twee overleggroepen is quasi dezelfde. Enkel een opbouwwerkorganisatie die een werking opstartte rond water in Vlaanderen en enkele organisaties die vanuit een ecologische en Noord-Zuid-engagement werken zijn er bijgekomen.

We kozen ervoor zowel water als energie in éénzelfde hoofdstuk in dit Verslag te behandelen. De samenstelling van beide overleggroepen is bijna dezelfde en bovendien zijn er bijzonder veel parallellen tussen beide thema's.

Voor elektriciteit en gas is een geliberaliseerde markt een realiteit. Voor water is dit niet het geval, maar bij heel wat actoren leeft de vrees dat een liberalisering en privatisering er ook wordt doorgevoerd.

Voor zowel energie als water en sanitatie (met dit laatste worden adequate sanitaire voorzieningen bedoeld) hechten de deelnemers van het overleg veel belang aan een recht dat zich ook effectief op het terrein realiseert.

In de concrete dienstverlening spelen de energie- en waterbedrijven natuurlijk een heel belangrijke rol. Dat was voor de leden van de overleggroep trouwens ook de aanleiding om aan het Steunpunt te vragen een bevraging uit te voeren bij de watermaatschappijen. De bevraging werd gerealiseerd in de drie gewesten, in het Vlaamse Gewest gebeurde dit in samenwerking met de Vlaamse Milieu-maatschappij. De resultaten van deze bevraging zijn verwerkt in de tekst. De overleggroep boog zich vervolgens over de vraag op welke manier de dienstverlening moet worden vormgegeven en gereguleerd, met respect voor de positie van de klant, en in het bijzonder die van de klanten in een situatie van armoede of bestaansonzekerheid.

Bij de bespreking van de prijspolitiek heeft de overleggroep geprobeerd rekening te houden met sociale, solidaire en ecologische criteria. Daarbij ging ook veel aandacht uit naar de eisen die aan de installatie (in huis) moeten worden gesteld.

Vanuit de vaststelling dat er afsluitingen van energie en water gebeuren, hebben de leden van de overleggroep zich ook gebogen over de vraag wat kan gebeuren als een gezin zijn energie- en waterfacturen niet meer kan betalen.

Besparing van energie en water heeft niet alleen een ecologische waarde maar ook consequenties op de factuur. Paradoxaal genoeg leven de gezinnen met een laag inkomen juist in woningen met een slechte isolatie en huishoudtoestellen met een hoog energieverbruik, en zonder een waterbesparende installatie en gebruik van hemelwater. Tegelijk bereiken de bestaande ondersteuningsmaatregelen heel moeilijk deze groepen. Het is voor de overleggroep dan ook een prioriteit om een belangrijke energie- en waterbesparing te realiseren bij lage-inkomensgroepen.

Uiteraard zijn er ook heel wat verschillen tussen de energie- en watersector inzake het gevoerde beleid en sociale maatregelen. Deze verschillen tussen sectoren – samen met deze tussen de gewesten onderling - maken de vergelijking dan weer bijzonder interessant.



# 4.1.

## NAAR EEN EFFECTIEF RECHT OP ENERGIE

# 4.1. NAAR EEN EFFECTIEF RECHT OP ENERGIE

<b>Inleiding</b> .....	<b>134</b>
<b>1. Een effectief recht op energie</b> .....	<b>135</b>
1.1. Grondwettelijk recht	135
1.2. Basispakket energie	135
1.3. Gegarandeerde minimumlevering die niet kan afgesloten worden	135
<b>2. De consument in de geliberaliseerde energiemarkt</b> .....	<b>136</b>
2.1. Informatie en begeleiding	136
2.2. De relatie van de klant met de leveranciers	137
2.3. Ombudsdienst	138
2.4. Evaluatie van de gas- en elektriciteitsmarkten	139
2.5. Andere energiebronnen	140
<b>3. Tarieven en installatie</b> .....	<b>140</b>
3.1. Plafonnering van de energieprijzen	140
3.2. Criteria voor prijsbeleid	141
3.3. Sociale maximumprijzen	141
3.3.1 Laagste tarief van de markt	141
3.3.2 Automatische toekenning van de sociale maximumprijzen	142
3.3.3 Doelgroep	143
3.4. Installatie	144
<b>4. Problemen met betaling van energiefacturen</b> .....	<b>145</b>
<b>5. Duurzaam omgaan met energie</b> .....	<b>148</b>
5.1. Informatie en begeleiding	148
5.2. De uitdaging van de voorfinanciering van energiebesparende maatregelen	149
5.3. Dringende aandacht voor ondersteuningsmogelijkheden voor huurders	150
<b>6. Aanbevelingen</b> .....	<b>151</b>
6.1. Garanderen van een effectief recht op energie	151
6.1.1 Grondwettelijk inschrijven van een recht op energie	151
6.1.2 Voorzien van een basispakket energie zonder kosten voor de klant	151

6.1.3	Voorzien van een gegarandeerde minimumlevering die niet kan afgesloten worden	151
<b>6.2.</b>	<b>Aandacht hebben voor de verschillende energiebronnen die gezinnen gebruiken</b>	<b>151</b>
<b>6.3.</b>	<b>Voorzien van informatie over de liberalisering, de sociale maatregelen en energiebesparende ingrepen</b>	<b>151</b>
6.3.1	Voorzien van duidelijke en toegankelijke informatie	151
6.3.2	Oprichten van lokale woonwinkels voor informatie en begeleiding, met specifieke aandacht voor energie en water	152
6.3.3	Benadrukken van de informatieve rol van de leveranciers en netbeheerders	152
6.3.4	Voorzien van een gewestelijke dienst voor informatieverstrekking	152
<b>6.4.</b>	<b>Voldoende omkaderen van de dienstverlening</b>	<b>153</b>
6.4.1	Verplichten van een kwalitatieve dienstverlening	153
6.4.2	Verplicht maken en ruimer bekend maken van het akkoord en de gedragscode betreffende de bescherming van de consument	153
6.4.3	Beter reguleren van de tussentijdse facturen en de waarborgen	153
6.4.4	Voorzien in een effectief werkende ombudsdienst	153
<b>6.5.</b>	<b>Voortdurende evaluatie van de energiemarkten</b>	<b>154</b>
<b>6.6.</b>	<b>Uitwerken van een prijspolitiek die aan sociale en ecologische criteria beantwoordt</b>	<b>154</b>
6.6.1	Plafonnering van de prijzen	154
6.6.2	Progressieve en solidaire prijspolitiek	154
6.6.3	Optimaliseren van het systeem van sociale maximumprijzen	155
<b>6.7.</b>	<b>Optimaliseren van het beschermd statuut</b>	<b>155</b>
<b>6.8.</b>	<b>Voorzien in een degelijke installatie voor iedereen</b>	<b>156</b>
6.8.1	Voorzien van een meter per wooneigenheid	156
6.8.2	Organiseren van een breed debat over de slimme meters en over de zinvolheid en waarde ervan	156
<b>6.9.</b>	<b>Garanderen van een minimumlevering</b>	<b>156</b>
6.9.1	Geen afsluiting of budgetmeters zonder begrenzer	156
6.9.2	Verbeteren en harmoniseren van de werking van de lokale adviescommissies	157
<b>6.10.</b>	<b>Stimuleren van rationeel energiegebruik</b>	<b>157</b>
6.10.1	Voorzien van voldoende informatie en begeleiding	157
6.10.2	Voorzien van premies en van voorfinanciering	158
6.10.3	Uitwerken van specifieke ondersteuningsmaatregelen voor huurders	158
<b>6.11.</b>	<b>Afstemmen van het beleid tussen de verschillende overheden</b>	<b>158</b>

# Inleiding

Toen we midden 2007 het hoofdstuk energie voor het vorige Verslag van het Steunpunt schreven, was dat tegen de achtergrond van de ervaringen van een liberalisering van de gas- en elektriciteitsmarkten gedurende vijf jaar in het Vlaamse Gewest, en van tegelijk eenzelfde - maar veel recentere (sinds 1 januari 2007) - liberalisering in het Waalse Gewest en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Twee jaar later kan voor een aantal problemen de term 'kinderziekten' alvast niet meer ingeroepen worden.

De overleggroep energie heeft haar werking de voorbije twee jaar verder gezet, en het beleid en de praktijk op het terrein gevolgd. Een voortdurende evaluatie van de verschillende aspecten van de vrijgemaakte markten door zowel terreinorganisaties, de verschillende energie-actoren en de beleidsvoerders blijft bijzonder pertinent.

De cijfers van 2008 tonen een stijging van het aantal betalingsmoeilijkheden. Zowel de netbeheerders als de regulatoren wijzen er op dat deze stijging vooral op het einde van 2008 optreedt. Ze vermoeden dat – omwille van de economische crisis - de stijging zich in 2009 in nog sterkere mate heeft doorgezet. Voor het Vlaamse Gewest werd dit in een persbericht van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) bevestigd: de twee grootste netbeheerders noteerden in de herfst van 2009 reeds een stijging van 13 procent ten aanzien van eind 2008 van het aantal gezinnen die door hen werd beleverd. Daarnaast werd ook een sterke stijging genoteerd van het aantal dossiers bij de lokale adviescommissies (LAC) en van het aantal actieve budgetmeters<sup>1</sup> voor elektriciteit<sup>2</sup>. Wat het Waalse Gewest betreft is het aantal klanten in ingebrekestelling in 2008 gestegen in vergelijking met 2007: een stijging van 4,8 % voor de klanten betreffende elektriciteit en 7,1 % voor de klanten betreffende gas<sup>3</sup>.

De sociale maatregelen die de verschillende overheden genomen hebben, worden des te belangrijker. Sinds het Verslag 2007 zijn zeker interessante initiatieven genomen, die een vooruitgang kunnen betekenen in de sociale bescherming van klanten. Anderzijds zijn er ook ontwikkelingen en beleidsmaatregelen die de leden van de overleggroep zorgen baren. De overleggroep heeft hierbij bijzondere aandacht gehad voor de budgetmeter.

In het kader van de opvolging van de nieuwe beleidsmaatregelen en de actualisering van de aanbevelingen van het Verslag 2007 waren volgende initiatieven en elementen voor de overleggroep en het Steunpunt interessante discussiestof en inspiratie:

- de voorstelling van het hoofdstuk energie van het Verslag 2007 door het Steunpunt en leden van de overleggroep op verschillende fora, en de feedback;
- het onderhoud dat het Steunpunt en leden van de overleggroep op het kabinet van de federale minister van Klimaat en Energie hadden;
- de recente wijzigingen in de Vlaamse regelgeving, en een gesprek met het Vlaams Energieagentschap en de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de elektriciteits- en gasmarkt (VREG);
- de recente wijzigingen in de Waalse regelgeving, en een rondetafelgesprek bij de Commission Wallonne pour l'énergie (CWAPE);
- de evaluatie van de ordonnantie binnen het Brusselse Parlement, waar het Steunpunt op basis van het Verslag 2007 ook een bijdrage deed.

<sup>1</sup> De budgetmeter is een systeem van voorafbetaling voor het verbruik van elektriciteit en van gas. Een gezin met een budgetmeter moet geld op een kaart zetten om toegang te krijgen tot energie. Wanneer het bedrag op de kaart is opgebruikt, moet het gezin zijn kaart herladen om op een normale manier elektriciteit te verbruiken.

<sup>2</sup> VVSG (2009). *OCMW's willen armoede beter bestrijden*, Persbericht naar aanleiding van de Werelddag van verzet tegen armoede op 17 oktober 2009.

<sup>3</sup> Commission wallonne pour l'énergie (CWAPE) (2009). *Rapport annuel 2008 sur l'exécution des obligations de service public à caractère social imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseaux*, <http://www.cwape.be/servlet/Repository?IDR=12072>

# 1. Een effectief recht op energie

Voor de leden van de overleggroep is een effectief recht op energie bijzonder belangrijk. Een menswaardig leven veronderstelt zich te kunnen verwarmen, eten te kunnen klaar maken, zich te kunnen wassen met warm water, ... In het Verslag 2007 was de aanbeveling hierover de laatste in de rij; de leden van de overleggroep hielden er deze keer aan om een effectief recht op energie als eerste punt aan bod te laten komen. Het belang dat ze eraan hechten, wordt zo extra in de verf gezet.

Een effectief recht op energie situeert zich volgens de overleggroep op volgende drie niveaus:

## 1.1. Grondwettelijk recht

Sommigen menen dat het recht op een behoorlijke huisvesting, zoals ingeschreven in artikel 23 van de Grondwet, reeds feitelijk een recht op energie inhoudt<sup>4</sup>. De overleggroep pleit er echter voor om het expliciet in de Grondwet te vermelden als onderdeel van het recht op een behoorlijke huisvesting, om op die manier het belang ervan te benadrukken. Dit zou dan ook een vertaling moeten krijgen in de gewestelijke huisvestingscodes: de voorzieningen moeten minimaal kunnen garanderen dat mensen zich kunnen verwarmen, kunnen verlichten en koken.

## 1.2. Basispakket energie

Een basispakket, zonder kosten voor de klant, moet gezinnen het mogelijk maken in een minimaal comfort inzake verwarming, verlichting en kookgelegenheid te voorzien. Hierbij moet rekening gehouden worden met de grootte van het huishouden. Een automatische toekenning van een dergelijk basispakket moet vermijden dat mensen verstoken blijven van dit aanbod. De overleggroep verwijst naar de huidige regeling binnen het Vlaamse Gewest waar 100 kWh elektriciteit per gezinslid, plus 100 kWh per huishouden, ter beschikking wordt gesteld.

## 1.3. Gegarandeerde minimumlevering die niet kan afgesloten worden

De overleggroep ziet een gegarandeerde minimumlevering als een onderdeel van een effectief recht op energie, en houdt vast aan het standpunt dat iedereen – ook bij betalingsmoeilijkheden - kan blijven gebruik maken van deze gegarandeerde minimumlevering.

De drie gewesten voorzien in een dergelijke minimumlevering voor elektriciteit. Voor het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest gaat het om tien ampère (A); bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gaat het om zes A. Tijdens een procedure van wanbetaling in het Vlaamse en Waalse Gewest kan echter deze minimumlevering wegvallen:

- In het Vlaamse Gewest wordt een budgetmeter elektriciteit altijd gekoppeld aan een stroombegrenzer<sup>5</sup>. Bij beslissing van de Lokale Adviescommissie (LAC) kan echter deze stroombegrenzer uitgeschakeld worden. Het aantal gevallen voor de voorbije jaren is niet bekend.

<sup>4</sup> Een interessant document met betrekking tot het debat over een grondrecht van energie betreft: Hubeau, Bernard en Pierre Jadoul (2006). *Naar een grondrecht op energie?* Brugge, die Keure, 224 p.

<sup>5</sup> Een (elektrische) stroombegrenzer beperkt de totale wattage die tegelijkertijd in de woning beschikbaar is. Zodra de limiet wordt overschreden, springen de zekeringen. De minimumlevering via deze stroombegrenzer is niet gratis.



- In het Waalse Gewest wordt enkel bij beschermde afnemers een budgetmeter elektriciteit gekoppeld aan een stroombegrenzer. Bij beslissing van de 'Commission locale d'énergie' (CLE) kan deze stroombegrenzer uitgeschakeld worden. Dit gebeurde in 2008 slechts drie keer. Maar er dient dus opgemerkt worden dat alle niet-beschermde klanten, namelijk 95 procent van het totaal aantal huishoudelijke afnemers, niet beschikken over een budgetmeter met stroombegrenzer.

Voor gas bestaat er geen 'begrenzer'. Sinds midden 2009 worden er in het Vlaamse en Waalse Gewest ook budgetmeters gas geplaatst. Deze zijn dus nooit gekoppeld aan een begrenzer.

Bij een budgetmeter zonder begrenzer sluiten deze huishoudens - op het moment dat het hen aan het geld ontbreekt om de budgetmeter op te laden – als het ware zichzelf af. Ze beschikken dan niet over elektriciteit of gas voor verwarming, koken, verlichting, enzovoort.

## 2. De consument in de geliberaliseerde energiemarkt

### 2.1. Informatie en begeleiding

De gas- en elektriciteitsmarkten zijn in de drie gewesten volledig geliberaliseerd. Toch zijn er veel gezinnen, en dan vooral gezinnen die in bestaansonzekerheid verkeren, die nog niet goed beseffen dat deze markten veranderd zijn en wat daarvan de gevolgen zijn.

De regelgeving inzake de energiemarkten blijft bovendien bijzonder complex. Het is voor de klant – en de hulpverleners - vaak heel moeilijk zijn of haar weg te vinden in de bepalingen inzake verhuis, betalingsachterstallen, premies, enzovoort. Klanten met betalingsmoeilijkheden bevinden zich daarnaast vaak in ingewikkelde situaties, waarbij antwoorden op concrete vragen moeilijk te vinden zijn. De mogelijkheid voor een persoonlijk contact bij het zoeken naar een antwoord is voor deze groepen ook heel belangrijk.

Informatie en begeleiding zouden op verschillende niveaus aanwezig moeten zijn.

Wat het gemeentelijk niveau betreft denkt de overleggroep hier aan de oprichting van een dienst per gemeente: een lokale woonwinkel met specifieke aandacht voor energie en water. Het OCMW, de gemeente, de netbeheerder, de watermaatschappij en private organisaties kunnen samen bekijken wie voor welk aspect het best geplaatst is en hoe deze dienst vorm kan krijgen, binnen een kader dat door het gewest wordt uitgetekend.

Niet alleen een aanbod van informatie is belangrijk, maar ook een begeleidingsaanbod bij bijvoorbeeld de keuze van een leverancier, discussies met een leverancier of netbeheerder, de samenstelling van een premieaanvraag voor energie- of waterbesparende investeringen, ... De overleggroep wijst er op dat acties of initiatieven te vaak uitgaan vanuit een uitsluitend ecologische invalshoek (zoals bijvoorbeeld de 'guichets d'énergie' in het Waalse Gewest), en dat het sociale aspect gelijkwaardige aandacht moet krijgen bij deze en nieuwe initiatieven.

Daarnaast is er ook nood aan gespecialiseerde informatieverstrekking door een dienst per gewest. Klanten, maar ook bijvoorbeeld maatschappelijk werkers, zouden kunnen een beroep doen op deze gespecialiseerde dienst. In praktijk spelen de gewestelijke regulatoren reeds een dergelijke rol, maar wordt dit nog niet zo geëxpliciteerd. Het is hierbij ook belangrijk dat men bij een dergelijke dienst terecht kan voor informatie die zowel raakt aan gewestelijke als aan federale bevoegdheden.

Uiteraard hebben de leveranciers en netbeheerders zelf de blijvende opdracht de klanten maximaal – en zo duidelijk en verstaanbaar mogelijk – te informeren over de verschillende aspecten van de energielevering. De overleggroep wijst hier in het bijzonder ook op de verhuissituaties die specifieke aandacht verdienen.

## 2.2. De relatie van de klant met de leveranciers

Heel wat verhalen die verenigingen en diensten optekenen, getuigen van een moeilijke relatie met energieleveranciers. In de eerste plaats lijkt het contact tussen klant en leverancier niet in alle situaties vlot te lopen. Om hun kosten te beperken, voorzien de leveranciers geen kantoren die voor hun klanten open zijn om eventuele problemen te regelen. Ze verkiezen het call-center systeem, zonder dat de individuele dossiers van klanten op lange termijn worden opgevolgd door één en dezelfde bediende. De diensten van deze call-centers werken meestal gebrekkig omdat ze ofwel type-antwoorden geven of omdat de antwoorden verschillen naargelang de medewerkers. Deze diensten zijn niet in staat om een snelle oplossing te bieden voor problemen die soms kunnen leiden tot een schuldenlast of tot het verergeren ervan. De overleggroep wijst er ook op dat de telefoonnummers van leveranciers meestal gratis zijn als men klant wilt worden; eens men klant is moet men – bij vragen of klachten – naar een betalend nummer telefoneren. De lange wachttijden bij zo'n telefoontje kunnen daarbij een hoge telefoonrekening opleveren.

Bij een enquête van Test-Aankoop zijn slechts 40 en 42 procent van de ondervraagden echt tevreden over hun leverancier van respectievelijk elektriciteit en gas. De meest gehoorde klachten hebben te maken met overdreven prijzen en een belabberde service. Test-aankoop signaleert hierbij wel dat sommige leveranciers het veel beter doen dan anderen<sup>6</sup>.

De overleggroep denkt aan een aantal criteria, waarbij de commerciële leveranciers en de noodleveranciers verplicht zijn te voorzien in een kwalitatieve klanten- en klachtendienst:

- op zijn minst 1 kantoor, per gewest waar ze actief zijn, dat open is voor het cliënteel, met een combinatie van vrije toegang en op afspraak<sup>7</sup>;
- een gratis telefoonnummer voor zijn klanten- en klachtendienst;
- een gelijke behandeling tussen maatschappij en klant inzake condities betreffende betaling. Bijvoorbeeld, als een leverancier aan een klant moet terugbetalen, gebeurt dit niet altijd binnen dezelfde termijn als deze die de klant moet respecteren;
- een duidelijk aanspreekpunt en contactpersoon in klachten of geschillen;
- de mogelijkheid zich door iemand te kunnen laten vertegenwoordigen of bijstaan;
- enzovoort.

De klantendiensten van de leveranciers mogen zich evenwel niet inlaten met een schuldbeheer van hun klanten. Daarvoor zijn er de gespecialiseerde schuldbeheer- en schuldbemiddelingsdiensten.

<sup>6</sup> Louyet, Paul en Christophe Rossini (2009). *Energieleveranciers tegen het licht, Test-Aankoop*, nr. 534, p. 21-25.

<sup>7</sup> De Brusselse organisatie Infor Gaz Elec schreef recentelijk de leveranciers aan die actief zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met de vraag om in een klantenkantoor te voorzien.

Op federaal vlak heeft men het initiatief genomen om een aantal afspraken te maken met de energieleveranciers in het kader van de consumentenbescherming. In 2008 werd dit akkoord 'De consument in de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt' en bijhorende gedragscode aangevuld met een aantal bepalingen<sup>8</sup>. Er wordt hierbij ook verwezen naar de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument. De leden van de overleggroep stellen echter vast dat deze afspraken op het terrein regelmatig niet worden nageleefd.

*"Een alleenstaande Marokkaanse vrouw tekent een contract met een leverancier. De deur-aan-deur-verkoper zette haar onder druk. "Als je niet tekent, zal je geen elektriciteit meer hebben", zei hij."*<sup>9</sup>

Bovendien vindt de overleggroep dat het bestaan en de inhoud van deze bepalingen veel te weinig bekend is bij de consument en de hulpverleners. Ze betreurt ook dat de bepalingen niet opgenomen zijn in een wet. Een goed voorbeeld dat aantoont dat de wettelijke instrumenten bestaan, is een Waals decreet dat voorziet in een aantal boetes bij tekortkomingen door de leveranciers<sup>10</sup>.

Voor de praktijken met betrekking tot de tussentijdse facturen zorgen voor problemen.

*"Een jongeman leeft in een goed geïsoleerde woning, en heeft een laag energieverbruik. Hij betaalt 40 euro voorschot per maand. Een deur-aan-deurverkoper overtuigt hem een contract aan te gaan bij een andere leverancier. De eerste voorschotfactuur van deze nieuwe leverancier bedraagt 230 euro, terwijl er intussen niks veranderd is aan het energieverbruik van de klant. De leverancier wil het voorschotbedrag slechts verlagen tot 75 euro, en blijft eisen dat het eerste voorschotbedrag wordt betaald, wat problematisch is voor de betrokkene gezien zijn budget."*<sup>11</sup>

Leden van de overleggroep signaleren dat heel wat gebruikers geconfronteerd worden met bedragen waarbij ze het ingeschatte verbruik betwisten. In het bijzonder bij verhuissituaties kunnen deze voorschotbedragen sterk fluctueren. Te hoge inschattingen van het verbruik zorgen voor hoge tussentijdse facturen die zwaar wegen op het maandelijks budget; te lage inschattingen zorgen voor een hoge eindfactuur die voor de betrokken klanten vaak een onverwachte uitgave betekent. Voor klanten met een laag inkomen heeft de inschatting van het verbruik rechtstreekse gevolgen op de keuzes die elke maand gemaakt moeten worden bij de besteding van dit inkomen. Een realistische inschatting is dan ook bijzonder belangrijk.

Ook wordt vastgesteld dat er soms bijzonder hoge waarborgen worden gevraagd indien een klant met schulden een nieuw contract wenst aan te gaan. Organisaties in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest hebben al vastgesteld dat dit ook bij een verhuis gebeurt, waarbij de leverancier een voorschotbedrag gebruikt om deze waarborg samen te stellen en nadien aan de klant zegt dat er tussentijdse facturen niet zijn betaald. Dit zorgt vaak voor grote verwarring bij de klant, en voor complexe discussies.

## 2.3. Ombudsdienst

De oprichting van de federale ombudsdienst was de voorbije jaren een bijzonder aanslepend verhaal. In het Verslag 2007 werd reeds verwezen naar het ongeduld en ongeloof bij de verschillende

<sup>8</sup> FOD Economie (2008). *Akkoord. De consument in de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt*. Voor een gecoördineerde versie, zie <http://www.vreg.be/vreg/documenten/akkoord.pdf>

<sup>9</sup> Project energie en armoede (2009). *Bundeling problemen op de vrijgemaakte energiemarkt*, Turnhout, Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw, p. 7.

<sup>10</sup> Decreet van 17 juli 2008 tot wijziging van het decreet van 12 april 2001 betreffende de organisatie van de gewestelijke elektriciteitsmarkt, *Belgisch Staatsblad*, 7 augustus 2008.

<sup>11</sup> Getuigenis door het Project Energie en Armoede, Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw.

diensten en organisaties op het terrein over het uitblijven van deze ombudsdienst. Net voor de zomervakantie van 2009 heeft de federale Regering de Nederlandstalige ombudsman aangeduid<sup>12</sup>, maar op de Franstalige collega blijft het momenteel nog altijd wachten. Gezien de twee ombudsmannen 'in college' dienen te werken, is de ombudsdienst nog niet operationeel.

In het Waalse Gewest is sinds 1 januari 2009 een gewestelijke ombudsdienst voor energie actief. In zes maanden tijd heeft deze dienst 843 ontvankelijke klachten ontvangen<sup>13</sup>.

Voor de overleggroep blijft een effectief werkende ombudsdienst op federaal niveau een prioriteit. Het hoge aantal klachten dat bijvoorbeeld ook bij de Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de FOD Economie terecht komt bewijst de urgente nood aan een dergelijke ombudsdienst<sup>14</sup>. In het kader van de opstart en beginnende werking van de dienst kunnen volgende aandachtspunten naar voren gebracht worden:

- een bekendmaking langs verschillende kanalen, aangepast aan de verschillende bevolkingsgroepen;
- een eenvoudige en flexibele procedure inzake indiening van klachten;
- de mogelijkheid tot het zich laten ondersteunen door een organisatie of een persoon, naar eigen keuze;
- behandeling van alle vragen, ongeacht het bevoegdheidsniveau, in samenwerking met de gewestelijke diensten;
- behandeling van de vraag wat er gebeurt als een klant naar een ander gewest verhuist (bijvoorbeeld: welk tarief zal door zijn leverancier, als deze ook in het andere gewest actief is, toegepast worden?);
- enzovoort.

## 2.4. Evaluatie van de gas- en elektriciteitsmarkten

Voor de overleggroep is het duidelijk dat de liberalisering van de gas- en elektriciteitsmarkten heeft geleid tot een aantal problemen, die niet langer als 'kinderziekten' kunnen bestempeld worden.

De situatie op het terrein, evenals de antwoorden die de overheden trachten te formuleren op deze probleemsituatie, moeten het onderwerp uitmaken van een voortdurende evaluatie op het niveau van de drie gewesten en van het federale niveau. De betrokkenheid van de vertegenwoordigers van het geheel van de actoren kan garanderen dat alle aspecten van de problematiek hierbij belicht worden. Het Brusselse parlement heeft in 2008 een hoorzitting georganiseerd in functie van een evaluatie van de ordonnantie over de liberalisering. Dit initiatief was bijzonder interessant wegens de inbreng van een groot aantal verschillende actoren<sup>15</sup>.

Voor een dergelijke evaluatie moet er natuurlijk genoeg informatie zijn over het functioneren van de markten. In het Vlaamse Gewest heeft men voorzien in een uitgebreide lijst van sociale statistieken die verplicht door de leveranciers en de netbeheerders dienen te worden gevoed<sup>16</sup>. Dit moet toelaten het traject van de afnemer die bij de netbeheerder terecht komt, beter op te volgen en ook de (nieuwe) sociale openbaardienstverplichtingen te evalueren. De nieuwe statistieken moeten voor

<sup>12</sup> Koninklijk besluit van 15 juni 2009 houdende benoeming van de ombudsman voor Energie van de Nederlandstalige taalrol, *Belgisch Staatsblad*, 1 juli 2009.

<sup>13</sup> Cijfers ter beschikking gesteld door de 'Service régional de médiation pour l'énergie' van het Waalse Gewest.

<sup>14</sup> In 2007 (het jaar van de liberalisering in het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) zijn er 5630 klachten binnengekomen, 4129 klachten in 2008 en 2260 klachten tot september 2009 (cijfers van de Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de FOD Economie).

<sup>15</sup> Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2009). *Evaluatie van de ordonnantie van 14 december 2006 betreffende de organisatie van de liberalisatie van de elektriciteits- en gasmarkten*, A-584/1 – 2008/2009, 24 maart 2009, <http://www.weblex.irisnet.be/data/crb%5CDoc%5C2008-09%5C114437%5Cimages.pdf>

<sup>16</sup> Besluit van 13 maart 2009 van de Vlaamse Regering betreffende de sociale openbaardienstverplichtingen in de vrijgemaakte elektriciteits- en aardgasmarkt, *Belgisch Staatsblad*, 26 mei 2009.

het eerst gerapporteerd worden in 2011 (met betrekking tot het jaar 2010). De wetgever heeft dus een overgangperiode voorzien opdat zowel de VREG als de leveranciers en de netbeheerders zich grondig kunnen voorbereiden op deze nieuwe rapportering.

## 2.5. Andere energiebronnen

Heel wat gezinnen maken gebruik van andere energiebronnen dan elektriciteit en aardgas om te koken of zich te verwarmen (huisbrandolie, propaan- en butaangas, lamppetroleum, steenkool, ...). Bij deze groep bevinden zich ook heel wat gezinnen in armoede of bestaansonzekerheid. De sociale openbaardienstverplichtingen die zijn ingevoerd inzake gas en elektriciteit gaan echter aan deze mensen voorbij. De federale overheid had de voorbije jaren wel meer aandacht voor deze problematiek, door de introductie van het Sociaal verwarmingsfonds en van de 'forfaitaire vermindering voor verwarming' die ook van toepassing zijn voor huisbrandolie, bulkpropaan en lamppetroleum.

De overleggroep benadrukt dat dit een belangrijk aandachtspunt blijft. Tot op heden weten we niet hoeveel gezinnen omwille van budgettaire problemen hun stookolietank niet kunnen laten vullen. Evenmin beschikken we over cijfers over het aantal mensen dat omwille van dezelfde redenen naar alternatieve – maar vaak gevaarlijker – verwarmingstoestellen moeten grijpen.

# 3. Tarieven en installatie

## 3.1. Plafonnering van de energieprijzen

De federale minister van Energie hield in 2008 een pleidooi voor een plafonnering van de energieprijzen. De overleggroep wil dit pleidooi ondersteunen.

Daarnaast wekken de verschillen in transport- en distributiekosten naargelang de regio waar iemand woont nog steeds verbazing. Uiteraard is hier een objectieve uitleg voorhanden (verschillen in afstanden en dergelijke), maar een solidariteitsmechanisme tussen de verschillende regio's lijkt de overleggroep het meest billijk. Daarbij zal men wel de impact van een dergelijke maatregel voor de hoogte van de sociale maximumtarieven dienen te onderzoeken.

Ook blijven een aantal leden van de overleggroep vragende partij voor een nieuw debat rond het huidige BTW-tarief voor gas en elektriciteit (21 procent). De argumenten hierbij zijn dat het gaat om basisdiensten, waarbij bijvoorbeeld de vergelijking kan gemaakt worden met water waarvoor een BTW-tarief van 6 procent geldt. Anderen wijzen op het ecologische aspect (een lager BTW-tarief kan leiden tot minder besparend gedrag) en op het probleem van de gedeerde BTW-inkomsten voor de staatsfinanciering (inclusief het systeem van sociale zekerheid).

## 3.2. Criteria voor prijsbeleid

Tijdens de uitwisselingen in de overleggroep werden met betrekking tot de gewenste prijspolitiek drie principes naar voren geschoven: een effectief recht op energie, stimulering van rationeel energiegebruik, en een sociaal beleid.

In het streven naar een effectief recht op energie moet volgens de overleggroep een basispakket aan energie zonder kosten voor de klant aangeboden worden, rekening houdend met de samenstelling van het huishouden. In het Vlaamse Gewest is voorzien in een dergelijke maatregel, waarbij 100 kWh per huishouden en per gezinslid ter beschikking wordt gesteld.

Het verbruik zou – vanuit een politiek van rationeel energiegebruik – op een progressieve manier getarifeerd worden, met verschillende verbruiksklassen en verschillende, steeds hogere prijzen:

- een basisverbruik zonder kosten voor de klant;
- een 'normaal' verbruik (iets lager dan het mediaan verbruik) aan een bepaalde prijs;
- een hoger verbruik, aan een hogere prijs.

Dit dient gecombineerd te worden met het systeem van sociale maximumtarieven, dit wil zeggen een lage prijs voor specifieke groepen (op basis van een bepaald statuut, of onder een bepaalde inkomensgrens) (zie 3.3.).

De organisaties die op het terrein werken, wijzen echter tegelijkertijd op het feit dat de lage inkomensgroepen vaak juist die woningen betrekken (als huurder of eigenaar) die de slechtste energieprestatie hebben. De slechte woonomstandigheden en het gebrek aan een budget voor energiezuinige toestellen zorgen vaak voor een groot energieverbruik en dus hoge facturen.

De invoering van een progressieve tarifiering dient voor de overleggroep dus gecombineerd te worden met een aantal doorgedreven maatregelen die de groepen met een laag inkomen beschermen tegen dergelijke perverse effecten:

- een doorgedreven ondersteuningsprogramma voor energiebesparende investeringen voor de woningen van lage inkomensgroepen, zowel in het geval van eigenaars als van huurders op de privé- en publieke huisvestingsmarkt. Een dergelijk ondersteuningsprogramma is ook nodig voor de introductie van energiebesparende toestellen. In punt 5 worden deze aspecten verder uitgewerkt.
- de plaatsing van een meter per woongelegenheden, zodat elk huishouden zicht heeft op het eigen reële verbruik (zie 3.4.).

De overleggroep wijst op het belang van bovenstaande maatregelen, en drukt op de urgentie ervan gezien de uitvoering van deze maatregelen veel moeilijker is dan de wijziging van een tariefsysteem in progressieve zin.

## 3.3. Sociale maximumprijzen

### 3.3.1 Laagste tarief van de markt

Sinds 1 augustus 2007 is voorzien dat de sociale maximumprijzen worden afgestemd op het laagste tarief op de markt, met name de prijs die de goedkoopste leverancier van elektriciteit en/of aardgas

in België aanbiedt in het gebied van de netbeheerder met de laagste nettarieven. Deze prijs wordt door de federale energieregulator CREG telkens voor de komende zes maanden vastgelegd.

Omwille van de schommelingen inzake prijzen op de markt en veranderingen in de aanbiedingen van de leveranciers werden beschermde klanten<sup>17</sup> in 2009 geconfronteerd met het feit dat de nieuwe aanbiedingen goedkoper waren dan de sociale maximumprijzen. Dit is voor deze klanten en de begeleidingsdiensten een bijzonder moeilijke keuze, gezien aan de sociale maximumprijzen ook andere voordelen (bijvoorbeeld kosteloze herinneringsbrieven en ingebrekestellingen, premies voor energiezuinige toestellen) zijn verbonden. Een oplossing kan zijn om het aantal prijswijzigingen door leveranciers te beperken en tegelijkertijd eveneens het laagste tarief vast te stellen in functie van de sociale maximumprijzen. Voor de overleggroep lijkt het het meest opportuun dit op trimestriële basis te doen.

### 3.3.2 Automatische toekenning van de sociale maximumprijzen

Op 1 juli 2009 ging ook de automatische toekenning van de sociale maximumprijzen van start<sup>18</sup>. Deze toepassing van automatisering van een recht wordt door de verenigingen en diensten die op het terrein werken positief onthaald<sup>19</sup>. Maar tegelijk moet er aandacht zijn voor de mogelijke kinderziekten en gebreken die een dergelijk systeem kan hebben. In die zin is het belangrijk dat een parallelle 'klassieke' aanvraagprocedure behouden blijft om de eventuele fouten in de automatische procedure op een eenvoudige manier te kunnen ondervangen. De Verenigingen van Steden en Gemeenten uit de drie gewesten wijzen er op dat ze de voorbije jaren heel wat problemen hebben ondervonden met de erkenning van hun attesten (bewijzen voor het statuut van beschermde klant) door bepaalde leveranciers.

Leden van de overleggroep merken op dat de automatisering momenteel enkel geldt voor de categorieën die op federaal niveau als 'residentiële beschermde afnemers' worden erkend (en niet voor de groepen die in het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest<sup>20</sup> bijkomend het statuut van beschermde klant krijgen).

Specifieke aandacht verdient ook de situatie van de bewoners van sociale woonblokken met een collectief verwarmingssysteem. De voorbije jaren kregen de bewoners met het vereiste statuut voor de sociale maximumprijzen toch niet dit sociaal voordeel. Ondertussen bevestigt de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) dat huurders die een woonegelegenheid betrekken in appartementsgebouwen waarvan de verwarming met aardgas gebeurt door middel van een collectieve installatie, en die in huur zijn gegeven voor sociale doeleinden door een sociale huisvestingsmaatschappij, recht hebben op de sociale maximumprijzen<sup>21</sup>. Volgens terreinorganisaties wordt dit in de praktijk echter nog niet overal toegepast.

<sup>17</sup> Op federaal niveau zijn een aantal groepen vastgelegd die genieten van lagere elektriciteits- en gastarieven. Het gaat om de begunstigden van bepaalde sociale uitkeringen.

<sup>18</sup> Koninklijk besluit van 28 juni 2009 betreffende de automatische toepassing van maximumprijzen voor de levering van elektriciteit en aardgas aan de beschermde residentiële afnemers met een laag inkomen of in een onzekere situatie, *Belgisch Staatsblad*, 1 juli 2009.

<sup>19</sup> Het aantal begunstigden in België bedroeg in 2008 ongeveer 200.000 mensen. Men schat met de automatisering ongeveer 300.000 recht-hebbenden te kunnen bereiken (persbericht van 1 juli 2009 van de federale ministers van Klimaat en Energie en voor Ondernemen en Vereenvoudigen).

<sup>20</sup> Sinds 1 juli 2009 heeft het Vlaamse Gewest de doelgroep van beschermde klanten gelijkgesteld met deze van de federaal bepaalde 'residentiële beschermde klanten', zie 3.3.3.

<sup>21</sup> Zie: [http://www.creg.be/nl/tarifparamg3\\_nl.html](http://www.creg.be/nl/tarifparamg3_nl.html)



### 3.3.3 Doelgroep

De federale overheid kent dus aan een aantal groepen met een specifiek statuut een speciaal tarief toe voor gas en elektriciteit. Het gaat om een belangrijke sociale maatregel, die echter zou moeten open staan voor alle mensen die deze nodig hebben. Dit is vandaag echter niet het geval. Een leefloontrekker en een werkloze met hetzelfde inkomen kunnen geen aanspraak maken op dezelfde bescherming.

*“We ontmoeten M op de voedselbedeling. M krijgt een invaliditeitsuitkering van de mutualiteit maar geen integratietegemoetkoming meer. Ze komt dus niet in aanmerking voor de sociale maximumprijzen.”<sup>22</sup>*

De introductie van een inkomensdimensie zou ervoor kunnen zorgen dat gezinnen met een laag inkomen die niet beschikken over een bepaald statuut in aanmerking komen voor de sociale maximumprijzen.

Een dergelijke nieuwe categorie – op basis van inkomen – werd door de federale Regering ingevoerd in het kader van haar forfaitaire kortingen. In 2008 werd de maatregel genomen om gezinnen met een netto belastbaar inkomen van minder dan 23.282 euro per jaar (op basis van de belastingsaangifte voor de inkomens van het aanslagjaar 2007 - inkomens 2006) die zich verwarmen met gas of elektriciteit en niet genieten van de sociale maximumprijzen, een éénmalige korting toe te kennen van 50 euro voor elektriciteit of 75 euro voor gas. De rechthebbenden konden van deze maatregel genieten door een formulier – dat bij de elektriciteitsrekening mee werd gestuurd – in te dienen. In 2009 werd de maatregel herhaald, maar deze keer werd de inkomensgrens op 26.000 euro gelegd. Er werd ook voorzien in een forfaitaire korting van 105 euro, en de maatregel werd uitgebreid naar huishoudens die zich met huisbrandolie verwarmen.

Naast de uitbreiding naar huisbrandolie is het ook positief dat de bestaande groepen die op basis van een statuut recht hebben op de sociale maximumtarieven werden aangevuld met een categorie op basis van inkomen. De maatregelen gaan echter niet ver genoeg: het gaat om voorlopige maatregelen, en de bijkomende categorie kreeg er het statuut van beschermde klant niet door toegevoegd. Daardoor geniet deze groep bijvoorbeeld niet van de bescherming die op het gewestelijke niveau geldt. De toekenning van de forfaitaire kortingen gebeurde ook niet automatisch. De maatregel zal dus slechts een gedeelte van de doelgroep bereiken. De overlapping tussen beide maatregelen qua timing (de formulieren 2008 en 2009 kwamen met weinig tussentijd aan) zorgde ook voor heel wat verwarring binnen de huishoudens.

De OMNIO-regeling – die een inkomensdimensie in het kader van de verhoogde tegemoetkoming in de gezondheidszorg voorziet – kan ook inspirerend werken. Een overleg binnen het Steunpunt over deze OMNIO-regeling toonde aan dat een automatisering op basis van inkomen niet evident is, maar dat zich naar bepaalde bevolkingsgroepen (zie de inkomensgegevens van werknemers in de Kruispuntbank) mogelijkheden aandienen<sup>23</sup>. Ook de werking van het Sociaal Verwarmingsfonds, waar ook doelgroepen via een inkomensvoorwaarde worden vastgesteld, kan inspirerend werken.

Het statuut van ‘residentiële beschermde klanten’ – dat dus op federaal niveau wordt bepaald – zou ook kunnen uitgebreid worden naar de groepen die op gewestelijk niveau bijkomend bescherming krijgen, met name:

- personen in een collectieve schuldregeling (in het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest);

<sup>22</sup> Project energie en armoede (2009). *Op.cit.*, p. 19.

<sup>23</sup> Zie het hoofdstuk ‘Uitoefening van rechten’.



- personen in budgetbegeleiding van een OCMW en van een erkende organisatie (in het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest);
- kandidaat-vluchtelingen die een financiële tegemoetkoming ontvangen (Waalse Gewest);
- personen die een verhoogde tegemoetkoming van het ziekenfonds ontvangen (tot 1 juli 2009 in het Vlaamse Gewest).

Het Vlaamse Gewest heeft sinds 1 juli 2009 een gelijkshakeling doorgevoerd van de doelgroep van beschermde afnemers met deze van de federaal bepaalde 'residentiële beschermde klanten'. Hiervoor wordt verwezen naar de volgende argumenten: het feit dat men op federaal niveau er aan denkt de bepaalde doelgroep te verruimen met de extra categorieën van de gewestelijke statuten van 'beschermde klant', en de aankondiging van de automatische toekenning van de sociale maximumprijzen. Deze verruiming op federaal niveau is echter nog niet beslist, waardoor de vermelde groepen in het Vlaamse Gewest een aantal sociale voordelen<sup>24</sup> mislopen.

Naast bovenstaande voorstellen tot uitbreiding is de bestaande regeling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waarbij het OCMW – evenals de Brusselse regulator BRUGEL - gemachtigd is het statuut van beschermde klant toe te kennen op basis van de sociale enquêtes die het uitvoert, volgens de overleggroep een bijzonder interessante aanvulling op de federale wetgeving. Ze zou volgens hen ook in de twee andere gewesten moeten ingevoerd worden.

### 3.4. Installatie

Woningen – in het bijzonder op de huurmarkt – zijn vaak opgedeeld in verschillende woongelegenheden, waarbij is voorzien in een gemeenschappelijke meter voor gas en elektriciteit. De nutsvoorzieningen worden verrekend in de huurprijs. Maar de huurders van deze woongelegenheden worden verstoken van alle sociale openbaardienstverplichtingen: geen gratis kWh-regeling (in het Vlaamse Gewest), geen mogelijkheid tot plaatsing van budgetmeters of stroombegrenzers, geen mogelijkheid tot verschijning voor een lokale adviescommissie, geen sociale maximumprijzen, geen voordelen inzake rationeel energiegebruik als beschermde klanten.

De overleggroep vindt de installatie van individuele meters per woongelegenheden prioritair, en vraagt dat eigenaars (zowel in de private als de publieke huurmarkt) tot de plaatsing ervan zouden worden verplicht.

Daarnaast signaleren organisaties ook situaties waar er wel een meter aanwezig is, maar de huurders er geen toegang tot hebben.

De Europese richtlijn betreffende energie-efficiëntie<sup>25</sup> wil de introductie van 'slimme meetsystemen' stimuleren; via 'slimme meters' wil men de consument aanzetten tot een energiebeheersend gedrag. Er wordt voorzien dat in elke lidstaat de implementatie van de 'slimme meters' onderworpen wordt aan een economische beoordeling van alle lange termijnkosten en –baten. Waar de invoering van 'slimme meters' positief beoordeeld wordt, moet ten minste 80 % van de verbruikers tegen 2020 uitgerust zijn met dergelijke slimme metersystemen. In de verschillende gewesten is men bezig met

<sup>24</sup> Deze bijkomende bescherming bestaat bijvoorbeeld uit het feit dat aan beschermde afnemers geen kosten mogen aangerekend worden voor het verzenden van herinneringsbrieven en ingebrekestellingen bij niet- betaling van de elektriciteits- en aardgasfactuur. Ook in het kader van het rationeel energiegebruik worden voordelen toegekend aan de beschermde afnemers, bijvoorbeeld in de vorm van hogere premiebedragen en van kortingsbonnen bij de aankoop van een nieuwe energiezuinige koelkast of wasmachine.

<sup>25</sup> Richtlijn 2006/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en houdende intrekking van Richtlijn 93/76/EEG van de Raad.

voorbereidende studies, al of niet met proefprojecten<sup>26</sup>. Met de introductie van deze toestellen zou een bijzondere grote investering gemoeid zijn: men spreekt over een kost van 3 miljard euro, wat voor elk huishouden op een meerkost van 25 à 50 euro per jaar zou neerkomen<sup>27</sup>. De bevoegdheid voor de implementatie ligt bij de drie gewestelijke ministers van Energie.

De leden van de overleggroep manen echter aan tot voorzichtigheid, wijzen op de hoge kost van de installatie van deze 'slimme meters', en hebben verschillende bedenkingen en vragen:

- Zal dit instrument – gezien de digitale kloof – voor iedereen even toegankelijk zijn, en zullen mensen juist niet in de problemen komen omwille van een 'digitaal analfabetisme'?
- Wat is de prijs van een slimme meter, door wie zal die worden betaald?
- Op welke manier wordt het privéleven van de huishoudens geëerbiedigd?
- Hoe zullen de openbaredienstverplichtingen concreet geregeld worden?
- Hoe zal een gezin zijn uitgaven voor verwarming kunnen spreiden (in het huidige systeem wordt immers via de tussentijdse facturen per periode een vast bedrag betaald)?
- Hoe worden proefprojecten gekozen, welke groepen worden erbij betrokken?
- Hoe zal de evaluatie vorm krijgen, en welke actoren zullen erin kunnen participeren?
- Welke garanties zullen er zijn dat het 'slimme netwerk' enkel door de netbeheerders zal beheerd worden, zonder dat leveranciers zelf rechtstreeks toegang krijgen tot energiegegevens van de huishoudens?
- Wat zal de concrete meerwaarde van de 'slimme meters' zijn voor de consumenten en de samenleving in het algemeen, afgewogen tegenover de kost ervan en de eventuele problemen bij de introductie en de werking ervan?

## 4. Problemen met betaling van energiefacturen

Tijdens de uitwisselingen in de overleggroep werd verschillende malen benadrukt dat de problematiek niet alleen gaat over de prijs van energie maar ook over de hoogte van de inkomens. Op welke manier kan hierbij een minimumlevering aan de gezinnen gegarandeerd worden?

In de gewesten zien we een verschillende aanpak, met of zonder het gebruik van een budgetmeter, al of niet gekoppeld aan een vermogensbegrenzer. De mogelijkheid van een budgetmeter voor gas is nieuw, gezien deze pas recent technisch ontwikkeld werd; een vermogensbegrenzer voor gas bestaat niet. In het Vlaamse en Waalse Gewest wordt in het kader van de procedure inzake wanbetaling resoluut gekozen voor het gebruik van een budgetmeter; net zoals voor elektriciteit wordt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ervoor gekozen een dergelijke budgetmeter niet te introduceren.

Een kort overzicht:

In het Vlaamse Gewest wordt – tijdens een procedure bij betalingsmoeilijkheden – een budgetmeter geplaatst:

- De budgetmeter elektriciteit wordt altijd gekoppeld aan een vermogensbegrenzer (tien ampère).

<sup>26</sup> CWaPE (2008). *Avis préliminaire CD-8102-CWaPE-220 sur l'introduction du "comptage intelligent" en Région wallonne*, Namur, CWaPE. ; Brugel (2009). *Advies-20090605-075 met betrekking tot de invoering van 'smartmetering' in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Brussel, Brugel.; VREG (2009). *Eindrapport. Ontwikkeling van een marktmodel voor de Vlaamse Energiemarkt – fase 1bis. Werktraject 4 – Meetinfrastructuur*, Brussel, VREG.

<sup>27</sup> Le Soir (2009), *Le compteur de gaz va devenir "intelligent"*, 4 augustus 2009, p. 36-37.

Voor gas is dit dus niet mogelijk.

- Het toestel is voor elke klant gratis.
- Bij beslissing van de LAC kan de vermogensbegrenzer uitgeschakeld worden of kan de budgetmeter geblokkeerd worden.
- Nieuw sinds 1 juli 2009 is dat er enkel kan afgesloten worden omwille van acht omschreven situaties. In vier gevallen is het de LAC die beslist. Een afsluiting kan niet tijdens de wintermaanden (behalve in het geval van de vier situaties waarbij het LAC niet over afsluiting beslist ; wie afgesloten is voor deze periode, wordt niet terug aangesloten tijdens de winter).

Ook in het Waalse Gewest wordt – tijdens een procedure bij betalingsmoeilijkheden – een budgetmeter geplaatst:

- De budgetmeter elektriciteit wordt enkel bij de beschermde afnemers gekoppeld aan een vermogensbegrenzer (tien ampère). Voor gas is dit dus niet mogelijk.
- Het apparaat is enkel voor beschermde afnemers gratis.
- Bij beslissing van de 'Commission locale pour l'énergie' (CLE) kan de vermogensbegrenzer bij beschermde afnemers uitgeschakeld worden. Dit kan niet tijdens de wintermaanden (een vermogensbegrenzer die voor deze periode is uitgeschakeld, wordt niet terug ingeschakeld tijdens de winter).

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft men ervoor gekozen geen budgetmeter te introduceren. De vermogensbegrenzer voor elektriciteit wordt er wel gebruikt in het geval van betalingsmoeilijkheden:

- Er wordt een vermogensbegrenzer geplaatst (zes ampère).
- Enkel de vrederechter kan besluiten tot afsluiting; dit kan niet tijdens de wintermaanden.
- Op vraag van het OCMW kan het vermogen van de vermogensbegrenzer verhoogd worden tot 20 ampère (voor een maximale periode van zes maanden) of terug aangesloten worden.

Een budgetmeter gas, of een budgetmeter elektriciteit waar de vermogensbegrenzer is uitgeschakeld (een zogenaamde 'naakte' budgetmeter), betekent dat de klant enkel over gas en/of elektriciteit beschikt indien hij de financiële middelen heeft om de budgetmeter op te laden. De overleggroep wijst er op dat de klant – in het geval van gebrek aan middelen - zich als het ware zelf afsluit. Het gaat om situaties van verborgen energiearmoede waarvan de omvang momenteel niet bekend is: we weten niet hoeveel gezinnen een 'lege' budgetmeter hebben. Het Vlaamse Gewest heeft vanaf 2011 wel voorzien om over cijfers te beschikken betreffende het aantal 'naakte' elektriciteitsbudgetmeters. De overleggroep is in elk geval bezorgd over deze mensen die wel beschikken over een budgetmeter, maar de mogelijkheid dus niet hebben deze op te laden om zich te verwarmen, om te koken, of om verlichting en elektrische toestellen te kunnen gebruiken.

De voorstanders van de budgetmeters wijzen op de didactische voordelen van het toestel: men volgt zijn verbruik strikt op. De overleggroep heeft volgende bedenkingen bij dit systeem:

- Mensen met een budgetmeter gebruiken energie op basis van hun budget, niet op basis van hun behoefte.
- Daar waar in het geval van het gewone systeem met voorschotfacturen een gezin zijn kosten voor verwarming over het jaar spreidt, verplicht een budgetmeter de financiering van de kosten op het moment van verbruik. Voor wat betreft aardgas situeert 75 % van het verbruik zich in de periode van oktober tot maart. Vroeger hadden de klanten de gewoonte maandelijkse voorschotten voor hun verbruik te betalen. Met de aardgasbudgetmeter valt deze gewoonte weg en moet men 'leren sparen' in de zomer voor de warmte in de winter. Mensen met een klein inkomen of die hun (slechte) woning niet verwarmd krijgen, komen dan voor zware problemen te staan.
- Mensen in armoedesituaties grijpen bij een lege budgetmeter soms naar gevaarlijke verwarmings-toestellen.

- Sommige klanten zouden kiezen voor een budgetmeter omdat ze discussies met leveranciers moe zijn.
- De mogelijkheden om de budgetmeterkaart op te laden zijn soms onvoldoende. In het Waalse Gewest en bij één netbeheerder<sup>28</sup> in het Vlaamse Gewest bestaat de mogelijkheid op te laden via een telefooncel. Maar ook hier moet men vaststellen dat het aantal (functionerende) openbare telefooncellen afneemt.
- In het Vlaamse Gewest is voorzien dat per oplading tot 50 euro maar 35 % naar schuldaflossing (voor verbruikt hulpkrediet en minimumlevering tien ampère) kan gaan. Maar boven 50 euro mag de netbeheerder het ganse budget nemen voor de schuldafbouw. Nieuw is de mogelijkheid dat een gedeelte van het opgeladen bedrag gebruikt wordt voor de betaling van de schuld die de klant heeft opgebouwd bij de netbeheerder vóór de plaatsing van de budgetmeter. Een netbeheerder heeft voorzien om dit toe te passen bij een bedrag tot 750 euro onder de vorm van een betaalplan: de schuld zal automatisch ingebracht worden in de budgetmeter en verdeeld worden over 52 weken. Bij een bedrag vanaf 750 euro zal eerst de LAC om advies gevraagd worden. De overleggroep wijst er op dat bij een dergelijke werkwijze voorbij gegaan wordt aan elke inspraak van de klant (en zijn eventuele hulpverlener of schuldbemiddelaar) over wat een redelijk en realistisch afbetalingsplan kan zijn. Bovendien kan het systeem van schuldaflossing mensen juist beletten een bedrag op te sparen op de budgetmeter in functie van de wintermaanden.
- De kost van een budgetmeter en van de installatie ervan is een vrij dure aangelegenheid. Deze kostprijs weegt volgens sommige organisaties niet op tegen het bedrag van de achterstallen waar het soms om gaat<sup>29</sup>.

In elk geval lijkt het de overleggroep belangrijk meer informatie te verzamelen over de voor- en nadelen van een budgetmeter, met betrokkenheid van de verschillende actoren, en na te gaan hoe de gebruikers een budgetmeter evalueren. Dit moet het mogelijk maken een grondig debat te voeren over het gebruik van de budgetmeter.

*“C, een alleenstaande man met twee kinderen (kleuters), leeft al drie maanden afgesloten van gas. C is in collectieve schuldbemiddeling. Er zijn geen goede afspraken over wie de energiefacturen betaalt en er gebeuren fouten. “Een aantal weken geleden belt het OCMW me op maar tijdens mijn werk kan ik mijn GSM niet beantwoorden. Ik krijg berichtjes “neem contact op i.v.m. afsluiting gas” maar kan niet terugbellen tijdens de openingsuren van het OCMW. Vervolgens krijg ik een brief van het OCMW dat ik afgesloten word. Er wordt buiten afgesloten omdat ik niet thuis was. Ik was aan het werk. C ziet een afbetalingsplan momenteel niet zitten: hij is net van werk veranderd en heeft nog geen vast contract; hij heeft nog achterstallige alimentatie tegoed voor de kinderen maar weet niet wanneer hij dat geld effectief krijgt ... C redt zich nu met elektrische verwarming. Hij betaalt 35 euro per maand voor elektriciteit maar hij verwacht een erg hoge jaarafrekening.”<sup>30</sup>*

In de procedures inzake wanbetaling spelen de lokale adviescommissies (de LAC in het Vlaamse Gewest en de CLE in het Waalse Gewest) een belangrijke rol. Deze commissies beslissen tot een afsluiting (enkel in het Vlaamse Gewest), het uitschakelen van een stroombegrenzer, en een heraan-sluiting. Voor de OCMW's is deze procedure een aangrijpingspunt om kennis te kunnen nemen van probleemsituaties, en om in contact te kunnen treden met de betrokken gezinnen. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is het de vrederechter die beslist over een eventuele afsluiting. De voorkeur van de overleggroep gaat uit naar dit laatste systeem, waar een magistratuur met een juridisch mandaat een uitspraak doet. De leden van de overleggroep menen dat een vrederechter het best

<sup>28</sup> Het gaat om de Provinciale Brabantse Energiemaatschappij (PBE).

<sup>29</sup> In zijn memorandum van april 2009 wijst het Réseau wallon pour l'accès durable à l'énergie (RWADE) er op dat de verwachte installatie van 10000 elektriciteitsbudgetmeters en 5000 gasbudgetmeters in 2009 ongeveer 10 miljoen euro zou kosten. Dit is veel meer dan de budgetten ter financiering van de toekenning van sociale maximumprijzen aan de Waalse gezinnen, of dan de som van de budgetten voor de ondersteuningsprogramma's in het kader van energiebesparing die effectief door arme of bestaansonzekere gezinnen zijn ontvangen. RWADE (2009). *Pour garantir l'énergie. Priorités du RWADE en vue des élections régionales.*

<sup>30</sup> Project energie en armoede (2009). *Op.cit.*, p. 36.

geplaatst is om de standpunten van beide partijen te horen, daar waar bij een LAC of een CLE één van de leden – met name de netbeheerder – ook tegelijk eisende partij is en het OCMW ook een dubbele rol heeft (enerzijds hulpverlener, anderzijds medebeslisser in sancties).

Met betrekking tot de werking van de lokale adviescommissies in het Vlaamse Gewest zijn volgens de overleggroep nieuwe stappen gezet. De nieuwe wetgeving<sup>31</sup> heeft 'klaarblijkelijke onwil' geschrappt als mogelijke reden voor afsluiting, en vervangen door acht mogelijke situaties. En netbeheerders dienen het OCMW en het LAC op de hoogte te brengen van de huishoudens die zij recent hebben afgesloten van gas of elektriciteit. De OCMW's kunnen actief deze mensen opzoeken, ondersteunen en begeleiden naar een heraansluiting. Daarnaast is ook een project doorgegaan dat geleid heeft tot de publicatie van een brochure 'Leidraad voor een goede praktijk van de lokale adviescommissie'<sup>32</sup>.

## 5. Duurzaam omgaan met energie

Zowel vanuit financieel als ecologisch standpunt is het prioritair het energieverbruik terug te dringen. Het zijn echter juist de huishoudens met de laagste inkomens die het vaakst woningen betrekken met een slechte energieprestatie en met energieverblindende toestellen. Deze huishoudens worden geconfronteerd met hoge energiefacturen. In het rationeel energiebeleid moet het bereik van deze huishoudens dan ook een prioriteit zijn.

*"Gezin J (man, vrouw, studerende zoon en opvang van hun kleinkind) woont in een slechte huurwoning: enkele beglazing, kapotte ramen, geen dakisolatie, geen geïsoleerde muren, veel warmteverlies door de plaats waar de verouderde boilers zich bevinden. Het gezin is in collectieve schuldenregeling maar er is een slechte verstandhouding met de schuldbemiddelaar. Die betaalt de lopende energierekeningen niet zodat het gezin klant wordt van distributienetbeheerder Eandis. Ze hebben een budgetmeter voor elektriciteit. Infracx levert gas. Het gezin dreigt afgesloten te worden en is al meerdere keren uitgenodigd om naar de LAC te komen. Dit omwille van de enorm hoge uitgaven voor energie in hun huurwoning in verhouding met een laag gezinsinkomen."*<sup>33</sup>

### 5.1. Informatie en begeleiding

Iedereen ziet het belang in van het duurzaam gebruik van energie. Mensen die in armoede of bestaansonzekerheid leven worden echter met heel wat drempels geconfronteerd, die hen weerhouden bepaalde energiebesparende maatregelen te (kunnen) nemen: "Drempels zoals:

- *Informatieve drempel: Mensen zien het belang van de structurele maatregel soms niet in, ze weten niet waar te beginnen, digitale kloof,...*
- *Financiële drempel: Voorfinanciering, te hoge kostprijs, niet weten waar je terecht kan voor extra financiële middelen, ...*
- *Administratieve drempel: Te moeilijk, van het kastje naar de muur gestuurd worden, schrik om eraan te*

<sup>31</sup> Decreet van 25 mei 2007 tot wijziging van het decreet van 20 december 1996 tot regeling van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water, wat betreft elektriciteit en gas, van het decreet van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, wat betreft de openbaredienstverplichtingen, en van het decreet van 6 juli 2001 houdende de organisatie van de gasmarkt, wat betreft de openbaredienstverplichtingen, *Belgisch Staatsblad*, 10 juli 2007; Besluit van de Vlaamse Regering van 13 maart 2009 betreffende de sociale openbaredienstverplichtingen in de vrijgemaakte elektriciteits- en aardgasmarkt, *Belgisch Staatsblad*, 26 mei 2009.

<sup>32</sup> Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw (2008). *Leidraad voor een goede praktijk van de lokale Adviescommissie (LAC)*, Turnhout, Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw.

<sup>33</sup> Project energie en armoede (2009). *Op. cit.*, p. 37.

- beginnen, niet kunnen lezen of schrijven, moeite hebben met geschreven informatie,...*
- *Technische drempel: Te weinig technische kennis, niet weten waar technisch advies te verkrijgen, ...*
  - *Praktische drempel: Verplaatsen van materiaal (rommel), niemand die kan klussen, opkuis achteraf, geen vervoer beschikbaar, reglement afvalpark en extra kosten afval,...*
  - *Sociale drempel: Te veel andere zaken aan het hoofd, emotionele draagkracht voor grote veranderingen, niet durven vragen naar middelen,...*
  - *Andere drempel: Leeftijd, huurder, schulden, lening, geen interesse, eigenaar ziet geen profijt, begeleider is niet op de hoogte, ...*<sup>34</sup>

Informatiecampagnes bereiken echter heel moeilijk specifieke doelgroepen. Eenvoudig taalgebruik, en gebruik van gepaste kanalen zijn hier belangrijk.

In de verschillende gewesten is voorzien in energiescans bij specifieke doelgroepen. Deze energiescans kunnen gebeuren in combinatie met de uitvoering van kleine ingrepen (spaarlampen, folie achter de radiatoren, tochtstrips, ...), met tevens aandacht voor water (installatie van een spaar-douchekop, bruismondstuk op de kraan, ...).

De overleggroep verwijst hier naar het belang van het bestaan van lokale diensten of organisaties die de verschillende bevolkingsgroepen op een actieve manier kunnen informeren, en ook kunnen instaan voor een begeleiding die de bovenvermelde drempels kunnen overbruggen. De overleggroep denkt hier aan 'lokale woonwinkels', die ook specifieke aandacht kunnen hebben voor energie en water. De 'lokale entiteiten' die in het kader van het Fonds ter Reductie van de Globale Energiekosten (FRGE) worden opgericht, kunnen eventueel ook een rol spelen.

## 5.2. De uitdaging van de voorfinanciering van energiebesparende maatregelen

De belangrijkste hinderpaal voor het verhogen van de energieprestatie van een woning bij lage inkomensgroepen blijft de voorfinanciering van de ingreep. Er is een belangrijke fiscale aftrek voor energiebesparende investeringen en op gewestelijk niveau zijn er premies. Deze ondersteuning wordt echter pas na de werken – wat dus een voorfinanciering van het totale bedrag door de bewoners impliceert – uitbetaald. Inzake deze financieringsproblematiek zijn enkele initiatieven genomen: de Sociale Groene Lening (Brussels Hoofdstedelijk Gewest)<sup>35</sup>, leningen in het kader van het FRGE (federaal)<sup>36</sup>, een klassiek leningsysteem met administratieve ondersteuning door de aannemer (Vlaams Gewest)<sup>37</sup>. Omwille van verschillende redenen functioneren deze maatregelen echter nog niet ten volle.

Inzake de premies kan nog het volgende opgemerkt worden:

- Elk gewest verplicht de netbeheerders – via de openbaredienstverplichtingen – tot een aanbod terzake, en heeft ook eigen premiesystemen. Systematisch voorzien ze in een verhoogd bedrag voor beschermde afnemers.
- Er zijn ook premies voor energiebesparende huishoudtoestellen. Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie signaleert echter dat de eisen voor huishoudtoestellen zeer hoog zijn en onhaalbaar blijven voor mensen in armoede. Bij de premie van 150 euro voor beschermde klanten dient de wasmachine te voldoen aan label AAA en de koelkast aan label A+ of A++. Een

<sup>34</sup> Project energie en armoede (2009). *Voorstellen voor het tweejaarlijkse Verslag*, s.l.

<sup>35</sup> Een partnerschap tussen Leefmilieu Brussel en de coöperatieve voor alternatief krediet (CREDAL).

<sup>36</sup> Het Fonds ter Reductie van de Globale Energiekosten biedt de mogelijkheid voor het verstrekken van renteloze of goedkope leningen in het kader van energiebesparende investeringen. Het FRGE kende echter een moeizame start.

<sup>37</sup> Het Energierenovatiekrediet in het kader van het Vlaamse energierenovatieprogramma.



overgang van label C naar de vereiste labels was voor sommigen onhaalbaar en onbetaalbaar. Nochtans kan men op lange termijn met deze toestellen heel wat besparen.

- Reeds jaren wordt er op gewezen dat heel wat mensen – omwille van het feit dat ze geen of weinig belastingen betalen – niet kunnen genieten van de belastingsaftrek bij energiebesparende investeringen. Het Vlaamse Gewest heeft voorzien in een compensatieregeling<sup>38</sup>. En in het kader van de herstelwet<sup>39</sup> heeft de federale Regering nu ook recent een terugbetaalbaar belastingkrediet voorzien bij vloer-, dak- en raamisolatie.

### 5.3. Dringende aandacht voor ondersteuningsmogelijkheden voor huurders

In een huursituatie is het niet evident dat de eigenaar energiebesparende investeringen doet, gezien het financieel profijt voor het lager energieverbruik ten voordele is van de bewoner van de woning. Dit geldt zowel voor de private als sociale huurmarkt.

De verschillende overheden hebben reeds getracht eigenaars aan te zetten energiebesparende investeringen te doen: de bestaande belastingsaftrek en de gewestelijke premies gelden ook voor huurwoningen, en er zijn fiscale stimuli in het geval de eigenaar voor een bepaalde periode de woning laat verhuren door een Sociaal Verhuurkantoor<sup>40</sup>. Het nieuwe systeem van energiecertificaten duidt reeds de woningen met een slechte energieprestatie aan, maar slechts in het geval van een overaanbod aan woningen zal dit de huurprijzen van dergelijke woningen drukken. De overleggroep wijst er ook op dat een energiecertificaat geen enkele verplichting met zich meebrengt voor de verhuurder.

Bijkomende maatregelen dringen zich op:

- combinatie van een belonend (fiscale stimuli) en afstraffend beleid (verplichtingen) ten aanzien van de energieprestatie van huurwoningen;
- extra investeringsprogramma's voor energiebesparende maatregelen in de publieke huisvesting, zonder dat de huurders deze ingrepen dienen te compenseren met een hogere huurprijs.

Bij deze willen we ook vermelden dat verschillende huisvestingsmaatschappijen nog woningen met verwarming op elektriciteit hebben. Huurders betalen hierdoor soms tot 1000 euro extra bij hun eindfactuur. In het Vlaamse kaderbesluit sociale huur is voor 2011 een energiekorting (betalen van lagere huur) voor deze huurders voorzien. Ondertussen moet dringend vanuit de huisvestingsmaatschappijen een systeem ontwikkeld worden ter financiële ondersteuning van de betrokken huurders.

<sup>38</sup> Voor niet-belastingbetalers heeft de Vlaamse overheid een premie ingevoerd voor de prioritaire investeringen uit het Energierenovatieprogramma 2020, namelijk dakisolatie, hoogrendementsbeglazing en de plaatsing van een condensatieketel.

<sup>39</sup> Economische herstelwet van 27 maart 2009, *Belgisch Staatsblad*, 7 april 2009.

<sup>40</sup> In het Vlaamse Gewest kunnen diezelfde Sociale Verhuurkantoren voordat ze energiebesparende werken (dakisolatie, hoogrendementsbeglazing en condensatieketels) laten uitvoeren en prefinancieren een subsidie van 100 % toegekend krijgen op voorwaarde dat de woning in regel wordt gesteld met de eisen op vlak van comfort en kwaliteit uit de Vlaamse Wooncode.

## 6. Aanbevelingen

### 6.1. Garanderen van een effectief recht op energie

#### 6.1.1 Grondwettelijk inschrijven van een recht op energie

De overleggroep pleit er voor om een recht op energie expliciet in de Grondwet in te schrijven, als onderdeel van het recht op een behoorlijke huisvesting. Vervolgens dient dit een vertaling te krijgen in de gewestelijke huisvestingscodes.

#### 6.1.2 Voorzien van een basispakket energie zonder kosten voor de klant

Een basispakket, zonder kosten voor de klant, moet gezinnen het mogelijk maken in een minimaal comfort inzake verwarming, verlichting en kookgelegenheid te voorzien. Hierbij moet rekening gehouden worden met de grootte van het huishouden, en een automatische toekenning van een dergelijk basispakket moet vermijden dat mensen verstoken blijven van dit aanbod.

#### 6.1.3 Voorzien van een gegarandeerde minimumlevering die niet kan afgesloten worden

De overleggroep ziet een gegarandeerde minimumlevering als een onderdeel van een effectief recht op energie. Iedereen moet – ook bij betalingsmoeilijkheden – blijvend kunnen gebruik maken van een gegarandeerde minimumlevering, wat elektriciteit betreft minimaal ter waarde van tien ampère.

### 6.2. Aandacht hebben voor de verschillende energiebronnen die gezinnen gebruiken

De overleggroep wijst op het feit dat heel wat huishoudens gebruik maken van andere energiebronnen dan gas en elektriciteit. Bij de uitwerking van sociale maatregelen moeten deze huishoudens ook steeds voor ogen gehouden worden.

### 6.3. Voorzien van informatie over de liberalisering, de sociale maatregelen en energiebesparende ingrepen

#### 6.3.1 Voorzien van duidelijke en toegankelijke informatie

De overleggroep benadrukt het belang van goede informatie over de liberalisering, de sociale maatregelen en energiebesparende ingrepen. Hierbij kan niet alleen op het internetkanaal gerekend worden gezien een groot aantal mensen geen toegang heeft tot dit medium. Daarom moet men



blijven werken met bijvoorbeeld brochures en affiches, en zijn de hulpverleners en diensten die op het terrein werken belangrijke kanalen. Belangrijk is ook dat informatie beschikbaar is op het moment dat mensen met vragen zitten.

Specifieke aandacht moet gaan naar verhuissituaties. Mensen in armoedesituaties zijn immers vaak genoodzaakt te verhuizen. Dit kan tot verschillende problemen leiden. De verhuisformulieren van de gewestelijke regulatoren worden door sommige leveranciers geweigerd. Ze zouden verplicht moeten aanvaard worden door alle leveranciers.

### **6.3.2 Oprichten van lokale woonwinkels voor informatie en begeleiding, met specifieke aandacht voor energie en water**

De overleggroep denkt aan de oprichting van een dienst per gemeente – een lokale woonwinkel met specifieke aandacht voor energie en water - waarbij OCMW, gemeente, netbeheerder, watermaatschappij en private organisaties samen kunnen bekijken wie voor welk aspect het best geplaatst is en hoe deze dienst vorm kan krijgen, binnen een kader dat door het gewest wordt uitgetekend.

Niet alleen een aanbod van informatie is belangrijk, maar ook een begeleidingsaanbod bij, bijvoorbeeld de keuze van een leverancier, discussies met een leverancier of netbeheerder, de samenstelling van een premieaanvraag voor energie- of waterbesparende investeringen, ...

Er dient hierbij bekeken te worden op welke manier kan afgestemd worden met de 'lokale entiteiten' die in het kader van het 'Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost' (FRGE) momenteel in verschillende steden en gemeenten worden opgericht.

### **6.3.3 Benadrukken van de informatieve rol van de leveranciers en netbeheerders**

De leveranciers en netbeheerders hebben de blijvende opdracht de mensen – zo duidelijk en verstaanbaar mogelijk – te informeren over de verschillende aspecten van energielevering.

### **6.3.4 Voorzien van een gewestelijke dienst voor informatieverstrekking**

Klanten, maar ook bijvoorbeeld maatschappelijk werkers, moeten beroep kunnen doen op een gespecialiseerde dienst per gewest. In praktijk spelen de gewestelijke regulatoren reeds een dergelijke rol, maar wordt dit nog niet zo geëxpliciteerd. Het is hierbij ook belangrijk dat men er terecht kan voor informatie die zowel raakt aan gewestelijke als aan federale bevoegdheden.

## 6.4. Voldoende omkaderen van de dienstverlening

### 6.4.1 Verplichten van een kwalitatieve dienstverlening

De gewestelijke overheden zouden de commerciële leveranciers en de noodleveranciers via een openbaredienstverplichting moeten verplichten om te voorzien in een kwalitatieve klanten- en klachtendienst met:

- op zijn minst één kantoor, per gewest waar ze actief zijn, dat open is voor het cliënteel, met een combinatie van vrije toegang en op afspraak;
- een gratis telefoonnummer voor zijn klanten- en klachtendienst;
- een gelijke behandeling tussen maatschappij en klant inzake betalingsvoorwaarden;
- een duidelijk aanspreekpunt en contactpersoon in klachten of geschillen;
- de mogelijkheid zich door iemand te laten vertegenwoordigen of bijstaan;
- enzovoort

### 6.4.2 Verplicht maken en ruimer bekend maken van het akkoord en de gedragscode betreffende de bescherming van de consument

De leden van de overleggroep stellen vast dat de bepalingen uit het akkoord en de gedragscode betreffende de bescherming van de consument regelmatig niet worden nageleefd.

Deze bepalingen moeten volgens de overleggroep een meer verplichtend karakter krijgen, door ze op te nemen in een wet. Het bestaan en de inhoud van deze bepalingen moeten ook ruimer bekend gemaakt worden bij de consument en de hulpverleners.

### 6.4.3 Beter reguleren van de tussentijdse facturen en de waarborgen

De overleggroep stelt voor om via een benchmarking de leveranciers te vergelijken inzake hun beleid betreffende tussentijdse facturen. Daarnaast zou ook een instrument kunnen uitgewerkt worden dat het verbruik (op basis van de aanwezige installatie en toestellen, de gewoontes van het gezin, enzovoort) helpt realistisch in te schatten. De informatie over hoe de voorschotten berekend worden, moet zowel op de tussentijdse factuur als de website van de leverancier vermeld staan.

Het vragen van een waarborg door leveranciers zou moeten beperkt worden.

### 6.4.4 Voorzien in een effectief werkende ombudsdienst

Voor de overleggroep is een effectief werkende ombudsdienst een prioriteit.

In het kader van de opstart en beginnende werking van de dienst, kunnen volgende aandachtspunten naar voren gebracht worden:

- een bekendmaking langs verschillende kanalen, aangepast aan de verschillende bevolkingsgroepen;
- een eenvoudige en flexibele procedure inzake indiening van klachten;
- de mogelijkheid tot het zich laten ondersteunen door een organisatie of een persoon naar eigen keuze;
- behandeling van alle vragen, ongeacht het bevoegdheidsniveau;
- behandeling van de vraag hoe een verhuis verloopt naar een ander gewest.

## 6.5. Voortdurende evaluatie van de energiemarkten

Het functioneren van de geliberaliseerde gas- en elektriciteitsmarkten zou het onderwerp moeten uitmaken van een voortdurende evaluatie op het niveau van de drie gewesten en van het federale niveau, vanuit de invalshoek van zijn sociale gevolgen. Daarbij zouden de vertegenwoordigers van alle actoren moeten betrokken worden.

In functie van een degelijke en complete evaluatie van de situatie op het terrein moet voorzien worden in voldoende statistisch materiaal.

## 6.6. Uitwerken van een prijspolitiek die aan sociale en ecologische criteria beantwoordt

### 6.6.1 Plafonnering van de prijzen

De overleggroep ondersteunt het pleidooi van de federale minister van Energie voor een plafonnering van de energieprijzen.

Daarnaast zou opnieuw een breed debat moeten gevoerd worden over het btw-tarief voor gas en elektriciteit, evenals over de huidige verschillen in transport- en distributiekosten.

### 6.6.2 Progressieve en solidaire prijspolitiek

Tijdens de uitwisselingen in de overleggroep werden met betrekking tot de gewenste prijspolitiek drie principes naar voren geschoven: een effectief recht op energie, stimulering van rationeel energiegebruik, en een sociaal beleid.

De overleggroep spreekt zijn voorkeur uit voor een progressieve tarifiering, met verschillende verbruiksklassen met verschillende, steeds hogere prijzen:

- een basisverbruik, zonder kosten voor de klant, en rekening houdend met de samenstelling van het huishouden;
- een 'normaal' verbruik (iets lager dan het mediaan verbruik) aan een bepaalde prijs;
- een hoger verbruik aan een hogere prijs.

Dit dient gecombineerd te worden met het systeem van sociale maximumtarieven, dit wil zeggen een lage prijs voor specifieke groepen (op basis van een bepaald statuut, of onder een bepaalde inkomensgrens).

Een progressieve tarifiering kan echter enkel als deze gepaard gaat met een doorgedreven ondersteuningsprogramma voor energiebesparende investeringen bij lage inkomensgroepen, zowel in het geval van eigenaars als van huurders op de privé- en publieke huisvestingsmarkt. Dit om te vermijden dat deze huishoudens nog meer slachtoffer zijn van de slechte energieprestatie van de woning die ze betrekken en van de toestellen waarover ze beschikken. Daarnaast moet elke woon-gelegenheid ook beschikken over een eigen meter, zodat elk huishouden zicht heeft op het eigen reële verbruik.

### 6.6.3 Optimaliseren van het systeem van sociale maximumprijzen

Opdat de sociale maximumprijzen effectief de laagste op de markt zouden zijn, pleit de overleggroep ervoor om het aantal prijswijzigingen door leveranciers te beperken en deze prijzen trimestrieel vast te leggen, en tegelijkertijd ook – in plaats van dus zesmaandelijks – het laagste tarief vast te stellen in functie van de sociale maximumprijzen.

In verband met de recente automatische toekenning van de sociale maximumprijzen – die door de overleggroep wordt toegejuicht – is het belangrijk na een jaar werking een evaluatie te voorzien met betrokkenheid van de verschillende actoren. Ook moet een parallelle ‘klassieke’ aanvraagprocedure behouden blijven om de eventuele fouten in de automatische procedure op een eenvoudige manier te kunnen ondervangen. Daarbij moet een standaardattest worden voorzien dat verplicht door alle leveranciers erkend wordt.

De sociale huisvestingsmaatschappijen die appartementsgebouwen met een collectief verwarmingssysteem beheren, moeten een lans breken voor hun huurders dat hun recht op sociale maximumprijzen zo snel mogelijk kan afgedwongen worden.

## 6.7. Optimaliseren van het beschermd statuut

De introductie van een inkomensdimensie zou ervoor kunnen zorgen dat de gezinnen met een laag inkomen die niet beschikken over een bepaald statuut, in aanmerking komen voor de sociale maximumprijzen.

Het statuut van ‘residentiële beschermde klanten’ – dat dus op federaal niveau wordt bepaald – zou ook kunnen uitgebreid worden naar de groepen die op gewestelijk niveau bijkomend bescherming krijgen, met name:

- personen in een collectieve schuldregeling;
- personen in budgetbegeleiding van een OCMW en van een erkende organisatie;
- kandidaat-vluchtelingen die een financiële tegemoetkoming ontvangen;
- personen die een verhoogde tegemoetkoming van het ziekenfonds ontvangen.

Naast bovenstaande voorstellen tot uitbreiding is de bestaande regeling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waarbij het OCMW – evenals de Brusselse regulator BRUGEL - gemachtigd is het statuut van beschermde klant toe te kennen op basis van de sociale enquêtes die het uitvoert, volgens de overleggroep een bijzonder interessante aanvulling op de federale wetgeving. Ze zou volgens hen ook in de twee andere gewesten moeten ingevoerd worden.

## 6.8. Voorzien in een degelijke installatie voor iedereen

### 6.8.1 Voorzien van een meter per woongelegenheid

De overleggroep vindt de installatie van individuele meters per woongelegenheid prioritair, en vraagt dat eigenaars (zowel in de private als de publieke huurmarkt) tot de plaatsing ervan zouden worden verplicht.

Daar waar momenteel geen individuele meter voorhanden is, zouden het energieverbruik en de energiefactuur systematisch moeten geëvalueerd worden, in het bijzonder met betrekking tot het recht op sociale maximumtarieven.

### 6.8.2 Organiseren van een breed debat over de slimme meters en over de zinvolheid en waarde ervan

In de verschillende gewesten werd de voorbereiding van de introductie van de 'slimme meters' gestart. De overleggroep vraagt een breed debat, met betrokkenheid van de verschillende actoren, over de kostprijs en de voor- en nadelen van dergelijke slimme 'meters'.

## 6.9. Garanderen van een minimumlevering

### 6.9.1 Geen afsluiting of budgetmeters zonder begrenzer

De overleggroep gaat uit van een recht op energie, en wijst elke afsluiting af. Daarnaast benadrukt de overleggroep dat bij de elektriciteitsbudgetmeters waar de vermogensbegrenzer is uitgeschakeld en bij de gasbudgetmeters, het huishouden zichzelf als het ware afsluit indien de middelen ontbreken om de budgetmeter op te laden.

Men beschouwt het systeem zoals het in Brussel is uitgebouwd als de meest interessante regeling. De vermogensbegrenzer garandeert er de gezinnen een minimumlevering. De vrederechter, die beslist over een mogelijke afsluiting, wordt in de ogen van mensen die in armoede leven en hun verenigingen gezien als één van de juridische actoren die het dichtst bij de mensen staat.

De overleggroep beseft dat het afstappen van een budgetmeter voor het Vlaamse en Waalse Gewest een grote verandering betekent, maar wijst tegelijk op de grote kost van de plaatsing van de budgetmeters. Cruciaal is de aanpak van de betalingsachterstanden, en dus het schuldenpakket in concreto.

De overleggroep schuift hier volgende elementen naar voor:

- uitgaan van een gratis basispakket aan energie;
- duidelijke reglementering met betrekking tot de modaliteiten voor betalingsplannen;
- een uitgebouwde budgetbegeleiding;
- de mogelijkheid voor de klant om zich te laten ondersteunen in de gesprekken met de energie-maatschappijen door een persoon of organisatie naar keuze;
- een sociaal fonds voor diegenen die hun factuur niet kunnen betalen, in het kader van een begeleiding door het OCMW; momenteel vervult het energiefonds deze functie.

## 6.9.2 Verbeteren en harmoniseren van de werking van de lokale adviescommissies

Met betrekking tot de huidige regelgeving en procedure inzake wanbetaling spelen de LAC's in het Vlaamse Gewest en de CLE's in het Waalse Gewest een belangrijke rol. De overleggroep houdt er aan voor de huidige situatie volgende aanbevelingen te doen:

- Het sociaal onderzoek moet zich baseren op vaste criteria.
- Men dient eenzelfde werking van de lokale commissies te garanderen, opdat elke betrokkene – waar deze ook woont - het recht krijgt op dezelfde manier behandeld te worden. De overleggroep verwijst hier naar de Vlaamse brochure 'Leidraad voor een goede praktijk van de lokale adviescommissie'.
- De verschillende overheden dienen voldoende middelen in de commissies te investeren.
- In het Vlaamse Gewest dienen netbeheerders het OCMW op de hoogte te brengen van de bewoners die recent werden afgesloten van gas of elektriciteit. Dit zou wekelijks moeten gebeuren.
- In het Vlaamse Gewest zou de beslissing tot afsluiting in alle acht mogelijke situaties door het LAC moeten genomen worden.

## 6.10. Stimuleren van rationeel energiegebruik

### 6.10.1 Voorzien van voldoende informatie en begeleiding

Bij de uitwerking en uitvoering van informatiecampagnes moet er bijzondere aandacht zijn voor specifieke doelgroepen: eenvoudig taalgebruik, gepaste informatiekanalen.

De energie-audits die gebeuren bij groepen met een laag inkomen moeten gecombineerd worden met de uitvoering van kleine ingrepen (spaarlampen, folie achter de radiatoren, tochtstrips, ...), met tevens aandacht voor water (spardouchekop, bruismondstuk op de kraan).

De overleggroep verwijst hier naar het belang van het bestaan van lokale diensten of organisaties die de verschillende bevolkingsgroepen op een actieve manier kunnen informeren, en ook kunnen instaan voor een begeleiding die de bovenvermelde drempels kunnen overbruggen (zie 6.2.1.: lokale woonwinkels).

## 6.10.2 Voorzien van premies en van voorfinanciering

De financiële ondersteuning in het kader van een betere energieprestatie van de woning dient voor de lage inkomensgroepen te bestaan uit volgende elementen:

- voorfinancieringssysteem van de energiebesparende maatregelen;
- de premies waar men via de energiebesparende maatregelen recht op heeft, worden onmiddellijk verrekend (zodat het overeenstemmend bedrag dus niet moet voorgefinancierd worden);
- de belastingaftrek of de forfaitaire compensatie wordt ook onmiddellijk verrekend (zodat het overeenstemmend bedrag dus niet moet voorgefinancierd worden);
- de afbetaling van het resterende bedrag gebeurt via een haalbaar afbetalingsplan dat rekening houdt met de reële besparingen en het beschikbaar inkomen.

Daarnaast dient men ook te voorzien in:

- vergaande premies voor energiebesparende huishoudtoestellen, die het mensen in armoede mogelijk maken effectief een dergelijk toestel aan te schaffen;
- een systematische forfaitaire compensatie voor mensen die niet of slechts deels van de fiscale aftrek bij energiebesparende investeringen kunnen genieten.

## 6.10.3 Uitwerken van specifieke ondersteuningsmaatregelen voor huurders

Volgende maatregelen dringen zich op:

- combinatie van een belonend (fiscale stimuli) en afstraffend beleid (verplichtingen) ten aanzien van de energieprestatie van huurwoningen;
- wanneer een verhuurder een premie krijgt, zou de duur van het huurcontract van de huidige huurder moeten worden verlengd opdat deze laatste van de verbeterende energieprestatie zou kunnen genieten;
- extra investeringsprogramma's voor energiebesparende maatregelen in de publieke huisvesting, zonder dat de huurders deze ingrepen dienen te compenseren met een hogere huurprijs;
- een systeem waarbij huisvestingsmaatschappijen huurders met een elektrisch verwarmingssysteem een financiële ondersteuning kunnen bieden.

## 6.11. Afstemmen van het beleid tussen de verschillende overheden

Wat energie betreft hebben zowel de federale Staat als de gewesten belangrijke bevoegdheden.

De samenroeping van een Interministeriële Conferentie (Energie) zou een bijdrage kunnen leveren in een betere afstemming tussen de maatregelen die de verschillende overheden nemen.

# 4.2.

## NAAR EEN EFFECTIEF RECHT OP WATER



## 4.2. NAAR EEN EFFECTIEF RECHT OP WATER

<b>Inleiding</b> .....	<b>163</b>
<b>1. Een effectief recht op water en sanitatie</b> .....	<b>163</b>
1.1. Water als een publiek goed	164
1.2. Water en sanitatie als mensenrecht	165
1.3. Bijzondere aandacht voor diegenen die niet over water beschikken	166
1.4. Leidingwater als kwalitatief drinkwater	166
<b>2. De consument en de watermaatschappijen</b> .....	<b>167</b>
2.1. De organisatie van de watersector in België	167
2.2. Aansturing van de watersector	168
2.2.1 Klantendienst	168
2.2.2 Bemiddelingsinstantie	170
2.2.3 Toezichthouder en regulator	170
<b>3. Tarieven en installatie</b> .....	<b>171</b>
3.1. Prijsbeleid in de verschillende gewesten	171
3.1.1 Het Vlaamse Gewest	172
3.1.2 Het Waalse Gewest	173
3.1.3 Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	174
3.2. Tarieven die aan sociale, solidaire en ecologische criteria beantwoorden	174
3.3. De binneninstallatie	175
3.3.1 Een meter per woongelegenheden	175
3.3.2 De 'slimme meters'	175
3.3.3 Loden en oude leidingen	175
<b>4. Problemen met betaling van waterfactuur</b> .....	<b>176</b>
4.1. Enkele cijfers	176
4.2. Een verschillende aanpak	176
4.2.1 Het Vlaamse Gewest	177
4.2.2 Het Waalse Gewest	178
4.2.3 Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	179

<b>5. Duurzaam omgaan met water .....</b>	<b>180</b>
<b>6. Aanbevelingen .....</b>	<b>181</b>
<b>6.1. Realiseren van een effectief recht op water en sanitatie</b>	<b>181</b>
6.1.1 Nationaal en internationaal erover waken dat de verdeling van water in eerste instantie een taak is voor de overheid	181
6.1.2 Een voortrekkersrol spelen op internationaal vlak voor de erkenning als grondrecht	181
6.1.3 Grondwettelijk inschrijven van een recht op water en sanitatie	181
6.1.4 Zicht krijgen op het aantal mensen die niet over kwalitatief en voldoende water beschikken	181
6.1.5 Voorzien van een openbaar en gratis drinkbaar waterpunt, toilet en wasgelegenheid in elke gemeente en op verschillende plaatsen in de steden	182
6.1.6 Promoten van leidingwater als kwalitatief drinkwater, met extra aandacht voor specifieke groepen	182
<b>6.2. De watersector aansturen en controleren in functie van een kwalitatieve dienstverlening</b>	<b>182</b>
6.2.1 Voorzien van een aantal verplichtingen voor een kwaliteitsvolle klantendienst en dienstverlening van de watermaatschappijen	182
6.2.2 Voorzien van een bemiddelingsinstantie, met een ruime communicatie daarover	183
6.2.3 Voorzien van een slagkrachtige regulator en toezichthouder	183
6.2.4 Uitwerken van openbare dienstverplichtingen	184
<b>6.3. Uitwerken van tarieven die aan sociale, solidiare en ecologische criteria beantwoorden</b>	<b>184</b>
6.3.1 Een toegang tot water zonder kosten voor de klant	184
6.3.2 Progressieve tarifiering van het drinkwater	184
6.3.3 Vrijstelling van saneringsbijdragen voor specifieke groepen	185
6.3.4 Voorzien in een uitgebouwd aanbod inzake schuldbemiddeling, met duidelijke modaliteiten voor betalingsplannen, en een kwalitatieve begeleiding	185
6.3.5 Een sociaal fonds, waarbij – in het kader van OCMW-begeleiding – betalingsmoeilijkheden kunnen opgevangen worden	185
6.3.6 Solidariteitsbijdrage	186
<b>6.4. Verplichten van een watermeter en een degelijke installatie per woongegelegenheid</b>	<b>186</b>
6.4.1 Verplichten van een toegankelijke watermeter per woongegelegenheid	186
6.4.2 Voorzichtig handelen rond slimme meters	186
6.4.3 Vervangen van oude en loden leidingen	186
6.4.4 Verborgene lekken op een duidelijke en billijke wijze behandelen	187
<b>6.5. Betalingsachterstallen behandelen in respect met een recht op water en sanitatie</b>	<b>187</b>
6.5.1 Geen afsluitingen in het kader van betalingsmoeilijkheden	187
6.5.2 In het geval van discussies is de vrederechter bevoegd om terzake een beslissing te nemen	187
6.5.3 Verbeteren van de werking van de LAC's inzake water	188
<b>6.6. Introduceren van een statuut van 'beschermd klant'</b>	<b>188</b>

<b>6.7. Stimuleren van duurzaam omgaan met water</b>	<b>188</b>
6.7.1 Het thema water inbouwen in de bestaande programma's en instrumenten inzake energiebesparing	188
6.7.2 Voorzien van eenvoudige en duidelijke informatie betreffende besparingstips	189
6.7.3 Stimuleren van een zuinige installatie	189
6.7.4 Voorzien van een lokale woonwinkel, met informatie en begeleiding	189

# Inleiding

Toen het Steunpunt vier jaar geleden een overleggroep rond energie opstartte, kwam in verschillende vergaderingen ook het thema van water aan bod. Deelnemers aan het overleg wezen op signalen dat er zich op het terrein toch een aantal problemen stelden.

Na het Verslag 2007 – met een hoofdstuk over energie – besloot het Steunpunt dan ook een overleggroep te organiseren rond water. Deze overleggroep bestond grotendeels uit dezelfde deelnemers als voor het energithema, aangevuld met enkele nieuwe organisaties.

In de inleiding van voorliggend hoofdstuk wezen we reeds op een aantal parallellen tussen het energie- en het waterthema. Maar uit de bijeenkomsten bleek ook een aantal verschillen.

In tegenstelling tot de elektriciteits- en gasmarkten is momenteel water niet geliberaliseerd. Nochtans gaan geregeld stemmen op om deze beweging ook te maken. Een evolutie waar de deelnemers aan het overleg – voortgaande op hun vaststellingen bij de liberalisering van elektriciteit en gas – met vrees naar toe kijken.

Er blijkt weinig informatie te bestaan over het beleid van de watermaatschappijen en de problemen die zich hierbij stellen. De deelnemers aan het overleg vroegen het Steunpunt een bevraging uit te voeren bij de verschillende watermaatschappijen, om meer zicht te krijgen op hun beleid en praktijk<sup>1</sup>.

Water krijgt – in vergelijking met het energithema – vrij weinig aandacht. En daar waar het ter sprake komt, lijkt dit vooral vanuit een ecologische invalshoek te gebeuren. Het sociale aspect kwam de voorbije jaren nauwelijks aan bod.

In wat volgt wordt drinkbaar water telkens gecombineerd met sanitatie; dit laatste staat voor de nodige sanitaire voorzieningen (toilet, wasgelegenheid, riolering).

## 1. Een effectief recht op water en sanitatie

Water is levensnoodzakelijk. Iedereen heeft water nodig om te drinken, om eten klaar te maken, voor hygiëne ... Er bestaat geen menswaardig leven zonder toegang tot water van goede kwaliteit en in voldoende hoeveelheid.

Het is vanuit deze vaststelling dat de overleggroep 'water' dit deel wou starten met het thema van een effectief recht op water en sanitatie.

---

<sup>1</sup> Alle Vlaamse watermaatschappijen en de Brusselse watermaatschappij hebben aan de enquête deelgenomen. In het Waalse Gewest hebben 18 van 53 watermaatschappijen aan de enquête deelgenomen; deze watermaatschappijen vertegenwoordigen wel 90 % van het totaal aantal aansluitingen.

## 1.1. Water als een publiek goed

Velen benadrukken het publiek karakter van water. In het Charter 'Recht op water' in het kader van de campagne 'Waterdragers' wordt dit nogmaals naar voor geschoven: *"Water is geen koopwaar. Als onvervangbare levensbron is water een gemeenschappelijk goed van iedereen en van alles wat leeft."*<sup>2</sup>.

Op Europees niveau heeft de Europese Unie (EU) vooralsnog nog niet beslist om de watersector te liberaliseren of privatiseren. Toch is in enkele landen de watersector reeds geheel of gedeeltelijk geprivatiseerd.

Ook in de Europese Kaderrichtlijn Water (2000/60/CE) – waarin de EU een communautair kader voor waterbescherming en -beheer vaststelt – wordt het publiek karakter van water benadrukt:

*"(1) Water is geen gewone handelswaar, maar een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden. (...)*

*(15) Watervoorziening is een dienst van algemeen belang, zoals omschreven in een mededeling van de Commissie, getiteld "Diensten van algemeen belang in Europa."<sup>3</sup>*

Toch blijft de vrees voor een privatisering en liberalisering bij heel wat actoren bestaan. Internationale organisaties zoals de Wereldhandelsorganisatie (WTO) gaan voluit voor liberalisering en privatisering. De General Agreement on Trade in Services (GATS) is één van de belangrijkste handelsakkoorden binnen de WTO. Ze voorzien in een liberalisering van de dienstensector en interpreteren dat begrip heel erg ruim. Ook water is volgens het akkoord een dienst. Mede hierdoor werd GATS op heel wat protest onthaald door onder andere NGO's. Op internationaal vlak speelt de EU hier een tweeslachtige rol. Enerzijds heeft het in het kader van de GATS-onderhandelingen aan 72 landen - waaronder een aantal van de minst ontwikkelde landen - gevraagd hun milieudiensten, met inbegrip van de waterzuivering en de drinkwatervoorziening, te liberaliseren. Anderzijds heeft de EU met betrekking tot zijn eigen watersector dit niet voorzien, en wil het dus zijn eigen markt niet openstellen voor anderen.

Tot nu toe is water op Europees niveau dus niet geliberaliseerd of geprivatiseerd. Door verschillende actoren wordt echter op het risico van een dergelijke evolutie gewezen, gezien onder andere het Europese standpunt binnen internationale fora. De evaluatie door de overleggroep energie van de liberalisering van de gas- en elektriciteitsmarkten (zie het eerste deel van dit hoofdstuk) wijst op een aantal negatieve effecten ervan op de positie van de klant, in het bijzonder van diegenen in een situatie van armoede of bestaansonzekerheid. De overleggroep hecht dan ook bijzonder veel belang aan de vraag van het behoud van het publiek karakter van water, net zoals in de eerder vermelde resolutie van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt voorop gesteld: *"de toegang tot veilig water als recht en de distributie van veilig water via een leidingennetwerk als natuurlijk monopolie impliceert dat de verdeling van veilig water in eerste instantie een taak is voor de overheid."*<sup>4</sup>

<sup>2</sup> [www.waterdragers.be](http://www.waterdragers.be)

<sup>3</sup> Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 22 december 2000.

<sup>4</sup> Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2005). *Voorstel van resolutie. Toegang tot water voor iedereen*, DOC 51 1666/003, 14 april 2005.

## 1.2. Water en sanitatie als mensenrecht

Op internationaal vlak wordt het recht op water genoemd in bepalingen van een aantal thematische mensenrechtenverdragen, zoals het Verenigde Naties (VN) - Verdrag tegen Vrouwendiscriminatie en het VN-Kinderrechtenverdrag, maar het wordt in geen enkel mensenrechtenverdrag als een algemeen, zelfstandig recht vermeld<sup>5</sup>.

Een belangrijke uitspraak betreft wel het 'Algemeen Commentaar' nr. 15 van het Comité van de Verenigde Naties voor de Economische, Sociale en Culturele Rechten<sup>6</sup>, dat toeziet op de uitvoering van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR). Het stelt dat het recht op water vervat zit in artikel 11 (recht op een behoorlijke levensstandaard) en artikel 12 (recht op een zo goed mogelijke gezondheid) van het Verdrag. Het Comité zegt dat het recht op water noodzakelijk is om het eigen bestaan in menswaardige omstandigheden te leiden; het is een voorwaarde om de andere mensenrechten concreet vorm te geven. In latere documenten van de Verenigde Naties wordt water gekoppeld aan sanitatie<sup>7</sup>.

In Nederland heeft een kantonrechter in 2008 gebruik gemaakt van bovenstaande uitspraken in het kader van het IVESCR betreffende het 'recht op water en sanitatie' om een watermaatschappij te verbieden een wanbetaler af te sluiten<sup>8</sup>.

België heeft in 1999 het 'Protocol on Water and Health' van de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties ondertekend en in 2004 geratificeerd<sup>9</sup>. Dit protocol heeft als doel water en sanitatie als mensenrecht te bekrachtigen. Aan het protocol zijn 'targets' verbonden en een 3-jarige rapportering.

Verschillende landen hebben het recht op water ondertussen in hun grondwet ingebracht. In België is dit nog niet het geval. De overleggroep 'water' in de schoot van het Steunpunt betreurt dat een recht op water en sanitatie nog niet in de Belgische Grondwet werd ingeschreven. En ze wijst er op dat ons land – en de verschillende gewesten – ook een veel actievere opstelling zouden kunnen aannemen in de verschillende internationale fora in functie van een ruimere erkenning ervan als mensenrecht. Een voorstel van resolutie in deze richting werd in plenaire vergadering van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers in 2005 aangenomen. Er werd gevraagd: *“te bevestigen dat de toegang tot veilig water in hoeveelheden en van een kwaliteit die toereikend zijn, een grondrecht van de mens is en een initiatief te nemen dat dit recht expliciet in de Belgische Grondwet laat opnemen; ditzelfde recht ook bij relevante internationale verdragen te laten voegen en daarenboven aan te houden dat overheden op alle niveaus de verplichting hebben dit grondrecht te waarborgen.”*<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Brölman, Kiki (2008). "Mensenrecht op water biedt bescherming tegen waterafsluiting", *Nederlands Juristenblad*, afl. 41, p. 2583-2586.

<sup>6</sup> United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2002). *General Comment No. 15, The right to water (arts. 11 en 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, UN Doc. E/C.12/2002/11).

<sup>7</sup> Het rapport dat de VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten heeft voorbereid op verzoek van de VN Mensenrechtenraad (UN Doc. A/HRC/6/3) en de Richtlijnen van de VN Subcommissie voor de Mensenrechten in 2006 (E/CN.4/Sub.2/2005/25, par. 2).

<sup>8</sup> Brölman, Kiki (2008). *Op. cit.*

<sup>9</sup> United Nations – Economic and Social Council (1999). *Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, Londen, 17 juni 1999, [www.unece.org](http://www.unece.org)

<sup>10</sup> Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2005). *Op. cit.*

### 1.3. Bijzondere aandacht voor diegenen die niet over water beschikken

*"Mensen die dakloos zijn wassen zich in meestal in het ziekenhuis. Ze gaan binnen via de spoedopname. Weten perfect waar er zeep is en waar niet. Om 5u 's morgens gaat het station weer open en dan gaan ze weer naar daar."*<sup>11</sup>

Er wordt weinig stilgestaan bij het feit dat verschillende mensen geen toegang hebben tot kwalitatief en voldoende drinkwater, en tot een wasgelegenheid en een toilet. De overleggroep wijst hier onder andere op de groep van mensen die permanent op toeristische terreinen of woonwagenterreinen leven, en op diegenen die niet beschikken over een woning.

Momenteel bestaat er echter weinig informatie over de omvang van deze groep. In de eerste plaats is het dan ook belangrijk na te gaan op welke manier er zicht kan gekregen worden op het aantal mensen die niet over kwalitatief en voldoende water beschikken.

De overleggroep had het ook over enkele steden en gemeenten die voorzien in drinkwaterfontein-tjes. De Stad Brussel en de vzw Straatverplegers, die medische zorgen biedt aan daklozen, brachten de 20 plaatsen in het stadscentrum met drinkbaar water in kaart. Het idee is vooral om mensen die op straat leven makkelijker en gratis aan drinkwater te helpen. Deze fontein-tjes zijn natuurlijk ook nuttig voor voorbijgangers, pendelaars en toeristen.

Het aanbod terzake is echter nog ruim onvoldoende, ook wat douches en toiletten betreft. De overleggroep verwees hierbij naar het aanbod dat bij wegstaurants bestaat voor vrachtwagenchauffeurs. Vergelijkbare initiatieven zouden kunnen genomen worden voor de mensen die op straat leven, bijvoorbeeld in de stations.

### 1.4. Leidingwater als kwalitatief drinkwater

Heel wat mensen kiezen voor water in flessen als drinkwater. Tijdens een telefonische bevraging door het Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties (OIVO) in België verklaarden bijna acht op de tien consumenten dat het beter is om flessenwater te drinken<sup>12</sup>. Deelnemers aan het overleg binnen het Steunpunt wijzen er ook op dat vooral laaggeschoolden en allochtonen heel veel naar flessenwater grijpen. Deze keuze is vaak ingegeven door een wantrouwen ten aanzien van de kwaliteit van het leidingwater. Mensen wijzen op de aanwezigheid van kalk in het leidingwater, of naar verhalen over bepaalde stoffen (bijvoorbeeld hormonen) in leidingwater. Het onderzoek van OIVO stelt vast: *"Als het uit de kraan komt, wordt calcium vaak gezien als gevaarlijk voor de gezondheid; als het in een fles zit, wordt het plots wel gezond."*<sup>13 14</sup>

De drinkwatermaatschappijen in België dienen jaarlijks de kwaliteit van het leidingwater te controleren en de resultaten ervan te rapporteren aan de overheid. België heeft dus voorzien in een systeem van zelfcontrole voor de invulling van de Europese drinkwaterrichtlijn. De resultaten van deze controleprogramma's tonen aan dat de kwaliteit van het leidingwater goed scoort. Ook onderzoeken

<sup>11</sup> Getuigenis opgetekend door Samenlevingsopbouw Gent.

<sup>12</sup> Godeau, Ariane en Marc Vandercammen (2006). *Leidingwater*, s.l., OIVO, p. 13.

<sup>13</sup> Godeau, Ariane en Marc Vandercammen (2006). *Op. cit.*, p. 27.

<sup>14</sup> Flessenwater wordt sterk gepromoot door de fabrikanten van de grote watermerken. De wereldwijde markt voor flessenwater wordt geschat op ruim 110 miljard dollar:

<http://www.francesoir.fr/enquete/2009/01/23/consommation-le-marche-perce-des-eaux-en-bouteille.html>

van Test-Aankoop bevestigen dat het leidingwater van een heel bevredigende kwaliteit is en de meeste consumenten zonder probleem kraanwater mogen drinken. Er moet enkel uitzondering gemaakt worden voor zwangere vrouwen en baby's<sup>15</sup>.

In het algemeen is er dus geen enkele reden om voor flessenwater te kiezen. Integendeel, naast de hoge ecologische voetafdruk van flessenwater<sup>16</sup> is er tevens een belangrijk financieel argument. Leidingwater is immers ongeveer 178 maal goedkoper dan flessenwater. Een liter flessenwater kost – in de laagste prijsklasse – ongeveer 0,50 euro, terwijl 1 liter leidingwater in België gemiddeld 0,0028 euro kost<sup>17</sup>. Elke liter flessenwater die je vervangt door leidingwater brengt je een besparing op van 0,4972 euro. Al naargelang de berekeningswijze kan dit op jaarbasis per persoon een besparing betekenen van 72,09 euro (uitgaande van het gemiddelde van 145 liter flessenwater dat een Belg zou verbruiken) tot 272,22 euro (uitgaande van de 1,5 liter water die ons wordt aangeraden om dagelijks te drinken)! Het gaat hier dus om een belangrijke besparing op het budget van een gezin<sup>18</sup>.

De overleggroep wijst ook op de financiële consequenties van een afsluiting, waarbij mensen het dure flessenwater moeten gaan gebruiken, niet alleen om te drinken, maar ook om zich te kunnen wassen of het toilet door te kunnen spoelen...

Verschillende watermaatschappijen zijn momenteel reeds bezig leidingwater te promoten, via specifieke acties en brochures. Ook op internationaal vlak krijgt de promotie van leidingwater meer aandacht.

Maar met deze campagnes worden niet altijd alle bevolkingsgroepen bereikt. De overleggroep wijst op het belang van extra initiatieven naar specifieke groepen (jongeren, gezinnen in armoede, allochtonen, ...) en van een aangepaste communicatie.

## 2. De consument en de watermaatschappijen

### 2.1. De organisatie van de watersector in België

In België hebben de gemeenten al sinds 1836 de opdracht om hun inwoners toegang tot drinkwater te garanderen. Vanaf 1907 moedigt een wet op intercommunales de gemeentes aan om mee te werken. Er wordt dan al vermeld dat de verdeling van drinkwater van algemeen belang is. In België heeft de waterdistributie dus - net zoals in de meeste landen - eerder een publiek dan een privé-karakter.

<sup>15</sup> Deltenre, E., Deschamps, C. en V. Labarre (2006). "Leidingwater OK, prijs te vaak KO", *Test-Aankoop*, nr. 496, p. 10-16. ; Niclaes, Els, Rossini, Christophe en Patrick De Coninck (2009). "Waterprijzen variëren sterk", *Test-Aankoop*, nr. 535, p. 12-18.

<sup>16</sup> De ecologische voetafdruk is de geschatte oppervlakte aarde die een persoon of een groep personen nodig heeft om te produceren wat wordt geconsumeerd en te absorberen wat wordt weggeworpen. Bij flessenwater gaat het om de behandeling ervan (de botteling), de verpakkingen (in het bijzonder bij plasticflessen) en het transport dat er bij te pas komt (zowel van fabriek naar verdeelpunten, als van verdeelpunten naar de consument).

<sup>17</sup> Op basis van de enquête die het Steunpunt bij de Belgische watermaatschappijen uitvoerde.

<sup>18</sup> Ter vergelijking; het jaarinkomen dat overeenstemt met de armoederisicogrens (60 procent van het mediaaninkomen) bedraagt volgens de SILC 2007-cijfers 10.540 euro voor een alleenstaande.



De distributiemaatschappijen van vandaag spruiten voort uit dit systeem. Er bestaan niet veel gemeentelijke maatschappijen meer, de meeste maatschappijen hebben zich verenigd in intercommunales (eenzelfde maatschappij voor meerdere gemeentes) of in regionale maatschappijen. De consument kan zijn waterleverancier niet kiezen. Die ligt vast per streek of gemeente. In het Vlaamse Gewest bestaan er op dit ogenblik 12 drinkwatermaatschappijen, in het Waals Gewest 53 en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 1. De maatschappijen verschillen erg van elkaar, zowel in geografische grootte in aantal klanten, als in tarieven.

Het waterbeleid werd sinds 1980 grotendeels geregionaliseerd. De federale minister van Economie moet wel nog zijn akkoord geven voor de prijzen die de distributiemaatschappijen voorstellen.

De Europese Unie speelt reeds verschillende decennia een belangrijke sturende rol voor de wetgeving van de verschillende lidstaten. Met de reeds eerder vermelde Europese Kaderrichtlijn Water<sup>19</sup> legt de EU een kader vast voor een communautair waterbeleid. Alle lidstaten hebben de richtlijn moeten omzetten naar eigen nationale wetgeving. In België is dit de bevoegdheid van de gewesten<sup>20</sup>.

## 2.2. Aansturing van de watersector

Zoals eerder aangegeven bestaan er verschillende drinkwatermaatschappijen, en kan de consument zijn waterleverancier niet kiezen. De verschillende overheden (Europees, nationaal, gewestelijk) bieden een wettelijk kader, daarbinnen hebben watermaatschappijen vrij veel autonomie.

De resultaten van de bevraging van het Steunpunt bevestigen dat er heel wat verschillen bestaan in het beleid en de praktijken van de verschillende watermaatschappijen. Betreffende verschillende zaken (facturering, ...) is immers niet geregeld hoe er moet mee worden omgegaan.

Voor de overleggroep is het belangrijk dat er meer harmonisering komt inzake beleid en praktijk van de watermaatschappijen, gecombineerd met een voldoende controle.

Op dit vlak dienen nog structurele verbeteringen te gebeuren. De overleggroep wijst op de noodzaak van:

- een kwalitatieve klantendienst per watermaatschappij (inclusief klachtenbehandeling);
- een bemiddelingsinstantie;
- een regulator, en een toezichthouder op de correcte naleving van het wettelijk kader.

### 2.2.1 Klantendienst

In de relatie tussen watermaatschappij en klant is het belangrijk een goed evenwicht te vinden met betrekking tot de rechten en plichten van beide partijen. Een goed werkende klanten- en klachtendienst kan het aantal conflicten gevoelig laten dalen en een belangrijke meerwaarde betekenen bij de oplossing van onduidelijkheden of problemen.

<sup>19</sup> Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 22 december 2000.

<sup>20</sup> De betreffende wetteksten zijn:

- voor het Vlaamse Gewest: Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 14 november 2003;
- voor het Waalse Gewest: Decreet van 27 mei 2004 met betrekking tot boek II van het milieuwetboek, dat het waterwetboek bevat, en het besluit van de Waalse regering van 3 maart 2005 met betrekking tot boek II van het milieuwetboek, dat het waterwetboek bevat, *Belgisch Staatsblad*, 23 september 2004;
- voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: Ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid; *Belgisch Staatsblad*, 3 november 2006.

Daarnaast wordt door de overleggroep ook aandacht gevraagd voor de leesbaarheid van de tussentijdse en eindfacturen, en de betalingsmodaliteiten ervan. Een aantal getuigenissen illustreren de problemen daarrond<sup>21</sup> :

*“Iemand krijgt elke maand de 28<sup>e</sup> haar factuur van watermaatschappij X. Probleem is dat ze pas de 5<sup>e</sup> haar pensioentje gestort krijgt. Ze zou dan ook graag hebben dat haar facturen iets later toekomen omdat ze schrik heeft dat ze anders bijkomende kosten zou kunnen krijgen omdat ze laattijdig betaalt. Helaas kan dat niet want het is het computersysteem dat de datum bepaalt en dat kan blijkbaar niet veranderd worden.”*

*“P. kreeg vorig jaar de eerste 3 maanden geen factuur. Toen ze daarvoor belde naar de klantendienst stelde ze ook de vraag om vanaf dan maandelijks facturen te ontvangen. Dit kon niet omdat het bedrag te laag was (11 euro) maar wel als ze het bedrag liet optrekken naar 15 euro. Ze deed dit dan ook. Bij de afrekening moest ze 45 euro opleggen. Daarna kreeg ze terug geen facturen. Ze belde opnieuw met de klantendienst en vroeg daarbij of het mogelijk was om via domiciliëring te betalen. Men zou dit in orde maken. Vanaf nu zou ze maandelijks een bedrag betalen van 39 euro wat bijna 3 keer zo veel is. Als we vragen waarom dit is dan krijgen we het antwoord dat ze verwachten dat de prijzen gaan stijgen. Uiteindelijk krijgen we de prijs gezakt tot 30 euro maar minder is niet mogelijk. Als we terugbellen en iemand anders aan de lijn hebben, is die akkoord om de prijs te laten zakken tot 16 euro.”*

*“I. moet nog een openstaand bedrag betalen terwijl ze ook terug krijgt van vorig jaar en snapt het niet. Hoe kan je terug krijgen en toch moeten opleggen?”*

Uit een recent onderzoek van Test-Aankoop blijkt dat de opvolging van klachten door de watermaatschappijen bij de klanten voor heel wat ontevredenheid zorgt: dit aspect is verantwoordelijk voor 53 % ontevreden mensen<sup>22</sup>.

Voor de gas- en elektriciteitsmarkt heeft men op federaal niveau een akkoord met de energieleveranciers en netbeheerders<sup>23</sup> uitgewerkt. Het bevat interessante bepalingen betreffende de relatie tussen de leverancier/distributienetbeheerder en de klant. De leden van de overleggroep betreuren echter het feit dat dit akkoord niet de vorm van een wet heeft aangenomen, dat het op het terrein niet altijd wordt toegepast, en dat het weinig bekend is bij klanten en hulpverleners. Maar het akkoord blijft een interessante inspiratiebron voor een regulerend kader, net zoals dat het geval is voor het ontwerp van waterverkoopreglement dat momenteel in het Vlaamse Gewest voorligt.

Uit de enquête van het Steunpunt blijkt dat de meeste watermaatschappijen verschillende mogelijkheden inzake contactname aanbieden. Opvallend is echter dat 60 procent van de watermaatschappijen die aan de enquête hebben deelgenomen een gratis telefoonnummer aanbiedt, bij de anderen gaat het om een betalend nummer.

Elementen inzake een kwalitatieve klantendienst die door de overleggroep naar voren worden geschoven, zijn :

- een gratis telefoonnummer;
- gelijke behandeling tussen maatschappij en klant inzake condities inzake betaling;
- een duidelijk aanspreekpunt en contactpersoon in klachten of geschillen;
- een toegankelijk kantoor, met een combinatie van vrije toegang en op afspraak.

<sup>21</sup> Getuigenissen verzameld door Samenlevingsopbouw Gent.

<sup>22</sup> Niclaes, Els, Rossine, Christophe en Patrick De Coninck (2009). *Op. cit.*, p. 15.

<sup>23</sup> FOD Economie (2008). *Akkoord. De consument in de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt*. Voor een gecoördineerde versie, zie <http://www.vreg.be/vreg/documenten/akkoord.pdf>

## 2.2.2 Bemiddelingsinstantie

Er is nood aan een instantie waar een klant zich kan toe wenden indien hij of zij niet tevreden is over het antwoord van de betrokken maatschappij.

De Vlaamse Ombudsdienst is momenteel wel bevoegd om klachten te onderzoeken met betrekking tot de inning van de bovengemeentelijke en de eventuele gemeentelijke saneringsbijdragen voor de waterzuivering en voor de riolering, de afsluiting van de watertoevoer en de toekenning van een wettelijk volume gratis water. Ze brengt daar jaarlijks ook verslag van uit. In 2008 ontvingen de eerstelijnsklachtenbehandelaars van de Vlaamse overheid over het thema water, gas en elektriciteit samen 663 ontvankelijke klachten, en de Vlaamse Ombudsdienst zelf 244 ontvankelijke klachten. Daar waar in 2007 de klachten vooral over gemiste vrijstellingen gingen, waren er in 2008 vooral veel klachten over hoge facturen en lekken<sup>24</sup>.

Ook de Waalse Ombudsdienst kan aangesproken worden wanneer een klant niet akkoord gaat met betrekking tot een factuur, de saneringsbijdragen, een regeling betreffende lekken, of de 'solidariteit huurder-eigenaar'<sup>25</sup>. In 2008 ontving deze dienst 153 klachten; het aantal klachten is in stijgende lijn<sup>26</sup>.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest speelt het OCMW of een schuldbemiddelaar eventueel een bemiddelingsrol. Een specifieke bemiddelingsinstantie is door de wetgever echter niet voorzien.

## 2.2.3 Toezichthouder en regulator

In het Waalse Gewest bestaat binnen de 'Conseil économique et social de la région wallonne' een 'comité de contrôle de l'eau'. Dit comité waakt erover dat de prijsevolutie in de richting gaat van het algemeen belang en het Waalse waterbeleid. Het volgt de toepassing van de regels op inzake de waterdistributie, de tarifiëring en de facturatie. Alle prijswijzigingen moeten worden onderworpen aan zijn advies.

In de Vlaamse wetgeving is voorzien in twee functies. Een regulator die de watersector moet aansturen, en een toezichthoudend ambtenaar die de toepassing van de wet dient te controleren. De oprichting van een reguleringsinstantie is wel gebeurd, maar is nog altijd niet operationeel. De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) vraagt om dringend werk te maken van een performante regulator/toezichthouder voor de watersector: *"Net zoals in andere netwerksectoren met een nutskarakter, hecht de SERV immers in de watersector groot belang aan de kwaliteit van de dienstverlening en de beheersing van de kosten. Tegelijk zijn er in zulke sectoren typisch belangrijke publieke belangen, die goed moeten worden bewaakt. In de watersector gaat het bijvoorbeeld om veiligheid en kwaliteit van het drinkwater, leveringszekerheid en betrouwbaarheid, beschikbaarheid en betaalbaarheid van water voor iedereen, bescherming van consumenten tegen mogelijke marktmacht en ecologische prestaties."* De SERV formuleert hierbij ook een aantal voorwaarden voor een effectief toezicht<sup>27</sup>. Ook de Vlaamse Ombudsdienst vraagt naar *"een slagkrachtige reguleringsinstantie voor water"*<sup>28</sup>.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is er geen reguleringsinstantie.

<sup>24</sup> Vlaamse Ombudsdienst (2009). *Jaarverslag 2008*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, p. 102-103.

<sup>25</sup> Als een huurder een waterfactuur niet heeft betaald en de watermaatschappij de betrokkene niet meer vindt (wegens een verhuis), dient de eigenaar de factuur te betalen.

<sup>26</sup> Cijfers ter beschikking gesteld door de Waalse Ombudsdienst.

<sup>27</sup> SERV (2008). *De prijs van water 2008: analyse en aanbevelingen*, Brussel, SERV, p. 69-70.

<sup>28</sup> Vlaamse Ombudsdienst (2009). *Op. cit.*, p. 122.

De overleggroep vindt een voldoende uitgebouwde reguleringsinstantie bijzonder belangrijk, en denkt hierbij aan volgende taken:

- voorbereiding van een duidelijk normenkader met duidelijke criteria;
- wettelijke waarborgen en waarborgen op niveau van de toezichthouder zelf voor de goede werking van toezichthouder;
- voorbereiding en uitvoering van openbaardienstverplichtingen, in overleg met de verschillende actoren, waaronder ook de organisaties die de klanten in armoede of bestaansonzekerheid kunnen vertegenwoordigen;
- een laagdrempelige toegang voor de klanten.

Daarnaast moet voldoende controle voorzien worden op de toepassing van de wettelijke bepalingen op het terrein.

## 3. Tarieven en installatie

### 3.1. Prijsbeleid in de verschillende gewesten

De verschillende gewesten in België hebben hun wetgeving aangepast aan de Europese bepalingen. De Europese Kaderrichtlijn Water vraagt immers - in het kader van een rationeel watergebruik - een prijsbeleid te voeren volgens het principe van 'de vervuiler betaalt'. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat het waterprijsbeleid adequate prikkels omvat voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten, en dat alle watergebruikers een redelijke bijdrage leveren aan de terugwinning van de kosten.<sup>29</sup> Maar de lidstaten kunnen wel rekening houden met de sociale, ecologische en economische effecten bij deze terugwinning van de kosten, en met de geografische en klimatologische omstandigheden van de betrokken regio<sup>30</sup>.

De visie van het Comité van de Verenigde Naties voor de Economische, Sociale en Culturele Rechten op privatisering van waterdiensten heeft volgens Brölman ook consequenties op het prijsbeleid: *"Uit het recht op water volgt de plicht van de staten om water – in elk geval de minimum benodigde hoeveelheid per mens per dag – toegankelijk te maken. Dat wil niet zeggen dat de overheid gratis water moet verstrekken, maar dat de mate waarin kosten kunnen worden verhaald op de consument afhankelijk zijn van diens financiële draagkracht."*<sup>31</sup>

Maar juist omwille van het doorrekenen van de gestegen kosten inzake zuivering en sanering zien we een duidelijke stijging van de prijs van leidingwater. Dit blijkt uit verschillende studies<sup>32</sup>, en ook uit de bevraging die het Steunpunt bij de watermaatschappijen heeft uitgevoerd: de factuur van een gezin met twee volwassenen en één kind met een verbruik van 100 m<sup>3</sup> is van 210,36 euro in 2006 gestegen naar 283,69 euro in 2009, wat voor België een gemiddelde stijging van 35 procent betekent. Het is niet zozeer de prijs van het drinkwater, maar wel de stijging van de saneringsbijdragen die verantwoordelijk is voor de hogere facturen. De verwachting is dat de stijging – gezien de nodige investeringen voor zuivering en riolering – zich verder doorzet.

<sup>29</sup> Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 22 december 2000.

<sup>30</sup> Moreau, Marlene (2008). "La directive-cadre sur l'eau: quelles implications pour les communes", Union des Villes et Communes de Wallonie, [www.uvcw.be](http://www.uvcw.be)

<sup>31</sup> Brölman, Kiki (2008). *Op. cit.*, p. 2584.

<sup>32</sup> Zie de studie van Test-Aankoop: Niclaes, Els, Rossine, Christophe en Patrick De Coninck (2009). *Op. cit.*

Tussen de gewesten zijn er belangrijke prijsverschillen: in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bedraagt deze factuur 204,48 euro, in het Vlaamse Gewest 322,07 euro, en in het Waalse Gewest 324,53 euro.

Ook wat sociale maatregelen betreft zijn er verschillen. In het Vlaamse Gewest heeft men geopteerd voor bepaalde vrijstellingen voor specifieke bevolkingsgroepen, daar waar het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een sociaal waterfonds in het leven hebben geroepen om tussen te komen indien huishoudens bepaalde betalingsmoeilijkheden ondervinden (zie punt 4).

### 3.1.1 Het Vlaamse Gewest

In het Vlaamse Gewest verzamelt de integrale waterfactuur – eind 2004 ingevoerd – de verschillende kosten: de prijs van het leidingwater (verschilt naargelang de watermaatschappij en de streek), een bovengemeentelijke saneringsbijdrage (bepaald door de Vlaamse overheid) en een gemeentelijke saneringsbijdrage (bepaald door de gemeente, maar maximum 1,4 maal het tarief van de bovengemeentelijke bijdrage).

Wat de kost van het drinkwater betreft verplicht het Drinkwaterdecreet<sup>33</sup> de drinkwatermaatschappijen om per abonnee 15m<sup>3</sup> drinkwater per inwonend gezinslid gratis te leveren. Voor de regeling kijkt men naar het aantal personen die op 1 januari van het betrokken jaar op het adres in kwestie gedomicilieerd zijn. De Vlaamse Ombudsdienst geeft daarom in zijn jaarverslag 2007<sup>34</sup> het advies om deze regeling kritisch te evalueren. Sommigen vragen zich trouwens af of een gratis hoeveelheid per gedomicilieerde persoon de meest sociale constructie is. Hierbij krijgen immers alle gezinnen, zonder onderscheid naar inkomen, een financieel voordeel. De Vlaamse Ombudsdienst signaleert ook de klachten *“dat er op de drinkwaterfactuur over het wettelijk volume gratis water meestal nauwelijks iets is vermeld en vooral dat op dat “gratis water” sinds 2005 door de drinkwatermaatschappij een bovengemeentelijke saneringsbijdrage en in toenemende mate ook een gemeentelijke saneringsbijdrage of rioleringsvergoeding wordt aangerekend, waardoor de maatregel geleidelijk is verwaterd.”*<sup>35</sup>

Vooraf door de stijging van de twee laatste elementen, en het feit dat meer en meer gemeenten effectief een gemeentelijke saneringsbijdrage geheel of gedeeltelijk zijn gaan innen, worden heel wat huishoudens geconfronteerd met hogere waterfacturen. Uit de enquête van het Steunpunt blijkt in Vlaanderen een stijging van 37 procent van de gemiddelde factuur voor een gezin van twee volwassenen en een kind met een verbruik van 100 m<sup>3</sup> water tussen 2006 en 2009. De stijging is dus vooral voor rekening van de saneringsbijdragen: de drinkwatertarieven stegen gemiddeld met 13 %, de bovengemeentelijke saneringsbijdrage met 28 % en de gemeentelijke saneringsbijdrage met 120 %. Aangezien de steden en gemeenten, in het kader van de Europese richtlijnen, de komende jaren flink zullen moeten investeren in de rioleringsystemen en dit dus via de gemeentelijke saneringsbijdrage doorgerekend mag worden, valt te verwachten dat de waterkosten voor de huishoudens fors zullen stijgen.

De kost van water verschilt sterk naargelang de streek of gemeente waar je woont. Voor een gezin met vier personen dat 120 m<sup>3</sup> per jaar verbruikt, varieert de integrale drinkwaterprijs op 1 januari 2009 van 1,851 euro/m<sup>3</sup> (Baarle Hertog) tot 3,457 euro/m<sup>3</sup> (Knesselare)<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending, *Belgisch Staatsblad*, 23 juli 2002.

<sup>34</sup> Vlaamse Ombudsdienst (2008). Jaarverslag 2007, *Vlaamse Ombudsdienst*, Brussel, p. 111.

<sup>35</sup> Vlaamse Ombudsdienst (2008). *Op. cit.*, p. 111.

<sup>36</sup> Op de website van de Vlaamse Milieumaatschappij kan per gemeente zowel de abonnementsprijs, het bedrag van de bovengemeentelijke en de gemeentelijke bijdrage, als de prijs voor de productie en de levering van drinkwater geraadpleegd worden, [www.vmm.be](http://www.vmm.be)

De sociale maatregelen die uitgewerkt zijn om de waterprijs lager te maken voor de bevolking in het algemeen en specifiek voor mensen in een maatschappelijk kwetsbare positie, richten zich op de drie deelaspecten van de integrale waterfactuur:

- (1) 15 m<sup>3</sup> drinkwater per inwonend gezinslid wordt gratis geleverd. Hierbij moet wel gepreciseerd worden dat het dus enkel om de kost van de levering gaat, de saneringsbijdragen op deze hoeveelheid dienen wel betaald te worden.
- (2) Gerechtigden op (a) het gewaarborgd inkomen voor bejaarden of de inkomensgarantie voor ouderen, (b) het leefloon, (c) de tegemoetkoming of inkomensgarantie voor personen met een handicap, (d) de integratietegemoetkoming voor personen met een handicap, krijgen vrijstelling op de bovengemeentelijke saneringsbijdrage om sociale redenen. De vrijstelling gebeurt automatisch, op basis van de gegevens uit de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Sinds 2008 zijn een aantal verbeteringen van dit systeem doorgevoerd, vooral voor bewoners van appartementsgebouwen met 1 gemeenschappelijke meter.
- (3) De gemeenten kunnen beslissen de gemeentelijke saneringsbijdrage niet of slechts gedeeltelijk aan de inwoners door te rekenen (dit gebeurt dus echter steeds minder), of bepaalde groepen vrijstelling te geven. De praktijk is dus echter verschillend naargelang gemeente.

Er wordt gesignaleerd dat drinkwatermaatschappijen soms de 'gratis 15m<sup>3</sup>' als argument gebruiken om geen sociale tarieven te gebruiken voor klanten met een laag inkomen.<sup>37</sup> Twee drinkwatermaatschappijen doen dit wel. Het Drinkwaterdecreet bepaalt dat in het kader van openbare dienstverplichtingen waterleveranciers verplicht kunnen worden tot het '*nemen van maatregelen van sociale aard*'. Deze bepaling werd echter nog niet verder ingevuld. Het lijkt de overleggroep dan ook belangrijk het debat rond de openbare dienstverplichtingen dringend aan te vatten, en na te denken over sociale tarieven zoals deze ook betreffende gas en elektriciteit bestaan.

### 3.1.2 Het Waalse Gewest

Ook in het Waalse Gewest is er, om aan de eisen van de Europese Kaderrichtlijn Water (EKRW) tegemoet te komen, per 1 januari 2005 een nieuw tarifieringssysteem ingevoerd door het Waalse Gewest<sup>38</sup>. Deze nieuwe regelgeving bepaalt dat de waterprijs in heel het Waalse Gewest op eenvormige manier berekend wordt. De wijze van berekening is dezelfde, maar de prijzen zijn dus wel verschillend. Twee begrippen staan daarbij centraal. Enerzijds is er de 'Coût-Vérité à la Distribution' (CVD, vastgelegd door de watermaatschappijen) en anderzijds is er de 'Coût-Vérité à l'Assainissement' (CVA, kosten voor de sanering, vastgelegd door het Waalse Gewest).

De waterprijs in het Waals Gewest wordt op een progressieve manier berekend. Dat wil zeggen dat hoe meer men verbruikt, hoe hoger de kost van het water dat men consumeert. Concreet bestaan er naast de vaste abonnementskosten, drie schijven. De tweede schijf is wel heel ruim, met name van 30 tot 5000 m<sup>3</sup>. Bij de berekening van de drie schijven wordt telkens een bijdrage aan het Sociaal Fonds aangerekend.

<sup>37</sup> SERV (2007). De Vlaamse watersector: analyse en uitdagingen. *Sociaal-Economisch Rapport Vlaanderen 2007*, Gent, Academia Press, p. 471.  
<sup>38</sup> Decreet van 12 februari 2004 betreffende de tarifiering en de algemene voorwaarden van de openbare waterdistributie in het Waalse Gewest, *Belgisch Staatsblad*, 22 maart 2004.



De watermaatschappijen zijn verplicht om de verschillende onderdelen van de waterkosten duidelijk op de factuur te vermelden. Voorts moet er een overzicht (per histogram) van het verbruik van de voorbije drie jaren op de afrekening gevoegd worden zodat de consument een zicht krijgt op de evolutie van zijn waterverbruik<sup>39</sup>.

Uit de enquête van het Steunpunt blijkt een stijging van 62 procent van de gemiddelde factuur voor een gezin van twee volwassenen en een kind met een verbruik van 100 m<sup>3</sup> water tussen 2006 en 2009. Ook deze stijging is dus vooral voor rekening van de saneringsbijdragen: de drinkwatertarieven (CVD) stegen gemiddeld met 15 procent en de saneringsbijdragen (CVA) met 109 procent.

### 3.1.3 Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Met de tarifieringsprincipes bepaald in de ordonnantie van 20 oktober 2006<sup>40</sup> wil de Brusselse regering een rationeel en zuinig waterverbruik financieel steunen, en voorkomen dat de kleine consument gebukt gaat onder een strenge toepassing van het principe van de reële kost van water voorzien door de Europese richtlijn. De ordonnantie voorziet in een solidaire en progressieve tarifiering: de prijzen per kubieke meter variëren volgens de verbruikte hoeveelheid (er zijn vier schijven), en er wordt rekening gehouden met het aantal personen in het huishouden. In de ordonnantie is ook het principe van een sociaal (water)fonds opgenomen.

De m<sup>3</sup> betaald door de Brusselse consument is de som van verschillende zaken. Die wordt berekend op basis van de prijs van het water geleverd door de Brusselse Intercommunale voor Waterdistributie (BIWD), de forfaitaire bijdrage voor de waterzuivering vastgelegd door de Brusselse Maatschappij voor Waterbeheer (BMWV), de rioleringsbijdrage bepaald door de BIWD en de abonnementsvergoeding vastgelegd door de gemeenten.

In 1998 richtte de BIWD een sociaal fonds op om natuurlijke personen die hun waterfactuur maar moeilijk kunnen betalen te hulp te schieten. Voortaan zijn de principes van het sociaal waterfonds opgenomen in de ordonnantie van 20 oktober 2006. Bij betaalmoeilijkheden kunnen Brusselse gezinnen rekenen op een tussenkomst van het OCMW.

De gemiddelde factuur voor de Brusselse consument bedraagt dus 204,48 euro, maar is dus de laagste in het land. Nog meer dan in de twee andere Gewesten is echter de verwachting dat – gezien de grote nood aan investeringen aangaande het rioleringsstelsel – de factuur de komende jaren sterk zal stijgen.

Vanuit ecologisch standpunt is de progressieve tarifiering in Brussel heel waardevol. Gezien gezinnen met een laag inkomen vaak in woningen leven zonder waterbesparende systemen of toestellen, lijkt het echter raadzaam deze tarifiering ook te evalueren naar de effecten voor deze huishoudens.

## 3.2. Tarieven die aan sociale, solidaire en ecologische criteria beantwoorden

In de verschillende beschreven manieren van prijszetting ziet de overleggroep verschillende interessante elementen:

<sup>39</sup> Besluit van de Waalse Regering van 14 juli 2005 tot wijziging van het besluit van de Waalse Regering van 3 maart 2005 betreffende het Waterwetboek wat de voorwaarden van de openbare waterdistributie in het Waalse Gewest aangaat, *Belgisch Staatsblad*, 26 juli 2005.

<sup>40</sup> Ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid, *Belgisch Staatsblad*, 3 november 2006.

- een basishoeveelheid water die zonder kosten voor de klant ter beschikking wordt gesteld;
- een progressief tarief dat invulling geeft aan de bepaling van de Kaderrichtlijn Water dat het waterprijsbeleid ‘adequate prikkels’ moet geven inzake rationeel waterverbruik;
- de gezinsgrootte die in rekening wordt genomen;
- vrijstelling van saneringsbijdragen voor specifieke groepen;
- een sociaal waterfonds dat kan tegemoet komen in het kader van betalingsmoeilijkheden;
- een solidariteitsbijdrage in het kader van de Noord-Zuid-problematiek.

### 3.3. De binneninstallatie

#### 3.3.1 Een meter per woongegelegenheid

Heel wat woongegelegenheden – zowel in de private als publieke huisvestingsmarkt – beschikken niet over een eigen watermeter. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gaat het hier zelfs om 270.000 woongegelegenheden<sup>41</sup>. Het is duidelijk dat in dergelijke situaties – waar dus nog sprake is van een gemeenschappelijke meter voor verschillende woongegelegenheden – zich verschillende problemen kunnen stellen.

Wanneer het waterverbruik per woongegelegenheid niet wordt gemeten heeft dit gevolgen op twee vlakken:

- (1) het verbruik wordt vergoed via een forfaitair bedrag;
- (2) inspanningen op het vlak van waterbesparing worden op geen enkele manier beloond.

De overleggroep benadrukt dat de aanwezigheid van een meter per wooneenheid prioritair is. In het geval van een gemeenschappelijke meter leiden alle sociale en ecologische maatregelen die men neemt tot niets.

#### 3.3.2 De ‘slimme meters’

Analoog met de energiemarkt wordt steeds meer gesproken over ‘slimme meters’ die een elektronische – en meer automatische – gegevensdoorstroming tussen klant en maatschappij mogelijk zouden maken. De deelnemers aan het overleg binnen het Steunpunt vragen zich echter af of er geen problemen kunnen optreden inzake privacy, en of de introductie van deze meters wel een meerwaarde betekent. Eveneens worden er vragen gesteld naar het kostenplaatje die hierbij te pas komt. Voor de overleggroep is de installatie van een meter per woongegelegenheid – zoals in het vorig punt aangehaald – van veel groter nut dan de introductie van dergelijke ‘slimme meters’.

#### 3.3.3 Loden en oude leidingen

Heel wat binneninstallaties bestaan nog (volledig of voor een gedeelte) uit loden buizen. Dit is uiteraard vooral het geval bij oude woningen. De aanwezigheid van loden buizen – en ten gevolge hiervan een verhoogde aanwezigheid van lood in het leidingwater – kan negatieve gevolgen hebben voor de gezondheid van de bewoners van de betrokken woningen<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Interpellatie van dhr. Didier Gosuin, betreffende de sociale tarificatie van water en de gewestelijke financiering (18 februari 2005), [http://www.mr-parlbru.be/Prises-Positions/documents/18-022005\\_interpelgosuin.pdf](http://www.mr-parlbru.be/Prises-Positions/documents/18-022005_interpelgosuin.pdf)

<sup>42</sup> In het Jaarverslag 2007 van Aquawal schat men het resterend aantal aansluitingen in lood op 104.858. Dit is bijna 8 procent van het aantal aansluitingen in het Waalse Gewest, [www.aquawal.be](http://www.aquawal.be)



In sommige gemeenten kan je de kwaliteit van je drinkwater gratis laten onderzoeken.

De huizen met een slechte woonkwaliteit hebben vaak ook oude leidingen die aan vervanging toe zijn. Lekken – die soms verborgen zitten – kunnen leiden tot groot waterverlies en enorme facturen. Onlangs was in de Vlaamse pers heel wat te doen rond een aantal dergelijke situaties<sup>43</sup>. De aanpak van een verborgen lek is vaak verschillend naargelang de betrokken watermaatschappij. Ook al wordt voorzien in een minnelijke schikking waarbij de klant 50 % dient te betalen van het extra verbruik, kan het in de vermelde gevallen nog om enkele duizenden euro gaan, wat – in het geval van een klein inkomen – een enorme impact heeft.

De overleggroep wijst er ook op dat het voor eigenaars met een laag inkomen en huurders niet evident is om de vervanging van oude of loden buizen te financieren. En het ontbreekt mensen vaak ook de technische kennis om het zelf aan te pakken. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest is voorzien in een premie – onder bepaalde voorwaarden – bij de vervanging van loden leidingen. Interessant is ook de mogelijkheid bij het Brusselse Sociaal Waterfonds om te voorzien in een technische ondersteuning.

## 4. Problemen met betaling van waterfactuur

### 4.1. Enkele cijfers

Op basis van de antwoorden van de watermaatschappijen die het Steunpunt binnenkreeg, komen we tot volgende cijfers voor 2008:<sup>44</sup>

- aantal ingebrekestellingen: 32.504 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 217.416 in het Waalse Gewest en 174.822 in het Vlaamse Gewest;
- aantal afbetalingsplannen: 12.342 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 53.396 in het Waalse Gewest en 32.335 in het Vlaamse Gewest;
- aantal afsluitingen: 99 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 649 in het Waalse Gewest<sup>45</sup> en 467 in het Vlaamse Gewest<sup>46</sup>.

### 4.2. Een verschillende aanpak

In de omgang met betalingsachterstallen worden twee pistes bewandeld. Ofwel sluit men – na een bepaalde procedure – het water af. Dit gebeurt in het Vlaamse Gewest na beslissing van een Lokale Adviescommissie. In het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is er een sociaal waterfonds opgericht om – als eerste stap – tussen te komen indien huishoudens bepaalde beta-

<sup>43</sup> Zie ook: Vlaamse Ombudsdienst (2009). *Op. cit.*, p. 109-110.

<sup>44</sup> Deze cijfers geven maar een partieel beeld: ze betreffen de watermaatschappijen die aan de enquête hebben deelgenomen en op de betreffende vragen konden antwoorden.

<sup>45</sup> Dit aantal afsluitingen betreft één enkele watermaatschappij.

<sup>46</sup> Omwille van administratieve redenen heeft een watermaatschappij in 2008 geen ingebrekestellingen verstuurd, en zijn er ook geen afsluitingen op vraag van deze maatschappij gebeurd. Een groot aantal van de 1400 afsluitingen in 2007 – zoals in het Vlaams Parlement gecommuniceerd – waren echter op rekening van diezelfde maatschappij.

lingsmoeilijkheden ondervinden. Afsluiting kan er enkel na beslissing van de bevoegde rechter, en gebeurt relatief weinig. Ofwel stapt men met de onbetaalde factuur naar de rechter en wordt de zaak een schuldendossier. De wetgeving inzake de omgang met betalingsachterstallen is dus verschillend naargelang geweest.

#### 4.2.1 Het Vlaamse Gewest

In het Vlaamse Gewest kan afsluiting enkel via een tussenkomst van de lokale adviescommissie (LAC)<sup>47</sup>. Hierin zetelen een raadslid van het OCMW, maatschappelijk werkers van het OCMW en vertegenwoordigers van de nutsbedrijven. Volgens de watersector gebeuren afkoppelingen enkel bij 'klaarblijkelijke onwil' van de betrokken gezinnen. We moeten hier ook opmerken dat door een wijziging in 2007 van het decreet van 20 december 1996 de klaarblijkelijke onwil – voor afsluitingen van de energietoevoer – uit dat decreet is geschrapt. Dit criterium geldt enkel nog voor waterafsluitingen. Daardoor is de procedure en de afweging die moeten gevolgd worden voor een waterafsluiting voortaan verschillend van die bij een energieafsluiting.

Het is moeilijk om een correct beeld te krijgen over het aantal afsluitingen. Er is geen overkoepelende organisatie die deze cijfers bijhoudt voor heel Vlaanderen. Uit een antwoord van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie en Leefmilieu en Natuur op een parlementaire vraag bleek dat in 2007 de Vlaamse watermaatschappijen zo'n 1400 keer hebben afgesloten. De minister signaleerde hierbij dat sommige drinkwatermaatschappijen ervoor kiezen beroep te doen op de LAC's, terwijl andere er geen beroep op doen en dus niet tot afsluiting overgaan maar wel een invoeringsprocedure bij de rechtbank starten. En dat kan leiden tot een groot opgestapelde schuldenlast<sup>48</sup>. Ook de enquête van het Steunpunt toont een heel verschillende aanpak aan van betalingsachterstallen door de watermaatschappijen. Het totaal aantal afsluitingen in 2008 betrof 467 (een watermaatschappij die in 2007 een groot aantal vragen tot afsluiting indiende, deed dit niet in 2008 omwille van een nieuw facturatiesysteem). Opvallend is ook het lage bedrag – gemiddeld 493,12 euro – waarbij eventueel afgesloten wordt. Wel moet opgemerkt worden dat het percentage effectieve afsluitingen 10 % bedraagt ten aanzien van het aantal gevraagde afsluitingen op de LAC's (4886). Daarnaast werd er 8968 maal naar de rechter gestapt.

In zijn jaarverslagen 2007 en 2008 wijst de Vlaamse Ombudsdienst op een aantal problemen bij de LAC-werking. Tijdens de behandeling van de binnengekomen klachten stelde men vast dat *“de problemen bij afsluitingen ook te maken hadden met een onvoldoende en weinig tegensprekelijke behandeling en opvolging van de aanvragen voor afsluiting. Zo werd er nog te vaak van uit gegaan dat als de klant geen gevolg geeft aan een uitnodiging voor de zitting van de Lokale Adviescommissie, dit kan beschouwd worden als klaarblijkelijke onwil en een voldoende reden voor afsluiting.”*<sup>49</sup> De Ombudsdienst is dan ook van mening dat aan een afsluiting altijd een sociaal onderzoek moet voorafgaan. En volgens haar dient, zeker bij kleine bedragen, de waterafsluiting maximaal vermeden worden. Ook in het jaarverslag 2008 wordt er op gewezen dat een betere werking van de LAC's inzake water een aantal waterafsluitingen zou kunnen voorkomen<sup>50</sup>. Vanuit het terrein komen ook signalen dat een aantal afsluitingen zijn gebeurd zonder dat de LAC-procedure correct is gevolgd (zoals bijvoorbeeld een 'telefonisch' LAC waarbij de klant dus geen mogelijkheid heeft om zich te verdedigen).

<sup>47</sup> Decreet van 20 december 1996 tot regeling van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water, *Belgisch Staatsblad*, 8 februari 1997.

<sup>48</sup> Vraag om uitleg van mevrouw Veerle Heeren aan mevrouw Hilde Crevits, Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur over de gegarandeerde watervoorziening, Commissie voor Leefmilieu en Natuur, Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid en Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed, Vergadering van 06/03/2008.

<sup>49</sup> Vlaamse Ombudsdienst (2008). *Jaarverslag 2007*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, p. 113.

<sup>50</sup> Vlaamse Ombudsdienst (2009). *Op. cit.*, p. 114.

Voorstanders van de LAC-procedure wijzen erop dat slechts een klein aantal dossiers effectief leiden tot een afsluiting, en in de grote meerderheid van de gevallen er een andere beslissing wordt genomen. De dreiging van een afsluiting doet de klant de ernst van de zaak inzien, en mensen met betalingsmoeilijkheden worden er – na vruchteloze contactpogingen – beter door bereikt.

De leden van de overleggroep gaan ervan uit dat mensen niet zonder water kunnen gezet worden. In het geval er geen oplossing gevonden kan worden, vindt de overleggroep een procedure voor een rechter – met voorkeur voor een vrederechter, gezien zijn vrij grote toegankelijkheid – meer aangewezen dan een procedure voor een commissie waarvan één van de leden de eisende partij is.

*“S. is een allochtone alleenstaande vrouw met 3 kinderen en zwanger van een 4de. Momenteel is ze al 2 jaar afgesloten van water. De openstaande schuld bedraagt momenteel meer dan 3000 euro. Oorzaak hiervan was een lek. Ze is toen naar het OCMW geweest en die hebben iemand langs gestuurd maar verder is er niets mee gebeurd. Ze heeft toen 2 keer een brief gekregen om voor de lokale adviescommissie te komen maar ze is niet gegaan. Vandaar dat er beslist is om af te sluiten. Uiteindelijk heeft ze zelf een afbetalingsplan voorgesteld van 50 euro per maand maar dit is geweigerd. Iemand van een organisatie heeft dan een vat van 1000 liter geplaatst om haar tijdelijk uit de nood te helpen maar er is geen plaats voor een deftige plaatsing. Met haar kinderen gaat ze naar het plaatselijke zwembad om ze te wassen.”<sup>51</sup>*

*“L. is al meer dan 2 jaar afgesloten van water omdat ze haar schulden niet betaalde. Nadat de thuisbegeleidingsdienst samen met haar al eens haar papieren ordenden, bleek ze onterecht nog afgesloten te zijn want alles was betaald.”<sup>52</sup>*

In het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is geopteerd voor de oprichting van een sociaal waterfonds dat consumenten met betaalproblemen tegemoetkomt in hun waterfactuur.

## 4.2.2 Het Waalse Gewest

Het Waalse waterfonds wordt gespijsd door een bijdrage van 0,0125 euro per m<sup>3</sup> gefactureerd water. Het Fonds is bedoeld voor 4 uitgavencategorieën, met name:

- 85 % voor tussenkomsten in de betaling van de waterfacturen van verbruikers;
- 9 % voor de werking van het OCMW;
- 1 % voor de werking van de ‘Société Public de Gestion de l’Eau’ (SPGE);
- 5 % voor nuttige technische verbeteringen waarmee de distributeurs de verbruikers kunnen bijstaan (bijvoorbeeld wijziging van de aansluitingsinstallaties, plaatsing van een meter met debietbegrenzer, opsporen van lekken in de binneninstallatie van de verbruiker, ...).

De verdeling van de trekkingsrechten onder de OCMW's gelegen in de zone van de distributeur gebeurt op basis van een formule die rekening houdt met het aantal verbruikers met betaalproblemen, het aantal gerechtigden op het leefloon en het aantal watermeters. Verbruikers met betaalproblemen worden opgenomen in een lijst die de waterdistributeur bezorgt aan het OCMW omdat ze na afloop van de aanmaning hun waterfactuur geheel of gedeeltelijk niet hebben betaald. Op eigen initiatief kan het OCMW zich richten tot de distributeur om te vragen dat het Sociaal Fonds tussenkomt ten gunste van consumenten die moeilijkheden hebben om hun waterfacturen te betalen, en dit nog voor de lijst door de distributeur wordt opgesteld. Consumenten zonder abon-

<sup>51</sup> Getuigenis opgetekend door Samenlevingsopbouw Gent.

<sup>52</sup> Getuigenis opgetekend door Samenlevingsopbouw Gent.

nement op de openbare distributie kunnen via het OCMW eveneens genieten van het Sociaal Fonds. In dit geval verrekent de distributeur de tussenkomst van het Fonds op de factuur opgemaakt op naam van de eigenaar of de gezamenlijke appartementseigenaars.

Maar ook al stijgt het gebruikspercentage van de trekkingsrechten (59,53 % in 2007 tegenover 57,60 % in 2006), toch blijft het Fonds ruimschoots onderbenut<sup>53</sup>. In hun memorandum naar aanleiding van de regionale verkiezingen in 2009 vragen de Waalse OCMW's het volgende<sup>54</sup>:

- een groter trekkingsrecht voor de kleinere OCMW's;
- een groter gebruik van het budget voor 'technische verbeteringen', te organiseren in het kader van de 'Initiatives de Développement de l'Emploi dans le Secteur des Services de proximité à finalité sociale' (buurt- en nabijheidsdiensten);
- een betere financiering van de OCMW's.

In het Waalse Gewest kan afsluiting enkel bij beslissing van de bevoegde rechter. In 2008 werden 649 keer afgesloten; opvallend is dat het hier om één enkele watermaatschappij gaat.

### 4.2.3 Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

In Brussel wordt het Fonds gevoed door een bijdrage van 0,01 euro per gefactureerde m<sup>3</sup> water en worden de middelen aan het OCMW van elke gemeente toegekend naar rato van het aantal gerechtigden op het leefloon en een equivalent van het leefloon gedomicilieerd in de gemeente. Wie zijn waterfactuur maar moeilijk kan betalen, kan bij het OCMW terecht voor bijstand. Het OCMW oordeelt zelf over de hulp die het zal toekennen. De hulp van het OCMW kan zich vertalen:

- in een betaling van de waterfactuur;
- indien de waterbijdrage begrepen is in de huurprijs, in de betaling van een bedrag berekend op een forfaitaire basis van 80 liter per dag per persoon;
- in het aanwenden van een deel van het sociaal fonds voor de loonkosten van een werkmans die lekkende spoelingen en kranen moet herstellen of advies over het verbruik moet geven.

Volgens het activiteitenrapport van 2007 van de BIWD wordt het Sociaal Fonds voor 95,49 % benut. De meeste OCMW's gebruiken de bedragen die ze toegekend krijgen voor 100 %<sup>55</sup>.

Het lijkt de overleggroep bijzonder interessant de sociale waterfondsen te evalueren met een betrokkenheid van de verschillende actoren (inclusief de organisaties die de mensen in armoede en bestaansonzekerheid vertegenwoordigen) en te zoeken naar de mogelijkheden van een optimalisatie ervan.

Ook in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan afsluiting enkel bij beslissing van de bevoegde rechter. In Brussel geldt er bovendien een verbod op afsluiting tijdens de winter- en zomermaanden<sup>56</sup>. In 2008 werd 99 keer bij huishoudens afgesloten.

<sup>53</sup> Société Publique de Gestion de l'Eau (2007). *Fonds social de l'eau. Rapport 2007*. <http://www.spge.be/servlet/Repository/fs-rapport2007.pdf?ID=1994&saveFile=true>

<sup>54</sup> Union des Villes et Communes de Wallonie – Fédération des CPAS (2009). *Mémoire régional et communautaire des centres publics d'action sociale*, Namur, [http://www.uvcw.be/no\\_index/cpas/memorandum-regionale-2009.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/cpas/memorandum-regionale-2009.pdf)

<sup>55</sup> Activiteitenverslag van het BIWD, zie [www.biwd.be](http://www.biwd.be)

<sup>56</sup> Ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid, *Belgisch Staatsblad*, 3 november 2006 (artikel 38 §6).

## 5. Duurzaam omgaan met water

De Europese Kaderrichtlijn Water (2000/60/CE) dringt bijzonder sterk aan op een rationaal watergebruik. Bovendien wordt in het waterbeleid gevraagd om burgers zo veel mogelijk in de procedure te betrekken, en wordt ook verwezen naar een belangrijke rol van de gemeenten<sup>57</sup>.

Net zoals bij de energiethematiek genieten mensen in een zwakke socio-economische situatie het minst van maatregelen inzake besparing van water. De binneninstallaties van de woningen die deze groepen bewonen, zijn vaak verouderd (met bijvoorbeeld lekken als gevolg), en vaak is er geen regenwaterput voorzien. Een aantal mensen wonen bovendien in gebouwen met één gemeenschappelijke meter, waarbij inspanningen inzake waterbesparing zich niet vertalen in een lagere waterfactuur.

Voor de overleggroep is het prioritair dat er een meter komt per woongelegenheden, opdat mensen hun verbruik goed kunnen opvolgen en inspanningen inzake waterbesparing zich ook vertalen in een lagere factuur.

Daarnaast wordt met interesse gekeken naar de acties en programma's die er bestaan met betrekking tot energiebesparing, zoals de introductie van de energiecertificaten, projecten betreffende energiescans, specifieke premie-initiatieven, enzovoort. De overleggroep ziet hier heel wat linken mogelijk met het waterthema.

Via vrij eenvoudige ingrepen kan ook al heel wat water bespaard worden, zoals: douchen in plaats van een bad nemen, een beker gebruiken om je tanden te poetsen, regelmatig de meterstanden controleren (in functie van eventuele lekken), enzovoort. Door de watermaatschappijen, overheidssinstellingen en NGO's worden dergelijke tips reeds verspreid, maar deze initiatieven bereiken de groepen in armoede en bestaansonzekerheid heel moeilijk.

Een waterbesparing is ook mogelijk door het aanpassen van de installatie binnenshuis (een bruismondstuk<sup>58</sup> op de kraan, een spaardouchekop, verminderen van het volume van de spoelbakken, ...) en het gebruik van zuinige toestellen (wasmachines, vaatwassers, ...). De kost voor een aantal van deze ingrepen vormt echter een probleem voor de huishoudens met een laag inkomen.

Maar de grootste besparing is het gebruik van hemelwater. Dit veronderstelt echter een installatie om hemelwater op te vangen en te verdelen binnenshuis. Bij nieuwbouw en herbouw is men trouwens verplicht een hemelwaterput te installeren. De kosten voor de installatie van een hemelwaterput zijn echter hoog. Ook hier geldt voor eigenaars met een laag inkomen en voor huurders dat de installatie ervan niet evident is.

<sup>57</sup> Moreau, Marlène (2008). *Op. cit.*

<sup>58</sup> Een klein en eenvoudig verlengstuk dat het water met lucht mengt, wat een besparing oplevert van 50 %.

## 6. Aanbevelingen

### 6.1. Realiseren van een effectief recht op water en sanitatie

De overleggroep pleit voor een recht op water en sanitatie dat effectief op het terrein wordt gerealiseerd.

#### 6.1.1 Nationaal en internationaal erover waken dat de verdeling van water in eerste instantie een taak is voor de overheid

De overleggroep benadrukt dat het risico op privatisering en/of liberalisering van water blijft bestaan, en vraagt hieromtrent bijzonder waakzaam te zijn. Men dient vanuit de verschillende overheden te blijven uitgaan vanuit het principe dat de toegang en de distributie van water een taak blijft voor de overheid, en dit tevens op internationaal vlak te verdedigen.

#### 6.1.2 Een voortrekkersrol spelen op internationaal vlak voor de erkenning als grondrecht

De overleggroep stelt vast dat België – en de drie gewesten – een veel actievere rol zouden kunnen spelen binnen de verschillende internationale fora in functie van een ruimere erkenning van een recht op water en sanitatie als grondrecht. Dit recht dient in relevante internationale verdragen ingevoegd te worden, waarbij overheden op alle niveaus de verplichting dienen te hebben dit grondrecht te waarborgen.

#### 6.1.3 Grondwettelijk inschrijven van een recht op water en sanitatie

Een recht op water en sanitatie moet expliciet in de Belgische Grondwet opgenomen worden.

Vaak wordt een recht op water en sanitatie gekoppeld aan het recht op een behoorlijke huisvesting (dat voorzien is in art. 23 van de Grondwet). De overleggroep vraagt hier echter aandacht voor diegenen die niet over een woning beschikken. Om ook de personen die niet beschikken over een woning te bereiken, wordt het recht best apart vermeld.

#### 6.1.4 Zicht krijgen op het aantal mensen die niet over kwalitatief en voldoende water beschikken

De overleggroep vraagt aandacht voor diegenen die geen toegang hebben tot kwalitatief en voldoende drinkwater noch tot een wasgelegenheid en een toilet. Hierbij denkt men onder andere aan de mensen die permanent op toeristische terreinen leven en aan dak- en thuislozen. Er moeten inspanningen gebeuren om een beter zicht te krijgen op de omvang van deze groep, en op de problemen die daar verband mee houden.

### **6.1.5 Voorzien van een openbaar en gratis drinkbaar waterpunt, toilet en wasgelegenheid in elke gemeente en op verschillende plaatsen in de steden**

Een recht op water en sanitatie moet kunnen uitgeoefend worden door iedereen, ook diegenen die niet beschikken over een woongelegenheid en op straat leven. De overleggroep stelt voor om op genoeg plaatsen drinkbaar water, toiletten en wasgelegenheden te voorzien in elke gemeente en op verschillende plaatsen in de steden, telkens aangepast aan het aantal inwoners en de uitgestrektheid van het gebied. Er moet goede informatie gegeven worden over waar deze plaatsen zich bevinden. Deze dienen geïnstalleerd te worden op de plekken waar daklozen zich gewoonlijk naartoe begeven. De 'waterpunten' moeten een duidelijk opschrift hebben met 'drinkbaar' erop, en de infrastructuur ervan moet regelmatig onderhouden worden.

### **6.1.6 Promoten van leidingwater als kwalitatief drinkwater, met extra aandacht voor specifieke groepen**

De overleggroep vindt dat – vanuit ecologische en financiële argumenten – het drinken van leidingwater nog meer als standaard dient gepromoot te worden. Maar men moet bij de promotiecampagnes zich ook richten op specifieke groepen, met aandacht voor een eenvoudig taalgebruik en het gebruik van kanalen als zorgverstrekkers, sociale organisaties, mutualiteiten en vakbonden, .... Deze campagnes moeten voldoende en éénduidige informatie bevatten met betrekking tot de kwaliteit van het leidingwater, en de drinkbaarheid ervan.

Dit betekent tegelijk dat de toegang tot kwalitatief leidingwater voor iedereen gegarandeerd moet zijn en er geen afsluitingen kunnen verricht worden. Er moeten ook bijzondere inspanningen gebeuren naar specifieke groepen (bijvoorbeeld aanpak van loden leidingen in oude (huur)woningen, ...), opdat ook zij zouden kunnen gebruik maken van kwalitatief drinkwater.

De onderzoeken wijzen erop dat de kwaliteit van leidingwater ruim voldoende is als drinkwater, met uitzondering van zwangere vrouwen en baby's in de nitraatrijke regio's. De normen voor het leidingwater moeten echter voldoende streng zijn opdat alle inwoners er zonder problemen kunnen van drinken.

## **6.2. De watersector aansturen en controleren in functie van een kwalitatieve dienstverlening**

### **6.2.1 Voorzien van een aantal verplichtingen voor een kwaliteitsvolle klantendienst en dienstverlening van de watermaatschappijen**

De overleggroep pleit voor een aantal criteria waaraan de klantendienst van elke watermaatschappij moet voldoen. Elementen die door de overleggroep naar voren worden geschoven:

- een gratis telefoonnummer;
- gelijke behandeling tussen maatschappij en klant inzake condities inzake betaling;



- een duidelijk aanspreekpunt en contactpersoon in klachten of geschillen;
- een bereikbaar en toegankelijk kantoor, met een combinatie van vrije toegang en op afspraak.

Er wordt ook bijzondere aandacht gevraagd voor de opmaak en de betalingsmodaliteiten van de tussentijdse en eindfacturen; het moet de bedoeling zijn te kunnen komen tot duidelijke en eenvoudige facturen.

Deze eisen zouden een verplichtend karakter moeten hebben. Dit kan via een waterverkoopreglement of openbare dienstverplichtingen. In het Vlaamse Gewest bestaat de mogelijkheid van zowel een waterverkoopreglement als openbare dienstverplichtingen voorzien in het Drinkwaterdecreet. Maar dit is nog altijd geen realiteit.

### **6.2.2 Voorzien van een bemiddelingsinstantie, met een ruime communicatie daarover**

Er is nood aan een instantie waar een klant zich kan toe wenden indien hij of zij niet tevreden is over het antwoord van de betrokken watermaatschappij. In het Vlaamse en het Waalse Gewest vervult de ombudsdienst deze rol. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ontbreekt een dergelijke bemiddelingsinstantie.

De informatie over het bestaan van deze bemiddelingsinstantie moet zo ruim mogelijk verspreid worden, en dient ook vermeld te worden op de eind- en tussentijdse facturen.

### **6.2.3 Voorzien van een slagkrachtige regulator en toezichthouder**

De overleggroep pleit voor een voldoende uitgebouwde reguleringsinstantie die volgende taken dient te vervullen:

- een duidelijk normenkader met duidelijke criteria;
- wettelijke waarborgen en waarborgen op niveau van de toezichthouder zelf zodat zijn goede werking verzekerd wordt;
- uitwerking en uitvoering van openbaredienstverplichtingen in overleg met de verschillende actoren (waaronder ook de organisaties die de klanten in armoede of bestaansonzekerheid kunnen vertegenwoordigen);
- een laagdrempelige toegang voor de klanten tot deze toezichthouder.

In het Waalse Gewest bestaat een 'comité de controle de l'eau' die een dergelijke rol vervult. In het Vlaamse Gewest is de oprichting van een reguleringsinstantie gebeurd, maar is deze nog niet operationeel. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is er momenteel geen reguleringsinstantie voorzien.



## 6.2.4 Uitwerken van openbare dienstverplichtingen

Het lijkt de overleggroep belangrijk het debat rond de openbare dienstverplichtingen dringend aan te vatten, en na te denken welke elementen hierin kunnen voorzien worden. De verschillende aanbevelingen van voorliggend hoofdstuk kunnen hier één van de inspiratiebronnen zijn.

In functie van een sociaal beleid is het ten eerste aangewezen om ook te voorzien in een aantal verplichte sociale statistieken, opdat zowel de organisaties die de klanten en mensen in armoede vertegenwoordigen, de watermaatschappijen zelf, als de beleidsvoerders de situatie op het terrein kunnen opvolgen.

## 6.3. Uitwerken van tarieven die aan sociale, solidiare en ecologische criteria beantwoorden

Een juiste tarifiering inzake waterverbruik moet volgens de overleggroep beantwoorden aan volgende criteria:

- een gegarandeerde toegang tot water, zonder kosten voor de klant;
- een basishoeveelheid water die zonder kosten voor de klant ter beschikking wordt gesteld;
- een progressief tarief dat invulling geeft aan de bepaling van de Europese Kaderrichtlijn Water dat het waterprijsbeleid 'adequate prikkels' moet geven inzake rationeel waterverbruik;
- rekening houdend met de financiële draagkracht van de consument;
- rekening houdend met de grootte van het huishouden en de installatie van de woning;
- in solidariteit met de mensen in het Zuiden.

### 6.3.1 Een toegang tot water zonder kosten voor de klant

Vanuit het perspectief van een recht op water en sanitatie pleit de overleggroep voor een toegang tot water zonder kosten voor de klant. Dit betekent dat er geen abonnementskosten of een huurgeld voor de meter worden aangerekend.

### 6.3.2 Progressieve tarifiering van het drinkwater

Bij een progressieve tarifiering worden hogere tarieven aangerekend naargelang het verbruik, wat een lager waterverbruik kan stimuleren. Voor particuliere verbruikers zou deze kunnen bestaan uit drie schijven:

- een minimumschijf die dus zonder kosten ter beschikking wordt gesteld van de klant;
- een 'normale' schijf, gebaseerd op het huidig gemiddeld verbruik;
- een 'hoge' schijf die niet-rationeel waterverbruik moet ontmoedigen.

De kosteloosheid van de toegang tot water en van de eerste minimumschijf voor de klant zal gecompenseerd moeten worden in de hoogte van het bedrag van de volgende schijven.

Bij deze tarifiering dient rekening gehouden te worden met de grootte van het huishouden.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft reeds een progressieve tarifiering ingevoerd met vergelijkbare schijven, rekening houdend met de grootte van het huishouden. De overleggroep vindt een evaluatie van deze tarifiering noodzakelijk om de effecten ervan op de facturen van de klanten met een laag inkomen te leren kennen. Meer specifiek dient ook nagedacht te worden over hoe men rekening kan houden met de toestand van de woningen die deze groepen betrekken (bijvoorbeeld het ontbreken van een hemelwaterinstallatie) en over hoe men deze kan verbeteren.

In het Vlaamse Gewest is voorzien dat iedere persoon 15 m<sup>3</sup> drinkwater per jaar gratis krijgt (men betaalt wel de saneringskosten op deze hoeveelheid). In de voorbereiding van een progressieve tarifiering – zoals hierboven beschreven – is het ook aanbevolen het huidige systeem te evalueren met betrekking tot zijn sociale, economische en ecologische effecten.

### **6.3.3 Vrijstelling van saneringsbijdragen voor specifieke groepen**

Op de drie bovenvermelde schijven dienen saneringsbijdragen betaald te worden.

Specifieke groepen – met een bepaald statuut, of onder bepaald inkomensniveau – krijgen echter vrijstelling van deze saneringsbijdragen. Analoog zoals bij gas en elektriciteit kan men hier denken aan de introductie van een soort statuut van ‘beschermde klant’. Deze vrijstelling dient zo veel mogelijk automatisch te verlopen.

### **6.3.4 Voorzien in een uitgebreid aanbod inzake schuldbemiddeling, met duidelijke modaliteiten voor betalingsplannen, en een kwalitatieve begeleiding**

In het geval van betalingsmoeilijkheden is het belangrijk dat mensen op heel korte termijn beroep kunnen doen op een aanbod inzake schuldbemiddeling. De bestaande diensten moeten hiervoor voldoende middelen ter beschikking krijgen.

De betalingsplannen die worden voorgesteld moeten op een realistische wijze beantwoorden aan de inkomenssituatie van de betrokken klant.

### **6.3.5 Een sociaal fonds, waarbij – in het kader van OCMW-begeleiding – betalingsmoeilijkheden kunnen opgevangen worden**

Via een sociaal fonds kunnen betalingsmoeilijkheden opgevangen worden, in combinatie met een begeleiding door het OCMW. Daarnaast zouden ook de betalingsmoeilijkheden bij ‘verborgen lekken’ – na een sociaal onderzoek – via een dergelijk fonds kunnen opgevangen worden.

In het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaat een dergelijk sociaal fonds. Het lijkt de overleggroep bijzonder interessant die sociale fondsen te evalueren met betrokkenheid van de verschillende actoren (inclusief de organisaties die de mensen in armoede en bestaansonzekerheid vertegenwoordigen), en te zoeken naar de mogelijkheden van een optimalisatie ervan.

De mogelijkheid bij het Brusselse Sociaal Fonds om te voorzien in een technische hulp wordt door de overleggroep alvast heel positief bevonden.

### 6.3.6 Solidariteitsbijdrage

Via een solidariteitsbijdrage – zoals in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest reeds bestaat – kan een budget voorzien worden voor projecten die een bijdrage leveren betreffende de waterproblematiek vanuit een Noord-Zuid-perspectief. De overleggroep vraagt dat deze goede praktijk wordt overgenomen door de twee andere gewesten.

## 6.4. Verplichten van een watermeter en een degelijke installatie per woongelegenheid

### 6.4.1 Verplichten van een toegankelijke watermeter per woongelegenheid

De overleggroep vindt dat een meter per wooneenheid deel uitmaakt van de integrale woonkwaliteit, en pleit dus voor een verplichte installatie van een meter per woongelegenheid. De bouwverplichtingen voor zowel private als publieke woningbouw, evenals de bepalingen inzake verhuur moeten op dit vlak dan ook aangepast worden; dit element dient vermeld te worden in iedere af te leveren bouwvergunning voor meergezinswoningen en appartementen.

### 6.4.2 Voorzichtig handelen rond slimme meters

De overleggroep maakt zich zorgen over de privacy bij het gebruik van slimme meters, en vraagt zich af welke meerwaarde de introductie van dergelijke meters voor de klanten hebben. Ook de prijs van deze meters roept vragen op.

Wanneer men een introductie van 'slimme meters' of een proefproject terzake overweegt, is het belangrijk de vertegenwoordigers van sociale organisaties en de consumentenorganisaties te betrekken, en daarbij in een evaluatie met betrekking tot de verschillende aspecten te voorzien.

In elk geval vindt de overleggroep de aanwezigheid van een meter per woongelegenheid meer prioritair dan de introductie van de slimme meters.

### 6.4.3 Vervangen van oude en loden leidingen

De huizen met een slechte woonkwaliteit hebben vaak oude en/of loden leidingen die aan vervanging toe zijn. Lekken – die soms verborgen zitten – kunnen leiden tot groot waterverlies en enorme facturen.

Opdat de vervanging van deze loden buizen ook financieel haalbaar wordt voor eigenaars met een laag inkomen en huurders, dient in een premie en voorfinanciering voorzien te worden. Er zou voor deze groepen ook de mogelijkheid moeten bestaan om een beroep te doen op technische ondersteuning.

Om ook huurders te beschermen vraagt de overleggroep om bepalingen inzake de kwaliteit van het leidingstelsel (met inbegrip van loden leidingen) op te nemen in de huurwetgeving en de wooncodes.

In sommige gemeenten kan je de kwaliteit van je drinkwater gratis laten onderzoeken. Deze dienstverlening zou veralgemeend moeten worden.

#### **6.4.4 Verborgene lekken op een duidelijke en billijke wijze behandelen**

Inzake verborgen lekken dient men te voorzien in een duidelijke en eenvormige regeling. Daarbij is het nodig op een redelijke manier om te gaan met waterverliezen waarmee een klant – ongewild en onwetend – wordt geconfronteerd.

Afhankelijk van de inkomenssituatie van de klant kan – na een sociaal onderzoek – beroep gedaan worden op het sociaal waterfonds voor betaling van de factuur ten gevolge van een verborgen lek.

### **6.5. Betalingsachterstallen behandelen in respect met een recht op water en sanitatie**

#### **6.5.1 Geen afsluitingen in het kader van betalingsmoeilijkheden**

Voor de overleggroep is het duidelijk dat – uitgaande van een perspectief van een recht op water en sanitatie – een persoon niet zonder water kan gezet worden. Afsluitingen dient men dan ook ten allen prijze te vermijden.

Dit betekent dat achterstallige waterfacturen worden meegenomen in een aanpak van schuldbemiddeling en schuldbeheer. Elementen hierbij zijn:

- een uitgebouwde en degelijke begeleiding;
- tussenkomst van een sociaal fonds, na een sociaal onderzoek;
- ondersteuning en begeleiding inzake duurzaam omgaan met water (zowel naar gedrag van de gebruikers als naar verbetering van de installaties, door technische ondersteuning en premies).

#### **6.5.2 In het geval van discussies is de vrederechter bevoegd om terzake een beslissing te nemen**

Voor de overleggroep is een vrederechter – met zijn gerechtelijk mandaat – de aangewezen instantie om te oordelen bij een discussie rond achterstallige facturen, meer dan een lokale adviescommissie

waarbij één van leden de eisende partij is. Door mensen in armoede wordt de vrederechter ook als de meest toegankelijke magistraat ervaren.

### 6.5.3 Verbeteren van de werking van de LAC's inzake water

De overleggroep vraagt om een juiste uitvoering van de LAC-procedure, inclusief een sociaal onderzoek voor elke afsluiting, en dit zolang de LAC-procedure in het Vlaamse Gewest bestaat.

## 6.6. Introduceren van een statuut van 'beschermde klant'

De overleggroep pleit voor de introductie van een statuut van 'beschermde klant', waarbij specifieke groepen bijkomende sociale voordelen en bescherming krijgen, analoog zoals bij gas en elektriciteit.

Er zou kunnen gebruik gemaakt worden van de groepen zoals ze momenteel worden afgebakend in het kader van de gewestelijke bescherming bij gas en elektriciteit, aangevuld met een groep op basis van een inkomensvoorwaarde (naar het voorbeeld van de OMNIO-regeling). Het moet hierbij de bedoeling zijn ook bij deze bijkomende doelgroep de vrijstelling zo automatisch mogelijk te laten gebeuren.

In het Vlaams Gewest zou deze uitbreiding – naast de bestaande groepen in het kader van de vrijstelling van de bovengemeentelijke saneringsbijdrage – alvast kunnen gebeuren, en dient ook voorzien te worden in automatische combinatie van de vrijstelling van de bovengemeentelijke saneringsbijdrage met een (volledige) vrijstelling van de gemeentelijke saneringsbijdrage.

## 6.7. Stimuleren van duurzaam omgaan met water

### 6.7.1 Het thema water inbouwen in de bestaande programma's en instrumenten inzake energiebesparing

Er zouden specifieke maatregelen moeten komen om tot een effectieve besparing te kunnen komen. Gezien de parallellen met energie pleit de overleggroep ervoor het thema water zo veel mogelijk mee te nemen en in te bouwen in bestaande programma's of instrumenten betreffende energiebesparing (zie bijvoorbeeld de energiecificaten, het Energierenovatieprogramma 2020 en de 'energiesnoeiers' in het Vlaamse Gewest).

Daarnaast wordt ook gewezen op het belang van een aanpassing van de wooncodes betreffende de installatie op het vlak van water.

### 6.7.2 Voorzien van eenvoudige en duidelijke informatie betreffende besparingstips

Door de watermaatschappijen, overheidsinstellingen en NGO's worden verschillende tips gegeven inzake waterbesparing. Deze educatieve acties moeten verdergezet worden, met een bijzondere aandacht voor moeilijk bereikbare groepen: gebruik van eenvoudige en duidelijke taal, gebruiken van gepaste kanalen (hulpverleners, dokter, mutualiteiten, vakbonden, ...), en van gepaste media (naast internet ook papieren folders en affiches, kranten en tv, ...).

### 6.7.3 Stimuleren van een zuinige installatie

De eenvoudige besparingstoestellen (bruismondstuk, douchekop) moeten verder gepromoot worden, en gratis ter beschikking gesteld worden voor groepen in situatie van armoede en bestaansonzekerheid. Daarnaast kan voorzien worden in premies voor zuinige toestellen voor groepen in situatie van armoede en bestaansonzekerheid (in dit kader zou men een statuut van 'beschermde klant' kunnen gebruiken).

Gezien de hoge kost geldt ook hier voor eigenaars met een laag inkomen, en voor huurders, dat de installatie van een hemelwaterput niet evident is. Er moeten dan ook specifieke premies voorzien worden voor deze groepen, in combinatie met een systeem van voorfinanciering. Hier kan ook onderzocht worden hoe het Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost ook op het vlak van water een ondersteuning kan bieden.

Zowel in de private als sociale woningbouw moet er een verplichting zijn tot installatie van hemelwaterputten, en tot het gebruik van hemelwater. Het lijkt de overleggroep bijzonder zinvol om een programma uit te werken rond hemelwatergebruik bij de sociale huisvestingsmaatschappijen.

Betreffende de private huurmarkt moeten incentives gezocht worden om eigenaars van huurwoningen aan te zetten tot de installatie van regenwaterputten; men zou het waterbesparingsaspect ook kunnen opnemen in de energiecificaten. Daarnaast kan voor huurders de installatie van een waterton, voor het gebruik van hemelwater in de tuin en bij het poetsen, gestimuleerd worden. Hiervoor kunnen premies voor specifieke groepen worden voorzien.

### 6.7.4 Voorzien van een lokale woonwinkel, met informatie en begeleiding

De overleggroep denkt aan de oprichting van een dienst per gemeente: een lokale woonwinkel met specifieke aandacht voor energie en water. Daarbij zouden OCMW, gemeente, netbeheerder, watermaatschappij en private organisaties samen kunnen bekijken wie voor welk aspect het best geplaatst is en hoe deze dienst vorm kan krijgen, binnen een kader dat door het gewest wordt uitgetekend.

Niet alleen een aanbod van informatie is belangrijk, maar ook een begeleidingsaanbod bij bijvoorbeeld de keuze van een leverancier, discussies met een leverancier of netbeheerder, de samenstelling van een premieaanvraag voor energie- of waterbesparende investeringen, ...

Er dient hierbij bekeken te worden op welke manier er kan afgestemd worden met de 'lokale entiteiten' die in het kader van het Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost momenteel in verschillende steden en gemeenten worden opgericht.

# Lijst van deelnemers

ATD Vierde Wereld  
Belgisch netwerk armoedebestrijding  
Bij ons vzw  
Bond Beter Leefmilieu  
Brussels Forum Armoedebestrijding  
Caritas international  
Coordination Gaz – Electricité – Eau Bruxelles  
Dignitas asbl  
Equipe d'entraide St-Vincent de Paul  
Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijk werkers  
Green Belgium  
Infor GazElec Bruxelles  
Le Babelleir – Front commun des SDF  
Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel-Hoofdstad  
Project Energie en armoede – Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie  
Protos  
Réseau wallon de lutte contre la pauvreté  
Réseau Wallon pour l'Accès Durable à l'énergie  
Samenlevingsopbouw Brussel  
Samenlevingsopbouw Gent  
Solidarités Nouvelles Wallonie  
Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen  
Welzijnszorg





# V

HET VERBAND TUSSEN  
ARMOEDE EN BIJZONDERE  
JEUGDZORG:  
EEN ONDERZOEK DAT  
TOT DIALOOG OPROEPT

# V HET VERBAND TUSSEN ARMOEDE EN BIJZONDERE JEUGDZORG: EEN ONDERZOEK DAT TOT DIALOOG OPROEPT

Inleiding .....	195
1. Aanleiding tot het onderzoek .....	195
2. Methode .....	196
3. Belangrijkste resultaten .....	197
3.1. Mogelijk verband tussen armoede en kans op een maatregel in het kader van de bijzondere jeugdzorg	198
3.2. Hoog percentage plaatsingen als eerste maatregel	198
3.3. Hoge leeftijd van kinderen met een eerste maatregel	198
4. Interpretatie van de resultaten .....	199
4.1. Meer interventionisme of meer hulp voor arme gezinnen?	199
4.2. Wat gebeurt er vóór de interventie van bijzondere jeugdzorg?	200
4.3. Hoe motiveert men de keuze voor een maatregel en vooral voor plaatsing?	200
4.4. Wat is de invloed van maatschappelijke omstandigheden op het verband tussen armoede en bijzondere jeugdzorg?	200
4.5. Rol van de bijzondere jeugdzorg in de bestrijding van armoede	201
5. Aanbevelingen .....	202
5.1. Een brede dialoog opzetten binnen de bijzondere jeugdzorg en daarbuiten	202
5.2. Databanken ontwikkelen	202
5.3. Investeren in kwalitatieve kennis	202
Leden van de Begeleidingscommissie van het onderzoek .....	204

# Inleiding

Vaak blijkt uit overleg met actoren op het terrein dat er belangrijke gegevens ontbreken om een of andere vraag in verband met armoede met de nodige kennis van zaken aan te snijden. Anders uitgedrukt: soms is onderzoek nodig om een debat op een optimale manier verder te kunnen zetten. Dit is het geval in het domein van de bijzondere jeugdzorg. Herhaaldelijk duikt de vraag op of plaatsing gebeurt omwille van redenen van armoede. Tot nu toe werden hierop enkel intuïtieve antwoorden op gegeven: volgens de enen, waaronder de betrokken gezinnen, bestaat er geen enkele twijfel over het bestaan van een dergelijk oorzakelijk verband, anderen zetten daar eerder vraagtekens bij. Een eerste noodzakelijke etappe bestaat erin het al dan niet bestaan van een verband tussen armoede en bijzondere jeugdzorg te objectiveren. Dit is nodig omdat de verschillende percepties en uiteenlopende vooronderstellingen de noodzakelijke dialoog bemoeilijken tussen actoren uit de sector en gezinnen die in armoede leven. Over dit onderwerp heeft het Steunpunt een onderzoeksaanvraag ingediend bij de federale programmatorische overheidsdienst (POD) Wetenschapsbeleid, die in het kader van zijn Agora-programma<sup>1</sup> de mogelijkheid biedt om op databanken te werken. Het onderzoek ging in oktober 2006 van start en liep tot eind 2009. Wij kunnen hierover dus verslag uitbrengen in dit hoofdstuk.

Wij schetsen hier de krachtlijnen van het onderzoek en de onderzoeksresultaten; lezers die meer informatie wensen, kunnen het volledige eindrapport inkijken<sup>2</sup>. Bij het opstellen van dit document hebben wij ons natuurlijk gebaseerd op het rapport van het onderzoeksteam, maar ook op de discussies in het begeleidingscomité en tijdens het seminarie op 27 november 2008 en op het overleg met actoren op het terrein, zoals de groep Agora in de Franse Gemeenschap<sup>3</sup>. Wij gaan dieper in op het onderzoek, zonder ons te verliezen in alle aspecten van de methodologie die uitgebreid in het onderzoeksrapport aan bod komen. Vooral de hoofdvraag van het onderzoek interesseert ons, namelijk het verband tussen armoede en bijzondere jeugdzorg.

## 1. Aanleiding tot het onderzoek

De vraag naar het verband tussen armoede en een maatregel in het kader van de bijzondere jeugdzorg en jeugdbescherming, meer bepaald het plaatsen van kinderen, kwam uitgebreid aan bod in het Algemeen Verslag over de Armoede.

*"Het lijkt er echter sterk op dat kinderen uit arme gezinnen gemakkelijker ('automatischer') geplaatst worden dan andere en dat hun terugkeer naar het gezin bijzonder moeilijk wordt gemaakt. [...] De kern-*

- <sup>1</sup> Programma Agora/Luik 1: Ondersteuning aan de federale administratieve gegevens. Bij Federaal Wetenschapsbeleid kan de federale overheid projecten indienen voor de ontwikkeling, exploitatie en creatie van gegevens. Creëren, exploiteren en ontwikkelen van gegevens: vaak noodzaakt dit een samengaan van wetenschappelijk werk (methodologie) en operationeel werk (ICT...). De ondersteuning van Federaal Wetenschapsbeleid is juist gericht op het wetenschappelijke luik van het project via de financiering van een onderzoeksteam. Taken van operationele aard, van opvolging en actualisering... moeten opgenomen worden door de instelling die het project geïnitieerd heeft. In ruil voor de wetenschappelijke ondersteuning door Federaal Wetenschapsbeleid, moet de openbare instelling erover waken dat de onderzoeksgegevens beschikbaar zijn voor het grote publiek in het algemeen (via bijvoorbeeld secundaire bronnen op een website, ...) en in de meest geëigende vorm voor wetenschappers in het bijzonder. Door de Agora-projecten wordt de federale overheid voorzien van nieuwe/betere gegevens die beantwoorden aan hun eigen behoeften. Tegelijkertijd verschaffen ze aan de wetenschappers van het land gegevens om nieuwe onderzoeken op te starten. Gegevens die op die wijze beschikbaar worden, zijn bovendien zeer nuttig voor het socio-economische onderzoek dat Federaal Wetenschapsbeleid tevens wenst aan te moedigen. Verder worden impactstudies omtrent het overheidsbeleid mogelijk gemaakt.
- <sup>2</sup> Het eindrapport zal eind 2009 beschikbaar zijn.
- <sup>3</sup> In mei 2010 verschijnt er een artikel in het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid. De groep Agora is een permanente dialooggroep met gezinnen die in grote armoede leven en met beroepskrachten van de bijzondere jeugdzorg in de Franse Gemeenschap, in samenwerking met het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Deze partners wisselen hun inzichten en visie uit met betrekking tot de tekst en de praktijk van het decreet bijzondere jeugdzorg.

*vraag is de volgende: heeft de Staat, de samenleving het recht om kinderen uit hun natuurlijke omgeving weg te halen omwille van het feit dat hun gezin in armoede leeft?”<sup>4</sup>.*

Dit hoofdstuk over het recht op bescherming van het gezinsleven heeft tot heel wat reacties geleid. Politici reageerden snel: al in november 1995 vroeg de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie aan de gemeenschappen om bij het uitwerken van hun decreten over bijzondere jeugdzorg “plaatsingen omwille van armoede te vermijden en de relatie ouders-kinderen in stand te houden”.

In dit verband werd in de Franse Gemeenschap een dialoog opgestart tussen verenigingen van arme personen, directeurs, adviseurs en afgevaardigden, leden van de Algemene directie bijzondere jeugdzorg en het Steunpunt. De reacties uit het kamp van de bijzondere jeugdzorg en de jeugdbescherming waren echter niet altijd even positief: sommige mensen uit deze sector betwijfelden of er wel een verband was en al zeker geen oorzakelijk verband.

Vandaag is deze kwestie nog steeds actueel, zoals blijkt uit de vraag die het Steunpunt van het ‘Observatoire de l’enfance et de l’aide à la jeunesse de la Communauté française’ ontving om onderzoek naar deze problematiek te verrichten. Het opzet was om na te gaan of er een objectief verband bestaat tussen armoede en een eventuele maatregel in het kader van de bijzondere jeugdzorg. Het onderzoek werd toevertrouwd aan de Universiteit Gent en de Université catholique de Louvain (UCL). De FOD Wetenschapsbeleid financierde het onderzoek.

## 2. Methode

Het Agora-programma biedt de mogelijkheid om informatie uit verschillende databanken met elkaar te kruisen. Door de Datawarehouse-databank arbeidsmarkt en sociale bescherming te koppelen aan de databanken van de verschillende administraties voor bijzondere jeugdzorg, kon het onderzoeksteam het statistisch significante verband tussen socio-economische kenmerken en een eerste maatregel bestuderen. Deze methode is relevant omdat ze een longitudinale follow-up mogelijk maakt (dezelfde personen worden gedurende een langere periode gevolgd). Heel wat actoren op het terrein beschouwen deze invalshoek als heel interessant. Dit soort onderzoek helpt immers om een antwoord te vinden op een kernvraag in de strijd tegen armoede: wanneer en hoe krijgen mensen echt uitzicht op een toekomst?

De Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en meer bepaald het Datawarehouse ‘arbeidsmarkt’ biedt hier heel wat mogelijkheden: deze databank bundelt informatie van verschillende sociale zekerheidsinstellingen en recent ook van de OCMW's over zowat de hele Belgische bevolking. Ze schetst een goed beeld van de situatie van gezinnen (type gezin, statuut op de arbeidsmarkt). Het Datawarehouse heeft echter net als de databanken van de administratie zijn beperkingen: het bevat bijvoorbeeld geen informatie over gezondheid of huisvesting, twee heel relevante en bekende indicatoren voor armoede. Om aan dit ongemak te verhelpen en toch rekening te kunnen houden met alle aspecten van armoede heeft het onderzoeksteam de gegevens uit de databanken van de administraties voor bijzondere jeugdzorg gecontroleerd en vergeleken met gegevens uit de Atlas van buurten in moeilijkheden<sup>5</sup>. Deze Atlas schetst de territoriale concentratie van armoede-indicatoren

<sup>4</sup> ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 42.

<sup>5</sup> Vandermotten, Christian, Kesteloot, Christian en Ippersiel Bertrand (2006). *Dynamische analyse van de buurten in moeilijkheden in de Belgische stadsgewesten*, ULB, KULeuven, ICEDD.

(opleidingsniveau, gezondheidstoestand, huisvesting, tewerkstelling). De Atlas geeft wel geen volledig beeld van het hele Belgische grondgebied, maar focust op 17 Belgische stadsgewesten<sup>6</sup> die samen 56 % van de bevolking vertegenwoordigen.

De databanken van de administraties voor bijzondere jeugdzorg zijn in eerste instantie bestemd voor administratieve en financiële doeleinden en niet voor onderzoek. De bruikbare informatie is beperkt: over het hoe en waarom van een maatregel is er bijvoorbeeld helemaal geen informatie beschikbaar. Om toch met deze context rekening te kunnen houden, werden vijf rondetafelgesprekken georganiseerd om de resultaten van het onderzoek te toetsen aan de ervaringen van beroepskrachten uit de bijzondere jeugdzorg en mensen die in armoede leven en ervaring hebben met de bijzondere jeugdzorg. De deelnemers wezen op de zwakke punten van bepaalde administratieve gegevens in de databanken. Zo is de persoon die als 'gezinshoofd' vermeld staat, dit niet noodzakelijk in werkelijkheid. Uit deze rondetafelgesprekken kwam ook duidelijk naar voren dat de betrokken actoren - de beroepskrachten enerzijds en de gezinnen anderzijds - vaak een heel andere kijk hebben op maatregelen in het kader van de bijzondere jeugdzorg. Voor waarheidsgetrouwe resultaten is het absoluut noodzakelijk om de statistische resultaten van de kruising van administratieve gegevens te toetsen aan de ervaring van mensen op het terrein.

De onderzoekers hadden problemen met dossiers uit de Franse en Duitstalige Gemeenschap. Die bevatten namelijk geen rijksregisternummer en net dat gegeven is absoluut noodzakelijk om de informatie te kunnen kruisen met gegevens uit het Datawarehouse. Hierdoor konden de gegevens uit de Duitstalige Gemeenschap niet op tijd met die uit het Datawarehouse worden gekruist. Dit zou wel kunnen gebeuren tijdens de geplande longitudinale follow-up. De Vlaamse databanken vermelden wel het rijksregisternummer<sup>7</sup>. De Franse Gemeenschap past momenteel haar gegevens-registratiesysteem<sup>8</sup> aan.

Zonder dieper in te gaan op de technische aspecten van de methodologische keuzes, is het belangrijk om er hier op te wijzen dat het onderzoek betrekking heeft op de kinderen die in 2005 met een eerste maatregel in het kader van de bijzondere jeugdzorg werden geconfronteerd. 2005 is het recentste jaar waarvoor het Datawarehouse over gegevens beschikt. Deze keuze is gerechtvaardigd omdat ze het pad effent voor later longitudinaal onderzoek.

### 3. Belangrijkste resultaten

Hoewel men niet kan gewagen van een oorzakelijk verband, wijst de analyse van de resultaten op een statistisch significant verband tussen bepaalde sociaal-economische kenmerken van het gezin en de kans om geconfronteerd te worden met een maatregel in het kader van de bijzondere jeugdzorg. Arme gezinnen hebben met andere woorden meer kans dan andere gezinnen om met een maatregel in het kader van de bijzondere jeugdzorg te worden geconfronteerd. Het onderzoek wijst ook op een hoog percentage plaatsingen als eerste maatregel en op een relatief hoge leeftijd van de betrokken kinderen.

<sup>6</sup> Antwerpen, Mechelen, Gent, Sint-Niklaas, Brugge, Oostende, Hasselt-Genk, Kortrijk, Luik, Verviers, Charleroi, Bergen, La Louvière, Namen, Doornik, Brussel en Leuven.

<sup>7</sup> Het nieuwe Domino-registratiesysteem kon bij dit onderzoek nog niet worden gebruikt, maar zou wel bij de longitudinale follow-up kunnen worden ingezet.

<sup>8</sup> Wij verwijzen ook naar een publicatie uit april 2008: Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse (2008). *Nouvelles statistiques de l'aide à la jeunesse. Analyse des données issues de la base de données Sigmajed 2002-2006*, Brussel. Deze studie houdt geen rekening met sociaaleconomische gegevens die niet in Sigmaged voorkomen.

### 3.1. Mogelijk verband tussen armoede en kans op een maatregel in het kader van de bijzondere jeugdzorg

In de beide gemeenschappen hebben de onderzoekers enkele duidelijke sociaal-economische risicofactoren in kaart kunnen brengen. De positie op de arbeidsmarkt en het type inkomen spelen een belangrijke rol. Kinderen die opgroeien in een gezin waar minstens één gezinslid werkt, lopen beduidend minder gevaar om met een maatregel te worden geconfronteerd. Kinderen die echter opgroeien in een gezin waar minstens één gezinslid een leefloon, sociale bijstand of een invaliditeitsuitkering krijgt, lopen veel meer gevaar. Kinderen en jongeren die opgroeien in een achtergestelde stadsbuurt (de voornaamste indicatoren om een buurt als achtergesteld te bestempelen, zijn: huisvesting, gezondheid, opleiding, tewerkstelling) lopen ook duidelijk meer gevaar om met een maatregel te worden geconfronteerd dan kinderen en jongeren die niet in achtergestelde buurten wonen. Deze indicatoren komen overeen met de armoede-indicatoren die ook in het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting en de Interfederale Armoedebaarometer worden gebruikt. Waar een sterke concentratie van deze armoede-indicatoren voorkomt, lopen jongeren meer gevaar om met een maatregel in het kader van de bijzondere jeugdzorg te worden geconfronteerd.

### 3.2. Hoog percentage plaatsingen als eerste maatregel

In de Vlaamse Gemeenschap gaat het in 55,9 % van de eerste maatregelen om plaatsingen. In de Franse Gemeenschap bedraagt dit percentage 46,6 %.

Wij wijzen er hier op dat het merendeel van de minderjarigen die door bijzondere jeugdzorg worden opgevangen doorgaans kinderen in een problematische opvoedingssituatie zijn en geen kinderen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.

Deze hoge cijfers vragen om opheldering omdat plaatsing eigenlijk een uitzonderlijke maatregel zou moeten zijn, een ultieme maatregel wanneer geen andere hulp meer mogelijk is. De decreten van de drie gemeenschappen geven immers de voorkeur aan hulp in eigen omgeving, zoals dit ook het geval is in de internationale teksten die België binden<sup>9</sup>.

### 3.3. Hoge leeftijd van kinderen met een eerste maatregel

De meeste kinderen met een eerste maatregel zijn in de beide gemeenschappen ouder dan 13 jaar. Dit doet vragen rijzen over het traject dat ze daarvoor hebben afgelegd. Wij komen hierop terug bij de interpretatie van de resultaten. Ook jonge kinderen in achtergestelde gezinnen die met een leefloon moeten rondkomen, lopen meer gevaar om in het systeem van bijzondere jeugdzorg verzeild te raken.

<sup>9</sup> Het Europees verdrag voor de rechten van de mens, meer bepaald artikel 8 over het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven, heeft aanleiding gegeven voor expliciete rechtspraak. Zie in dit verband Tulkens, Françoise en Sébastien Van Drooghenbroeck (2008). 'Armoede en mensenrechten. De bijdrage van het Europees hof voor de rechten van de mens' in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2008). *Armoede-waardigheid-mensenrechten. 10 jaar samenwerkingsakkoord*. Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, p. 65-73.

## 4. Interpretatie van de resultaten

Er bestaat ongetwijfeld een verband tussen armoede en de kans op een tussenkomst van de bijzondere jeugdzorg. De toegepaste methode van statistische analyse, logistische regressie, bracht een verband aan het licht, maar kon niet bevestigen of het om een oorzakelijk verband ging. Het onderzoeksteam vraagt daarom om de gegevens met grote omzichtigheid te interpreteren. De cijfergegevens moeten worden opgevat als een aanwijzing van 'iets dat gebeurt', maar wat er precies gebeurt, moet met de betrokken actoren nader worden onderzocht. Dit kan op verschillende manieren gebeuren die elkaar aanvullen, bijvoorbeeld in een gezamenlijke dialoog zoals de Franse Gemeenschap die voert (Agora) of in de vorm van kleinschalige, kwalitatieve monografische studies, waarvoor het onderzoeksteam pleit.

Tijdens het seminarie waarop het eindrapport werd voorgesteld, waren alle sprekers van oordeel dat de dialoog moest worden voortgezet op basis van de besluiten van het onderzoek. Er werden meteen ook een aantal kwesties aangehaald om grondiger te onderzoeken.

### 4.1. Meer interventionisme of meer hulp voor arme gezinnen?

Jeugdbescherming en jeugdzorg focussen in België op het verlenen van hulp, ongeacht of de jongere in een problematische opvoedingssituatie leeft of een als misdrijf omschreven feit heeft gepleegd. Een interventie van bijzondere jeugdzorg kan wijzen op een grotere kwetsbaarheid van bepaalde gezinnen voor dit interventionisme, of op het nakomen van de belofte om de juiste steun te bieden. De onderzoeksresultaten laten deze vraag open zonder hierop een antwoord te kunnen bieden. De kwantitatieve gegevens laten dit niet toe.

Bijzondere jeugdzorg boezemt vaak angst in. Waarom? Enkele mogelijke verklaringen werden al aangereikt<sup>10</sup>: de aanpak is te autoritair en er wordt te weinig overleg over de steun gepleegd; de geboden steun houdt onvoldoende rekening met de situatie van armoede; de steun focust te veel op het kind en niet op het gezin. Heel wat betrokken gezinnen kijken vooral heel negatief tegen plaatsing aan. Plaatsing leidt volgens hen tot nog meer instabiliteit. Een these<sup>11</sup> bevestigt deze perceptie: plaatsing zou gezinnen moeten helpen, maar maakt hen nog kwetsbaarder. Een ander onderzoek<sup>12</sup> stelt de impliciete boodschap in vraag die deze analyses uitdragen, namelijk dat een interventie van bijzondere jeugdzorg zoveel mogelijk moet worden vermeden.

De tekst<sup>13</sup> die beroepskrachten uit de bijzondere jeugdzorg en verenigingen waar armen het woord nemen samen hebben opgesteld, wijst op een zekere evolutie. Enerzijds wijzen de betrokken gezinnen de hulp niet af, integendeel zelfs. Anderzijds zijn de beroepskrachten van de diensten van bijzondere jeugdzorg en de 'Direction générale de l'aide à la jeunesse' in de Franse Gemeenschap het eens met de analyse van de verenigingen: "De gezinnen verwachten hulp, maar vrezen de controle"

<sup>10</sup> Nicaise I. en C. De Wilde (1995). *Het zwaard van Damocles. Arme gezinnen over de bijzondere jeugdzorg*, Leuven, Garant.

<sup>11</sup> Delens-Ravier I. (1998). *Le placement des enfants : une mesure paradoxale ? Evaluation en trois dimensions. Volume 2 – Article final. Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de docteur en criminologie*, Université catholique de Louvain, 1998-1999. Promoteur: F.Tulkens. Thèse défendue publiquement le 27/10/1998.

Delens-Ravier I. (2001). *Le placement d'enfants et les familles. Recherche qualitative sur le point de vue de parents d'enfants placés*, Liège-Paris, Editions Jeunesse et droit.

<sup>12</sup> Roose R. (2006). *De bijzondere jeugdzorg als opvoeder*, Gent, Academia Press.

Roose R. (2007). "De bijzondere jeugdzorg: een defensieve opvoeder", *Alert*, 33 (1), 37-48.

<sup>13</sup> Direction générale de l'aide à la jeunesse, ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail, Service de lutte contre la pauvreté (2009). *Aide à la jeunesse : appel croisé des familles et des professionnels pour une politique qui libère*, [www.luttepauvrete.be](http://www.luttepauvrete.be)



Kwestie blijft om te achterhalen wanneer hulp als hulp wordt beschouwd en dus ook zal worden aanvaard of gezocht door de personen die deze hulp nodig hebben. Ditzelfde geldt trouwens ook voor tal van andere diensten, zoals het OCMW.

## 4.2. Wat gebeurt er vóór de interventie van bijzondere jeugdzorg?

Eerste maatregelen zijn vooral gericht op kinderen ouder dan 13 jaar. De vraag stelt zich dan ook wat er daarvoor gebeurt, tussen de interventie in het kader van de bijzondere jeugdzorg en andere vormen van bijstand. Het onderzoek vertelt niets over het bijstandsparcours dat het gezin aflegt voor het met een maatregel in het kader van de bijzondere jeugdzorg wordt geconfronteerd. De maatregel is immers een vorm van gespecialiseerde hulp en geen eerstelijnsoplossing. Inzicht in de voorgeschiedenis van de gezinnen, de hulp waarop ze een beroep hebben gedaan, die hen werd geweigerd of die hen werd opgelegd, zou een heel interessant licht kunnen werpen op het verband tussen armoede en een maatregel in het kader van de bijzondere jeugdzorg. Die kadert immers in een geheel van ondersteuningsmaatregelen.

## 4.3. Hoe motiveert men de keuze voor een maatregel en vooral voor plaatsing?

Het onderzoek stelt vast dat plaatsing vaak als eerste maatregel wordt toegepast, maar laat niet toe in te gaan op de motieven. Het toont ook aan dat de jeugdrechtbank nog vaak de opdrachtgever is in geval van een problematische opvoedingssituatie, hoewel de decreten deze materie uit de gerechtelijke sfeer willen halen. Er moet een dialoog worden opgezet over de motieven voor genomen maatregelen en over de overgang van onderhandelde hulp naar verplichte hulp. In de Franse Gemeenschap is tussen beroepskrachten en ouders momenteel overleg over de notie 'gevaar' aan de gang. Dit is één van de criteria die de 'Service de l'aide à la jeunesse' hanteert om een dossier aan de rechter over te dragen (in het decreet is sprake van 'actueel ernstig gevaar').

## 4.4. Wat is de invloed van maatschappelijke omstandigheden op het verband tussen armoede en bijzondere jeugdzorg?

De decreten over bijzondere jeugdzorg worden toegepast binnen een bepaalde maatschappelijke context die een grote invloed heeft op het leven van de gezinnen en op de acties van interveniërende partijen.

*"Omdat ze nauwelijks bij machte zijn om iets aan de grote economische uitdagingen te doen, spelen politici almaar vaker in op een publieke opinie die begaan is met veiligheid. Ze besteden heel wat energie en middelen aan veiligheid, maar leggen de verantwoordelijkheid voor de problemen meestal bij de personen en de gezinnen zelf. Heel wat media nemen dit standpunt over en dragen zo hun steentje bij aan het ontstaan van een 'nultolerantiemaatschappij' die geen enkel risico duldt. Dit alles zet een domper op de inspanningen die ouders en professionals thuis, op school of in de samenleving leveren op het vlak van opvoeding, het bijbrengen van verantwoordelijkheidsgevoel en emancipatie, omdat dit onvermijdelijk een risico zou inhouden. In plaats van te leiden tot een beter onderling begrip en tot gezamenlijke evalua-*

ties en acties, worden de spanningen bij ouders en professionals alleen maar groter.

- *Gezinnen en jongeren met ernstige problemen worden te snel doorverwezen naar de bijzondere jeugdzorg, naar de psychiatrie of naar de rechter. Maatschappelijk werk dreigt steeds vaker te verworden tot controle en uitsluiting.*
- *Sommige gezinnen met ernstige problemen zijn bang om een beroep te doen op professionals omdat ze maar al te goed beseffen welke risico's ze lopen en ze zich ervan bewust zijn dat ze soms als schuldige worden beschouwd. Binnen deze context van onzekerheid hebben gezinnen almaar meer moeite om inzicht te krijgen in de werking van diensten.”<sup>14</sup>*

Deze gedeelde analyse van beroepskrachten en arme gezinnen toont aan dat het optreden van de diensten voor bijzondere jeugdzorg sterk door de omstandigheden wordt beïnvloed. Ook met dit element moet rekening worden gehouden bij het onderzoek naar het verband tussen armoede en bijzonder jeugdzorg.

## 4.5. Rol van de bijzondere jeugdzorg in de bestrijding van armoede

Lange tijd was armoede een taboeonderwerp voor de sector van de bijzondere jeugdzorg. Het leek wel alsof de beroepskrachten moeite hadden om toe te geven dat er een verband tussen deze beide elementen bestaat. Dit doodzwijgen baarde armenverenigingen grote zorgen. Volgens hen betekende het doodzwijgen van de reële factor armoede dat de genomen maatregelen alleen maar bedoeld waren om ad hoc in te grijpen. Ze waren niet bedoeld om een verandering in levensomstandigheden, zoals huisvesting, tot stand te brengen, hoewel die omstandigheden wel een rol speelden in de beslissing om in te grijpen.

Armoede werd daarop een thema dat in de debatten over bijzondere jeugdzorg voor heel wat controverser zorgde. Het bestaan van een verband is nu objectief aangetoond, maar moet nog verder worden uitgediept. *“Een groot deel van de gezinnen die in aanraking komen met de bijzondere jeugdzorg, leven in onzekere omstandigheden. Huisvesting, verwarming enzovoort, zijn problemen die wij onder ogen moeten zien”* (tussenkoms van een beroepskracht aan het seminarie). Vandaag stelt zich de vraag hoe bijzondere jeugdzorg en armoede met elkaar te rijmen zijn. De verenigingen verwoorden dit als volgt: hoe kan de bijzondere jeugdzorg ertoe bijdragen om de armoedespiraal te doorbreken? En meer toegespitst op plaatsing: hoe kunnen de diensten bijzondere jeugdzorg, in situaties waar het ‘gevaar’ verbonden is met socio-economische omstandigheden, de strijd van gezinnen ondersteunen om hun grondrechten te laten respecteren, eerder dan een relatieve veiligheid aan de kinderen te garanderen door hen aan hun milieu te onttrekken? De beroepskrachten hebben het als volgt verwoord tijdens het seminarie waarop de resultaten werden voorgesteld: kan de bijzondere jeugdzorg voor een hefboomeffect zorgen? Deze kwesties moeten met verschillende actoren worden besproken, niet alleen met degenen die rechtstreeks bij de bijzondere jeugdzorg zijn betrokken.

---

<sup>14</sup> Direction générale de l'aide à la jeunesse, ATD Quart Monde, Luttés Solidarités Travail, Service de lutte contre la pauvreté (2009). *Op. cit.*

## 5. Aanbevelingen

Sommige aanbevelingen gaan in op specifieke punten uit het onderzoek dat in dit hoofdstuk voorgesteld werd: het verband tussen armoede en bijzondere jeugdzorg; andere hebben tevens betrekking op punten die dit specifiek thema overstijgen.

### 5.1. Een brede dialoog opzetten binnen de bijzondere jeugdzorg en daarbuiten

De onderzoeksresultaten zijn ondubbelzinnig: er is een verband tussen het leven in armoede en het hoger risico om geconfronteerd te worden met een interventie van de bijzondere jeugdzorg. Maar de interpretatie hiervan doet een aantal vragen rijzen die verder onderzocht moeten worden:

- Onder welke voorwaarden wordt hulp aanvaard, gezocht of integendeel vermeden door diegenen waarvoor het bestemd is?
- Welk hulpverleningsparcours bestaat er voor gezinnen voordat ze beroep moeten doen op een tussenkomst van de bijzondere jeugdzorg?
- Wat zijn de motieven voor de genomen maatregelen en in het bijzonder voor de plaatsing van een kind?
- Wat zijn de motieven voor een juridisch dossier? Hoe wordt het begrip 'gevaar' geïnterpreteerd, in het bijzonder wanneer de sociaaleconomische omstandigheden waarin gezinnen leven, ongunstig zijn?

Aan de bevoegde beleidsverantwoordelijken wordt gevraagd dat ze een dergelijk debat zouden faciliteren of ondersteunen daar waar het reeds gevoerd wordt, rekening houdend met de vereiste voorwaarden om deelname van alle betrokken actoren, met inbegrip van gezinnen die in armoede leven, te verzekeren.

### 5.2. Databanken ontwikkelen

Databanken, en vooral het kruisen van gegevens uit verschillende databanken, bieden heel wat mogelijkheden. Dit blijkt duidelijk uit het onderzoek dat op vraag van het Steunpunt in het kader van het Agora-programma van Federaal Wetenschapsbeleid werd verricht. Databanken laten toe om longitudinale studies uit te voeren zonder het probleem van selectieve uitval die gepaard gaat met onderzoek op basis van enquêtes. De meeste databanken zijn echter afgestemd op de specifieke noden van een bepaalde administratie, waardoor ze heel wat beperkingen hebben voor onderzoeksdoeleinden. Er wordt aan de beleidsverantwoordelijken gevraagd om de nodige impulsen te geven opdat de databanken ook zouden worden opgevat als instrument om de kennis te verbeteren.

### 5.3. Investeren in kwalitatieve kennis

Een kwalitatieve aanpak laat toe om inzicht te krijgen in de mechanismen die een rol spelen bij het ontstaan en het voortbestaan van armoede, zodat men rekening kan houden met de manier waarop mensen in armoede tegen dingen aankijken. Vandaag wordt algemeen aangenomen dat hun standpunt noodzakelijk is om een relevant beleid uit te stippelen dat daadwerkelijk leidt tot betere levensomstandigheden. De verenigingen waar armen het woord nemen hameren op het belang om te vertrekken van kennis die in onderling overleg tot stand is gekomen, zonder het nut van een andere

aanpak te ontkennen zoals bijvoorbeeld levensverhalen. De kruising van ervaringen en analyses van verschillende betrokken actoren is een veeleisende oefening, vooral omdat het veel tijd vergt. Op kennisvlak biedt deze aanpak echter ontegensprekelijk een meerwaarde op.

# Leden van de Begeleidingscommissie van het onderzoek

Administration de l'aide à la jeunesse van de Franse Gemeenschap  
Antwerps Platform Generatiearmen (APGA)  
ATD Vierde Wereld  
Beweging van Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen  
Brussels Observatorium voor gezondheid en Welzijn  
Centrum Kauwenberg  
Direction générale de l'aide à la jeunesse van de Franse Gemeenschap  
FOD Sociale Zekerheid  
IWEPS, Waals Gewest  
Koning Boudewijnstichting  
Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid  
K.U. Leuven  
Ministerie Vlaamse Gemeenschap  
Ministerium des Deutschsprachigen Gemeinschaft Abteilung Familie, Gesundheit und Soziales  
Nationaal Instituut voor Criminaliteit en Criminologie  
Observatoire de l'enfance et de l'aide à la jeunesse van de Franse Gemeenschap  
OCMW Sint-Gillis  
Office de la naissance et de l'enfance  
POD Maatschappelijke Intergratie  
POD Wetenschapsbeleid  
Recht-Op vzw  
Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers  
Service de l'aide à la jeunesse de Marche  
Université catholique de Louvain  
Universiteit Gent

Tekst vertaald uit het Frans

# BESLUIT

De overlegmomenten georganiseerd in 2008 en 2009 met het oog op het Verslag van het Steunpunt hebben plaatsgevonden in een bijzondere context: die van de economische crisis. Deze heeft tot groot en plots banenverlies geleid, maar de gevolgen ervan op lange termijn, en in het bijzonder voor de mensen die in armoede leven, zullen nog moeten blijken. Eén zaak staat alvast als een paal boven water: de crisis heeft het gevoel van een zekere 'hoogdringendheid' verscherpt. Omdat we overspoeld worden met informatie over die crisis, is de verleiding groot om daar met ad hoc maatregelen een antwoord op te bieden. Nochtans getuigen alle hoofdstukken van dit Verslag elk op hun eigen manier van de noodzaak aan een structureel beleid van armoedebestrijding. In 2007 al stelde het Steunpunt vast dat de initiatieven die de overheid nam de oorzaken van armoede onvoldoende aanpakten. Het Verslag 2008-2009 is dan ook de gelegenheid om eraan te herinneren dat het beleid de vertaling moet zijn van een visie op lange termijn: die van de duurzame verbetering van de algemene levensomstandigheden van het individu.

Het armoedebeleid moet gevoerd worden vanuit het perspectief dat iedereen in staat moet worden gesteld om aan zijn persoonlijke ontwikkeling en aan zijn toekomst te werken. De hoofdstukken over werkgelegenheid en onderwijs getuigen daarvan. Deze domeinen zijn twee essentiële hefboomen in de strijd tegen armoede, voor zover die in bovengenoemde langetermijnvisie worden ingepast.

De overleggroep stelt vast dat de cijfermatige doelstellingen in verband met de werkgelegenheidsgraad, gekoppeld aan een structureel gebrek aan jobs, de huidige trend versterkt waarbij elke baan, gewoon omdat het een baan is, aanvaardbaar is. Het hoofdstuk gaat tegen die trend in en beklemtoont dat iemand enkel uit de armoede kan ontsnappen als hij een kwaliteitsvolle baan heeft. Dankzij werk moet iemand in eerste instantie zijn levensomstandigheden kunnen verbeteren, waardig kunnen leven en zowel voor zichzelf als voor zijn gezin een toekomst kunnen uitbouwen. Deze visie vormt de basis voor de interpretatie van de criteria van passende dienstbetrekking binnen de werkloosheidsreglementering. In een context van een vaak onevenwichtige contractualisering, kunnen volgens de deelnemers een aantal ambitieuze criteria van de passende dienstbetrekking een echte factor van bescherming tegen preciaire jobs bieden.

De overleggroep 'onderwijs' heeft zich gebogen over de kwestie van de studieoriëntering en wijst op de cruciale rol die de school speelt om ervoor te zorgen dat iedereen over dezelfde troeven beschikt om zichzelf te ontwikkelen. Het kleuteronderwijs, het lager onderwijs en de eerste jaren van het secundair zijn in die zin beslissend; nochtans weerspiegelt en versterkt de selectie die daar wordt

doorgevoerd de sociaal-economische ongelijkheden. De leerlingen uit achtergestelde sociale milieus leven in een omgeving die ver verwijderd staat van de schoolcultuur, waardoor ze tijdens hun schoolloopbaan vaak meer achterstand opbouwen; ze zijn slecht geïnformeerd over hun mogelijkheden en worden dan ook vaak georiënteerd op basis van een standaardkeuze. Om die ongelijkheid te bestrijden, stelt de overleggroep een reeks maatregelen voor waardoor kinderen en hun ouders een positieve keuze kunnen maken, gebaseerd op hun competenties en op hun interesses.

De andere hoofdstukken van het Verslag buigen zich allen over een vaststelling die in de loop van het overleg overduidelijk naar voren is gekomen: hoewel maatregelen genomen werden om de toegang van de allerarmsten tot de rechten van iedereen te vergemakkelijken, blijven mensen in armoede verschillende hindernissen ondervinden om hun fundamentele rechten te laten eerbiedigen.

Water en energie zijn bijvoorbeeld een onontbeerlijk element voor een leven dat strookt met de menselijke waardigheid. Vanuit dat principe weigeren de betreffende overleggroepen elke afsluiting en bevelen ze maatregelen aan zoals een gegarandeerde minimumlevering, afbetalingsplannen en vermogensbegrenzers in geval een budgetmeter aanwezig is. Water is een gemeenschappelijk goed dat kwetsbare personen zoals daklozen of permanente bewoners van toeristische terreinen al te vaak ontzegd wordt. Een effectieve toegang tot water garanderen voor iedereen veronderstelt dat we waakzaam blijven ten opzichte van een eventuele liberalisering. De waterdistributie moet een taak van de overheid blijven.

De deelnemers stellen bovendien vast dat heel wat mensen in armoede niet van hun rechten genieten waar ze aanspraak op kunnen maken. Het kan zijn dat ze die rechten niet aanvragen of dat ze verschillende hindernissen ervaren in het uitoefenen van die rechten. Het Verslag illustreert deze moeilijkheden op basis van drie maatregelen. Dankzij het OMNIO-statuut zouden mensen met lage inkomens van een betere terugbetaling van hun medische onkosten moeten genieten. Welnu, een groot deel van de rechthebbenden weet echter niet dat zij onder dit statuut vallen. Een automatische toekenning van het statuut zou de toegang tot deze voorziening veel beter garanderen. Het recht op degelijke huisvesting werd bekeken vanuit de invalshoek van de recente wijzigingen die het systeem van de huurwaarborg heeft ondergaan. Het recht om één van de drie wettelijke waarborgformules te kiezen wordt niet voldoende nageleefd. Heel wat actoren vinden dan ook dat de invoering van een centraal fonds voor de huurwaarborg het beste middel blijft om de problemen ter zake op te lossen. Op het ogenblik dat de wet op de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat is aangenomen, heeft de wetgever zeer sterk zijn bezorgdheid uitgedrukt om de toegang tot het gerecht te handhaven. De resultaten op het terrein tonen echter aan dat er een kloof bestaat tussen deze intenties en de realiteit. Het is duidelijk dat de reële draagwijdte van alle genomen maatregelen geëvalueerd moet worden met aandacht voor de 'non take-up'.

Twee rode draden met elkaar verbonden, doorkruisen bijgevolg dit Verslag. Zonder eerbiediging van de fundamentele rechten, kan er geen sprake zijn van een duurzame verbetering van de levensomstandigheden van iedereen. Armoedebestrijding moet zich dus richten op het scheppen van de voorwaarden zodat iedereen in staat wordt gesteld zijn rechten te laten gelden en aan zijn toekomst te werken.

Tekst vertaald uit het Frans

# BIJLAGE 1

Lijst van personen en organisaties die betrokken waren bij de opmaak van het Verslag



# Lijst van personen en organisaties die betrokken waren bij de opmaak van het Verslag

Wij danken oprecht alle personen die op één of andere wijze een bijdrage hebben geleverd aan het opstellen van dit Verslag 2008-2009.

Claude ADRIAENSSENS (Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles), Ilse AERDEN (Steunpunt Gelijke Onderwijskansen), Vanessa ANDRIES (Rijksinstituut voor ziekte-en invaliditeitsverzekering / Institut national d'assurance maladie-invalidité), Martin ANGENOT (Coordination des écoles de devoir à Bruxelles), Céline ARTIGES (Maison locale de Forest), Christel AUGUSTIJNEN (Project energie en armoede), Stephan BACKES (Belgisch Netwerk Armoedebestrijding / Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté), Samira BENAYYAD (Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité / Hulpkas voor Ziekte-en Invaliditeitsverzekering), Martine BERCKMANS (Associations d'aide juridique - Verenigingen voor juridische hulp), Louis BERGER (Luttés Solidarités Travail), Jean-Luc BIENFET (Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale - section CPAS / Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest - afdeling OCMW), Pascale BIOT (Ligue des Droits de l'enfant), Mieke BLANCKE (Stedelijke basisschool Victor Carpentier), Jan BLONDEEL (Koning Boudewijnstichting / Fondation Roi Baudouin), Jan BOEYKENS (Departement WSE - Afdeling werkgelegenheidsbeleid), Michel BORGERS (Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid / Banque Carrefour de la Sécurité Sociale/), Marie BOUVERNE-DE BIE (Universiteit Gent), Belle BRAL (De Vrolijke Kring), Caro BRIDTS (Wijkpartenariaat vzw De Schakel), Chris BRIJS (Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid / Banque Carrefour de la Sécurité Sociale/), Hilde BRINCKMAN (ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde), Lise BRUNEEL (Centre régional d'intégration du Brabant Wallon), Gerda BRUNEEL (Vlaams Verbond Katholiek basisonderwijs), Nele BUYL (Vierdewereldgroep "Mensen voor Mensen" vzw), Ann CEYSSENS (Vlaams Patiëntenplatform), Manuel CHIQUERO (Chez nous asbl / Bij ons vzw), Bram CLAEYS (Bond Beter Leefmilieu), Sophie CLESSE (Green), Mieke CLYMANS (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincies vzw), Chris CNOP (Vlaamse scholierenkoepel), Jean-Pierre COENEN (Ligue des Droits de l'enfant), Julien COEUGNIET (Dignitas asbl / Dignitas vzw), Thibault COLLIGNON (Centre d'accueil social Abbé Froidure - Les Petits Riens / Centrum voor sociale opvang Eerwaarde Heer Froidure - Spullen Hulp), Anne CORNET (Service de l'aide à la jeunesse de Marche), Jozef CORVELEYN (Katholieke Universiteit Leuven), Philippe COUPLEUR (Dignitas asbl / Dignitas vzw), Peter COUSAERT (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Sophie CRAPEZ (Comme Chez Nous - Le Rebond), Jos CRE (Vrije Centra voor Leerlingen Begeleiding), Annette DALEM (Relais Santé - CPAS de Liège), Sandy DANNEMANN (Recht-Op vzw), Olivia DARDENNE (Infirmiers de Rue asbl), Nathalie DE BLEECKERE (Departement onderwijs en vorming), Michèle DE BONHOMME (Equipes d'entraide - St. Vincent de Paul), Ivan DECHAMPS (Union Nationale des Mutualités Socialistes / Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten), Lieve DE CLEEN (Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen vzw), Marie-Louise DE CROOCK (Antwerps Platform Generatiearmen), Mélanie DE GROOTE (Luttés Solidarités Travail), Valentine DE LANNOY (Samenlevingsopbouw Brussel), Katty DE LOOF (Steunpunt studie en beroepskeuze stad Antwerpen), Thibaud DE MENTEN (RWAE), Roseline DE MUYLDER (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Régis DE MUYLDER (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Dirk DE RIJDT (Arktos), Myriam DE SPIEGELAERE (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad), Isabelle DE VIRON (Syndicat des Avocats pour la Démocratie), Wim DE VRIES (Project Bruggen Bouwen), Nathalie DEBAST (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Karen DEHAEN (Pedagogisch Adviseur Basisonderwijs BHG - OVSG), Christine DEKONINCK (Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale -

section CPAS / Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest - afdeling OCMW), Michèle DELAUNOIS (Pharmaciens sans frontières / Apothekers zonder grenzen), Catherine DELBAR (Lire et Ecrire Wallonie), Amélie DELLA FAILLE (Centre d'action interculturelle - Namur), Sofia DELSAUX (Habiter Bruxelles), Maarten DEMAN (Brussels Platform Armoede vzw), Christian DENYS (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme / Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding), Denis DESBONNET (Collectif solidarité contre l'exclusion), Béatrice DESMET (Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité / Hulpkas voor Ziekte-en Invaliditeitsverzekering), Jacqueline DETRY (Direction générale de l'Aide à la Jeunesse), Rose-Marie DEVISSCHER (Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen vzw) Ariane DEWANDRE (Solidarité des alternatives wallonnes et bruxelloises), Evelyne DEWEZ (Ligue des Usagers des Services de Santé), Roger D'HONDT (SOS Schulden Op School vzw), Bert D'HONDT (Welzijnzorg), Eric D'HOOGHE (Département Onderwijs en vorming / ILSV), Kristof D'HOORE (Belgisch Netwerk Armoedebestrijding / Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté), Lydia DIELS (Buurthuis 't Lampeke), Aïcha DINGUIZLI (Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat), Melodie DREESSEN (Bouillon de cultures), Chantal DRICOT (Ligue des Droits de l'enfant), Ellen DRIES (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincies vzw), Hilde DUROI (ABVV - studiedienst / FGTB - service d'étude), Marjan ENGELS (Steunpunt Gelijke Onderwijskansen), Christophe ERNOTTE (Union des Villes et des Communes de Wallonie), Karin FATZAUN (Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Abteilung Kulturelle und soziale Angelegenheiten), Micky FIERENS (Ligue des Usagers des Services de Santé), Mesfin FITWI (FGTB Bruxelles / ABVV Brussels), Jacques FOURNEAU (Luttes Solidarités Travail), Edith GALOPIN (Syndicat des locataires), Wilfried GEERTS (Project Energie en armoede), Bernadette GENOT (Relais Santé - CPAS de Liège), Steven GIBENS (Advocatenbureau Terecht), Sofie GIEDTS (Flora vzw - netwerk voor vorming en werkcreatie met vrouwen), Katrien GIELIS (Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt), Herman GOEMANS (Centrum Kauwenberg), Brigitte GOEYVAERTS (De Populieren), Jean-Luc HACHEZ (ACFI-FIAS - Interfédération des EFT/OISP), Nele HAEDENS (Agentschap Jongerenwelzijn), Kathleen HAEVE (Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers), Aurélie HANSENS (Comité de citoyens sans emploi - Ixelles), Kaya HAVA (Brugfiguur – Pedagogisch begeleidingsdienst stad Gent), Pierre HENDRICK (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Lies HEUGEBAERT (Recht-Op vzw), Christel HEYMANS (Institut national d'assurance maladie-invalidité / Rijksinstituut voor ziekte-en invaliditeitsverzekering), Eric HOUTMAN (Nederlandstalig Ombudsman voor energie), Veronique HUENS (Solidarité des alternatives wallonnes et bruxelloises), Geert INSLEGERS (Vlaams Overleg Bewonersbelangen), Nebija ISLAMOVSKI (Centre de Médiation des Gens du Voyage de la Région Wallonne), Catherine JADOUL (Actiris), Erna JANSSENS (Vlaams Verbond Katholiek secundair onderwijs), Stef JORISSEN (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Claire KAGAN (Centre PMS de la Communauté française de Saint-Gilles), Sidi KATUMWA (Travailleurs Sans Emploi FGTB Liège), Jean-Pierre KERCKHOFS (Aped-OVDS), Pat KUSSE (Algemeen Onderwijsbeleid Antwerpen), Françoise LABOUREUR (Luttes Solidarités Travail), Joëlle LACROIX (Ligue des Familles), Rachida LAMRABET (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme / Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding), Wouter LANGERAERT (RVA), Dominique LANGLOIS (La Rochelle), Hendrik LARMUSEAU (FOD Sociale Zekerheid / SPF Sécurité Sociale), Anne LECLERCQ (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté), François LEDECQ (ACFI-FIAS - Interfédération des EFT/OISP), An-Sofie LEENKNECHT (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding / Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), Arnaud LEFEBVRE (Droits sans toit), Liesbet LEFEBVRE (Pigment), Annette LEGAYE (Le Forem), Christian LEJOUR (Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale - section CPAS / Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest - afdeling OCMW), Brigitte LEKIEN (Relais Santé - CPAS de Liège), Peter LELIE (Inclusion, Social Policy Aspects of Migration, Streamlining of Social Policies), Vincent LETELLIER (Syndicat des Avocats pour la Démocratie), Leo LEVY (CPAS de Saint-Gilles / OCMW Sint-Gillis), Viki LEYSEN (Huurdersbond), Marie-Christine LINARD (FAPEO), Marianne LORIO (Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité /

Hulpkas voor Ziekte-en Invaliditeitsverzekering), Lut MAERTENS (ACW studiedienst), Walter MAES (Teledienst Ninove), Lieve MAESMANS (Drieklap Leuven), Anne MAESSCHALK (Infor GazElec), Paul MAHIEU (Universiteit Antwerpen), Christine MAHY (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté), Michèle MANHAY (Pharmaciens sans frontières / Apothekers zonder grenzen), Thierry MARCHANDISE (Association syndicale des magistrats), Jean- François MARCOURS (FGTB / ABVV), Olivier MARIAGE (Fédération des maisons médicales), Jan MARIS (Antwerps Platform Generatiearmen), Véronique MARISSAL (Coordination Ecole des devoirs de Bruxelles), Michel MAROQUIN (Dignitas asbl / Dignitas vzw), Yves MARTENS (Collectif solidarité contre l'exclusion), Jan MATTHYS (Wijkcentrum De Kring), Els MEERBERGEN (Vlaams Patiëntenplatform), Emilie MEESEN (Infirmiers de Rue asbl), Raf MERTENS (Landsbond der Christelijke Mutualiteiten / Alliance Nationale des Mutualités Chrétiennes), Marie MESSIAEN (Droits sans toit), Daniël MEULEMAN (Project energie en armoede en T'Hope Roeselare), Régine MFUNI KATENDE (Pigment), Marina MIRKES (Interfédération des EFT / OISP), Sieg MONTEN (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Diane MORAS (Antwerps Platform Generatiearmen), Thierry MOREAU (Université Catholique de Louvain), Danielle MOURAUX, Françoise MULKAY (Communauté française - Secrétariat général), Aziz NAJI (SPP Politique scientifique / POD Wetenschapsbeleid), Cani NAS (Wijkpartenariaat vzw De Schakel), Laurence NGOSSO (Banque Carrefour de la Sécurité Sociale / Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid), Ides NICAISE (Hoger Instituut voor de Arbeid), Timor NONNEMAN (Open Huis-deelwerking Protestants Sociaal Centrum Antwerpen vzw), Dirk ONGHENA (Recht-Op vzw), Paul ONSELAERE (Federatie van Vlaamse OCMW- maatschappelijke werkers), Paul PALSTERMAN (CSC - Service d'études / ACV - Studiedienst), Ymke PANS (Open Huis-deelwerking Protestants Sociaal Centrum Antwerpen vzw), Benoit PARMENTIER (Office de la Naissance et de l'Enfance), Jean PEETERS (Front Commun des Sans Domicile Fixe), Ramón PENA-CASAS (Observatoire Social Européen), Annette PERDAENS (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad), Marie PERDAENS (POD Maatschappelijke Integratie / SPP Intégration Sociale), Marielle PETERS (Forum Bruxellois de la lutte contre la pauvreté), Gaëlle PETERS (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté), Josette PIERARD (Solidarités Nouvelles Wallonie), Florence PONDEVILLE (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme / Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding), David PRAILE (Solidarités Nouvelles), Jacques PRIME (Trempline asbl), Arne PROESMANS (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Alain PYCK (Front SDF - Le Babbeleir), Jan RAECKE (Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten / Union Nationale des Mutualités Socialistes), Lucien RAHOENS (Ministerie Vlaamse Gemeenschap), Isabelle RAVIER (Université Catholique de Louvain - DO Criminologie de l'Institut National de Criminologie et de Criminologie), Ria RECTOR (Hogeschool Limburg), Marie-Christine RENSON (Coordination Gaz-Electricité- Eau), Koen REPRIELS (VOSEC), Truus ROESEMS (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad / Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale), Marleen ROOMS (Den Durpel), Rudi ROOSE (Universiteit Gent), Paul ROSIERS (ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde - Recht-Op Borgerhout), Yves ROSSEEL (Universiteit Gent), Christine RUYTERS (Ministère de la Région Wallonne), Nadine SAINT-VITEUX (Actiris), Sylvia SCHROUBEN (Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Abteilung Unterricht, Ausbildung und Beschäftigung), Marie-Jeanne SERVOTTE (Institut national d'assurance maladie-invalidité / Rijksinstituut voor ziekte-en invaliditeitsverzekering), Koen SNYERS (Provincie Limburg), Patricia STEPMAN (Project energie en armoede), Lorie STRENS (Bouillon de cultures), Myriam SUETENS (Vereniging van Wijkgezondheidscentra), Ria SZEKER (De Fakkel), Bernard TAYMANS (Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS), Ana TEIXEIRA (Febisp), Gülay TEMUR (De Keeting vzw), Gil THYS (Departement onderwijs – Lokale overlegplatform voor gelijke onderwijskansen), Guido TOTTE (Kansen in Onderwijs Antwerpen), Paul TRIGALET (Solidarités Nouvelles Wallonie), Ferdinand VAN BAELEN (Project energie en armoede), Geert VAN BUGGENHOUT (CAW Mozaiek - Woonbegeleiding), Jo VAN CAUWENBERGE (Green Belgium), Sabine VAN CAUWENBERGHE (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Rudi VAN DAM (FOD Sociale Zekerheid / SPF Sécurité Sociale), Kris VAN DEN

BELT (Vlaamse Milieumaatschappij), Julie VAN EECKHOUT (Dignitas asbl / Dignitas vzw), Wim VAN GILS (Bond Beter Leefmilieu), Lieve VAN HEE (Katholieke Universiteit Leuven), Tineke VAN HEESVELDE (Samenlevingsopbouw Brussel), Rosa VAN HOVE (Recht-Op vzw), Natascha VAN HULLE (Samenlevingsopbouw Gent), Anne VAN MEERBEECK (Koning Boudewijnstichting / Fondation Roi Baudouin), Martin VAN OVERMEIR (Recht-Op vzw), Piet VAN SCHUYLENBERGH (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Chantal VAN SIMAEY (SPF Finances / FOD Financiën), Herman VAN WILDERODE (Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers), Sigrid VANCORENLAND (Landsbond der Christelijke Mutualiteiten / Alliance Nationale des Mutualités Chrétiennes), Jeanine VANDECRUYS (Project energie en armoede), Frank VANDEPITTE (Samenlevingsopbouw Gent), Elke VANDERMEERSCHEN (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Carine VANDEVELDE (Solidarités Nouvelles Bruxelles), Hendrik VANDEVOORDE (VDAB), Frederic VANHAUWAERT (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Jan VANHEE (Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen vzw), Paul VANLERBERGHE (Infor GazElec), Celien VANMOERKERKE (ABVV - studiedienst / FGTB - service d'étude), Charlotte VANNESTE (Département de criminologie de l'INCC), Veerle VANSTECHELMAN (Limburgs overleg onderwijs-arbeid), Marc VANTHUYNE (OCMW Hoeilaart), Pierre VELAERTS (Communauté française), Didier VERBEKE (Luttes Solidarités Travail), Dries VERBIEST (Hulpkas voor Ziekte-en Invaliditeitsverzekering / Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité), Ann VERBOVEN (VDAB), Davy VERHARD (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding / Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), Jean-François VERLINDEN (Collectif solidarité contre l'exclusion), Roel VERMEIREN (Vlaams Energieagentschap), Johan VERSTRAETE (PROTOS), Nicole VETTENBURG (Universiteit Gent), Dominique VISEE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Rocco VITALI (Forum Bruxellois de la lutte contre la pauvreté), Lien VRIJDERS (Vlaamse Milieumaatschappij), Jean-Pierre WATTIER (Administration de l'Aide à la Jeunesse), Rudy WATTIEZ (Changements pour l'égalité), Jacques WEBER (Travailleurs Sans Emploi FGTB Liège), Sara WILLEMS (Universiteit Gent).

*Ondanks de zorg waarmee deze lijst is opgemaakt, zou het kunnen dat bepaalde personen of organisaties niet of onjuist zijn opgenomen in deze bijlage. Wij willen ons hier bij voorbaat voor verontschuldigen.*

Ook danken wij de leden van de Begeleidingscommissie.



# BIJLAGE 2

## Samenwerkingsakkoord betreffende de bestemming van het armoedebeleid

# Samenwerkingsakkoord betreffende de bestendiging van het armoedebeleid

Het Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid werd ondertekend te Brussel op 5 mei 1998, en goedgekeurd door:

- de Vlaamse Gemeenschap, decreet van 17 november 1998, B.S. van 16 december 1998
- de federale Staat, wet van 27 januari 1999, B.S. van 10 juli 1999
- de Franse Gemeenschap, decreet van 30 november 1998, B.S. van 10 juli 1999
- de Duitstalige Gemeenschap, decreet van 30 november 1998, B.S. van 10 juli 1999
- het Waals Gewest, decreet van 1 april 1999, B.S. van 10 juli 1999
- het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ordonnantie van 20 mei 1999, B.S. van 10 juli 1999

## TEKST VAN HET AKKOORD

Gelet op art. 77 van de Grondwet;

Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, inzonderheid op artikel 92bis, § 1, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 en gewijzigd bij de wet van 16 juli 1993;

Gelet op de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, inzonderheid op artikelen 42 en 63;

Gelet op de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, inzonderheid op artikel 55bis, ingevoegd bij de wet van 18 juli 1990 en gewijzigd bij de wet van 5 mei 1993;

Gelet op de beslissing van het Overlegcomité Federale Regering - Gemeenschaps- en Gewestregeringen van 3 december 1997;

Overwegende dat bestaansonzekerheid, armoede en sociale, economische en culturele uitsluiting, zelfs voor één enkele persoon, op een ernstige manier afbreuk doen aan de waardigheid en aan de gelijke en vervreemdbare rechten voor alle personen;

Overwegende dat het herstellen van de voorwaarden voor menselijke waardigheid en de uitoefening van de rechten van de mens, zoals bepaald in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948 en in de twee Internationale Verdragen inzake economische, sociale en culturele rechten en inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966, een gemeenschappelijk doel is voor iedere overheid van het land;

Overwegende dat daartoe voortdurende en gecoördineerde inspanningen nodig zijn van elke overheid apart en van allen samen, voor het uitstippelen, het uitvoeren en het evalueren van het beleid tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving;

Overwegende dat de sociale zekerheid prioritair is voor het behoud van de sociale samenhang en voor het voorkomen van bestaansonzekerheid, armoede en sociale ongelijkheid en voor de menselijke emancipatie;

Overwegende dat het nodig is de bestendiging van dit integratiebeleid te waarborgen, namelijk door het aanpassen en het ontwikkelen van de openbare dienstverlening;

Overwegende dat de betrokkenheid van alle personen bij dit integratiebeleid, reeds bij het uitstippelen ervan, door de overheid moet gewaarborgd worden;



- de Federale Staat, vertegenwoordigd door de Eerste Minister, de Minister van Sociale Zaken, de Minister van Tewerkstelling en Arbeid, belast met het beleid van gelijke kansen voor mannen en vrouwen, de Minister van Volksgezondheid en Pensioenen en de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie;
- de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door hun Regering, in de persoon van de Minister-President en de Ministers bevoegd voor de coördinatie van het armoedebeleid en voor de bijstand aan personen;
- de Franse Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar Regering, in de persoon van de Minister-President;
- de Duitstalige Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar Regering, in de persoon van de Minister-President en de Minister van Jeugd, Vorming, Media en Sociale Zaken;
- het Waals Gewest, vertegenwoordigd door de Minister-President en de Minister van Sociale Actie;
- het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, vertegenwoordigd door de Minister-President;
- de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, vertegenwoordigd door de leden van het Verenigd College bevoegd voor Bijstand aan Personen;

Kwamen het volgende overeen :

## ARTIKEL 1

Zonder afbreuk te doen aan hun eigen bevoegdheden verbinden de ondertekenende partijen zich ertoe hun beleid tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving voort te zetten en te coördineren op basis van de hierna volgende principes:

- het realiseren van de sociale rechten, vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet;
- een gelijke toegang voor iedereen tot al deze rechten, wat ook maatregelen van positieve actie kan inhouden;
- het invoeren en versterken van de modaliteiten voor de deelneming van alle betrokken overheden en personen, inzonderheid van personen die in armoede leven, aan het uitstippelen, het uitwerken en het evalueren van dit beleid;
- een beleid van maatschappelijke integratie is een inclusief, globaal en gecoördineerd beleid, dit wil zeggen dat het moet gevoerd worden op alle bevoegdheidsgebieden en dat een voortdurende evaluatie van alle ondernomen en overwogen initiatieven en acties daartoe vereist is.

## ART. 2

Daarom verbinden de ondertekenende partijen zich ertoe bij te dragen elkeen binnen hun bevoegdheden aan een "Verslag over Bestaansonzekerheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en Ongelijke Toegang tot de Rechten", verder "het Verslag" genoemd. Dit wordt tweejaarlijks tegen de maand november opgemaakt door het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting", voorzien in artikel 5 van dit akkoord, op basis van de bijdrage van de partijen. Het verslag wordt in de drie landstalen opgemaakt.

Het bevat minstens:

- een evaluatie van de evolutie van onzekere levensomstandigheden, van armoede en van sociale uitsluiting op basis van indicatoren zoals zij overeenkomstig artikel 3 worden vastgelegd;
- een evaluatie van de daadwerkelijke uitoefening van sociale, economische, culturele, politieke en burgerrechten alsook van de ongelijkheid die blijft bestaan wat betreft de toegang tot de rechten;
- een inventaris en een evaluatie van het beleid en van de acties die sinds het vorig verslag werden



- gevoerd;
- concrete aanbevelingen en voorstellen om de toestand van de betrokken personen op alle in dit artikel bedoelde gebieden zowel op lange als op korte termijn te verbeteren.

### ART. 3

Na overleg met de wetenschappelijke wereld, de bevoegde administraties en instellingen, de sociale partners en de organisaties waar de armen het woord nemen, zullen de ondertekenende partijen onderzoeken welke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en instrumenten kunnen gebruikt en/of uitgewerkt worden om de evolutie op alle in artikel 2 bedoelde gebieden te analyseren, opdat de bevoegde overheden op de meest passende manier kunnen ingrijpen. Een eerste reeks indicatoren zal worden vastgelegd voor 15 november 1998.

Zonder afbreuk te doen aan de wetten en reglementen betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de individuen, verbinden de ondertekenende partijen zich ertoe alle gegevens waarover een voorafgaand akkoord wordt bereikt kosteloos ter beschikking te stellen van het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" of de toegang tot deze gegevens te vergemakkelijken, indien ze behoren tot externe diensten. De ondertekenende partijen hebben ook toegang tot deze gegevens.

### ART. 4

§ 1. Het Verslag wordt via de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie vermeld in artikel 9 overhandigd aan de federale Regering en aan de Regeringen van de Gemeenschappen en van de Gewesten, die zich ertoe verbinden het aan hun Raden, Parlementen of Vergaderingen te bezorgen.

§ 2. De Federale Regering bezorgt het Verslag binnen de maand na ontvangst aan de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven die op hun beurt binnen de maand advies uitbrengen, namelijk over de gebieden die tot hun taken behoren. De Gemeenschappen en Gewesten vragen eveneens advies aan hun adviesorganen die op dit vlak bevoegd zijn volgens dezelfde procedure.

§ 3. Alle ondertekenende partijen verbinden er zich toe een debat te houden over de inhoud van het verslag en van de adviezen, inzonderheid over de aanbevelingen en voorstellen van het verslag.

### ART. 5

§ 1. Om het voorgaande te kunnen realiseren wordt een "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" opgericht, belast met de volgende opdrachten:

- informatie over bestaansonzekerheid, armoede, sociale uitsluiting en toegang tot de rechten inventariseren, systematiseren en analyseren op basis van de indicatoren, zoals bepaald in artikel 3;
- concrete aanbevelingen en voorstellen doen om het beleid en de initiatieven tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving te verbeteren;
- minstens om de twee jaar een Verslag zoals bedoeld in artikel 2 opmaken;
- op verzoek van één van de ondertekenende partijen, van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie of op eigen initiatief adviezen uitbrengen of interimverslagen opmaken over ieder

- vraagstuk dat betrekking heeft op een gebied dat tot zijn opdrachten behoort;
- structureel overleg organiseren met de armsten.

§ 2. Om de doelstellingen van § 1 waar te maken betreft het Steunpunt de verenigingen waar de armen het woord nemen op een structurele en bestendige manier bij zijn werkzaamheden, hierbij gebruikmakend van de dialoogmethode zoals ze ontwikkeld werd bij het tot standkomen van het “Algemeen Verslag over de Armoede”.

Het Steunpunt kan ook een beroep doen op alle personen en op openbare of privé organisaties die op dit vlak deskundig zijn.

## ART. 6

§ 1. Het “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting” wordt opgericht als drietalige instelling op federaal niveau, bij het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding. Het wordt gesubsidieerd door alle betrokken partijen. Voor 1998 wordt een budget ter beschikking gesteld van 20 miljoen frank:

- 15.000.000 BF door de federale Staat;
- 2.800.000 BF door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest;
- 1.700.000 BF door het Waals Gewest (in overleg met de Franse en de Duitstalige Gemeenschap);
- 500.000 BF door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (in overleg met de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie).

De bedragen worden jaarlijks geïndexeerd. Het budget kan mits akkoord van alle betrokken partijen worden aangepast na evaluatie door middel van een aanhangsel bij dit samenwerkingsakkoord.

De bedragen worden gestort voor maart van het jaar waarop ze betrekking hebben.

§ 2. Er moet een permanente en structurele samenwerking zijn tussen het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en de bevoegde administraties van de Gemeenschappen en Gewesten. Daartoe worden aan het “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting” wetenschappelijke medewerkers onder één of andere vorm ter beschikking gesteld door de drie Gewesten, namelijk 1,5 full-time equivalent door het Vlaams Gewest, 1 full-time equivalent door het Waals Gewest en 1/2 full-time equivalent door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Indien het om ambtenaren gaat blijven deze deel uitmaken van het personeel van het Gewest.

§ 3. De Gemeenschappen en de Gewesten zorgen, in volle respect voor elkanders bevoegdheden en budgetten, voor de erkenning en aanmoediging van organisaties waar armen het woord nemen.

## Art. 7

§ 1. Een Beheerscomité wordt bij het “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting” opgericht, met de volgende opdrachten:

- ervoor zorgen dat dit samenwerkingsakkoord correct wordt uitgevoerd;
- op voorstel van de Begeleidingscommissie, voorzien in artikel 8, beroep doen op wetenschappelijke instellingen of gespecialiseerde studiediensten die, gelet op hun ervaring en het materieel waarover zij beschikken, het “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting” kunnen bijstaan in het vervullen van zijn taken. In dit geval moet een overeen-

- komt worden gesloten met het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding;
- het opmaken voor het “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting” van een ontwerp van budget waarvan het beheer strikt gescheiden is van de organieke dotatie voor het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding;
- het bepalen van het personeelsbehoefteplan en inzonderheid het functieprofiel van de coördinator.

§ 2. De Voorzitter en de Ondervoorzitter van het Beheerscomité en de coördinator van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting wonen de vergaderingen van de Raad van Beheer van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding bij met raadgevende stem, wanneer punten die betrekking hebben op het “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting” op de agenda staan.

§ 3. Naast de vertegenwoordiger van de Eerste Minister die het Beheerscomité voorzigt, telt dit comité 12 leden onder wie:

- 4 leden voorgedragen door de federale Staat;
- 3 leden voorgedragen door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest;
- 2 leden voorgedragen door het Waals Gewest in overleg met de Franse Gemeenschap;
- 2 leden voorgedragen door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in overleg met de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, onder wie één Nederlandstalige en één Franstalige;
- 1 lid voorgedragen door de Duitstalige Gemeenschap.

Deze leden worden aangesteld op grond van hun deskundigheid en ervaring op de in dit samenwerkingsakkoord bedoelde gebieden. Ze worden door de respectieve Regeringen aangesteld en bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit benoemd voor een hernieuwbaar mandaat van 6 jaar.

§ 4. Daarnaast zijn de Directeur en de Adjunct-directeur van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding alsook de coördinator van het “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting” leden van het Beheerscomité met raadgevende stem.

## ART. 8

Er wordt een Begeleidingscommissie opgericht onder voorzitterschap van de minister of staatssecretaris die Maatschappelijke Integratie onder zijn bevoegdheid heeft, die de werkzaamheden van het “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting” begeleidt. De Begeleidingscommissie bewaakt ook de methodologie en criteria zoals bepaald in artikel 3, evenals de vooruitgang van het Verslag. De Begeleidingscommissie bestaat uit de leden van het Beheerscomité, voorzien in artikel 7, minstens aangevuld met:

- 4 vertegenwoordigers van de sociale partners, voorgedragen door de Nationale Arbeidsraad;
- 2 vertegenwoordigers van de ziekteverzekeringsinstellingen, voorgedragen door het Nationaal Intermutualistisch College;
- 5 vertegenwoordigers voorgedragen door de organisaties waar de armen het woord nemen, waaronder een vertegenwoordiger van de daklozen;
- 3 vertegenwoordigers voorgedragen door de afdeling Maatschappelijk Welzijn van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten.

Deze vertegenwoordigers worden voorgedragen op grond van hun deskundigheid en ervaring op de in dit samenwerkingsakkoord bedoelde gebieden. Het Beheerscomité verleent hen een mandaat van 6 jaar.

**ART. 9**

Om overleg tussen de verschillende Regeringen te waarborgen, komt de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie minstens tweemaal per jaar bijeen.

Zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de overheden waaruit zij is samengesteld, heeft zij tot taak te zorgen voor een globale, geïntegreerde en gecoördineerde benadering van het beleid tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving.

Zij wordt door de Eerste Minister voorgezeten en voorbereid in samenwerking met de minister of staatssecretaris die de Maatschappelijke Integratie onder zijn bevoegdheid heeft. Zij staan ook in voor de opvolging ervan. Daartoe doen zij een beroep op de deskundige hulp van de Cel Armoede binnen het Bestuur Maatschappelijke Integratie en van het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting".

**ART. 10**

In het kader van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie zullen de ondertekenende partijen de werking van het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" en van dit samenwerkingsakkoord jaarlijks evalueren.

**ART. 11**

Het huidig samenwerkingsakkoord streeft er toe de opdracht van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding haar taak te bevestigen zoals omschreven in artikel 2 van de wet van 15 februari 1993 over de oprichting van een Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, in het bijzonder voor de bevoegdheid aangaande de strijd tegen elke vorm van uitsluiting. Dat is dan ook de reden waarom, bij het hernieuwen van de Raad van beheer van het Centrum, de federale regering het Parlement zal uitnodigen rekening te houden met deze bevestiging op basis van de evaluatie voorzien door artikel 10.

Gedaan te Brussel, op 5 mei 1998, in 7 exemplaren.

- voor de Federale Staat: J.-L. DEHAENE, Eerste Minister; M. COLLA, Minister van Volksgezondheid; M. DE GALAN, Minister van Sociale Zaken; M. SMET, Minister van Tewerkstelling en Arbeid, J. PEETERS, Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie;
- voor het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap: L. VAN DEN BRANDE, Minister-President; L. PEETERS, Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting; L. MARTENS, Minister van Cultuur, Gezin en Welzijn;
- voor de Franse Gemeenschap: L. ONKELINX, Minister-President;
- voor de Duitstalige Gemeenschap: J. MARAITE, Minister-President; K.-H. LAMBERTZ, Minister van Jeugd, Vorming, Media en Sociale Zaken;
- voor het Waals Gewest: R. COLLIGNON, Minister-President; W. TAMINIAUX, Minister van Sociale Actie;
- voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: CH. PICQUE, Minister-President;
- voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie: R. GRIJP, D. GOSUIN, Leden van het Verenigd College bevoegd voor Bijstand aan Personen.

# Colofon

## **Verslag armoedebestrijding 2008-2009 – Deel 1**

**Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie**

Brussel, december 2009

---

Verantwoordelijke uitgever: Jozef De Witte, Koningsstraat 138, 1000 Brussel

---

### **Hoe deze publicatie bestellen?**

Deze publicatie bestaat in het Nederlands, in het Frans en in het Duits.

De kostprijs bedraagt €8,86 (+ €3,10 verzendkosten, behoudens verhoging posttarief).

U kan deze publicatie bestellen bij de Infoshop Kancelarij Eerste Minister:

- door overschrijving op rekeningnummer 679-2003650-18
- per e-mail: [shop@belgium.fgov.be](mailto:shop@belgium.fgov.be)

Vermeld duidelijk: "Verslag armoedebestrijding 2008-2009 – Deel 1", de gewenste taal en het aantal exemplaren.

U kan deze publicatie ook afhalen in de Infoshop Kancelarij Eerste Minister.

De Infoshop is van maandag tot vrijdag open van 9u tot 11u30 en van 12u tot 16 uur.

Infoshop Kancelarij Eerste Minister

Regentlaan, 54

1000 Brussel

Tel: 02/514 08 00

---

Deze publicatie kan u ook terugvinden op de website van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting:  
[www.armoedebestrijding.be](http://www.armoedebestrijding.be)

---

