

Strijd tegen armoede

EEN BIJDRAGE AAN POLITIEK DEBAT EN POLITIEKE ACTIE

TWEEJAARLIJKS VERSLAG 2010-2011

STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE,
BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING



INHOUD

Inleiding	6
DEEL I: RECHT OP WONEN	9
I. Wonen in België	10
Inleiding.....	11
1. Dominante logica gericht op eigendomsverwerving.....	11
2. Huurmarkt.....	12
2.1. Tekort aan betaalbare huurwoningen.....	12
2.2. Beperkte toegang tot de huurmarkt	15
2.3. Slechte kwaliteit van woningen.....	16
2.4. Leegstand	17
3. Gevolgen van de woonproblematiek.....	17
3.1. Woonproblemen voor steeds meer mensen	17
3.2. Schulden.....	17
3.3. Uithuiszettingen	17
3.4. Dak- en thuisloosheid.....	18
Aanbevelingen	19
II. Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis	22
Inleiding.....	23
Proloog.....	24
1. Twee buitenlandse voorbeelden.....	26
1.1. Schotse ervaring	26
1.2. Franse ervaring.....	28
1.3. Lessen uit de twee buitenlandse voor-beelden	31
2. Effectiviteit van het recht op huisvesting in België	31
2.1. Pistes geboden door artikel 23 van de Grondwet	31
2.2. Gebrek aan effectiviteit.....	32
2.3. Resultaatsverbintenis	33
3. Denkpistes.....	34
3.1. Aanbod aan huisvesting.....	34
3.2. Monitoring en evaluatie	34
3.3. Verantwoordelijke voor de verbintenis	35
3.4. Doelgroep	35
Lijst van deelnemers.....	36

III. Alternatieve woonvormen: meer dan een huis, een thuis	38
Inleiding.....	39
1. Concept en invalshoek	40
1.1. Algemeen concept, specifieke invalshoek	40
1.2. Subjectieve functies van wonen.....	41
1.3. Top-down en bottom-up.....	41
2. Alternatieve woonvormen	42
2.1. Solidair wonen.....	42
2.2. Permanent wonen op campings	46
2.3. Bezetting van leegstaande gebouwen.....	52
3. Alternatieve toegang tot een woning.....	54
3.1. Autoproductie.....	54
3.2. Alternatieve toegang tot eigendom.....	56
4. Transversale elementen.....	58
4.1. Obstakels	58
4.2. Meerwaarden.....	59
Aanbevelingen	61
Lijst van deelnemers.....	64

DEEL 2: TOEKOMSTPERSPECTIEVEN VAN JONGEREN..... 67

IV. Een voorziening voor bijzondere jeugdzorg verlaten: op zoek naar een plek in de samenleving	68
Inleiding.....	69
1. Jongeren met een verhoogd risico op armoede.....	70
1.1. Feiten en cijfers	70
1.2. Maatschappelijke paradox	73
1.3. Armoede en bijzondere jeugdzorg.....	74
1.4. Beleidsaandacht voor jongeren in armoede.....	76
2. Een plaatsing, een breuk.....	77
2.1. Breuk met het familiaal en sociaal netwerk	77
2.2. Onderbroken schoolloopbaan.....	82
2.3. Versnipperde hulpverlening	82
3. Een voorziening verlaten, opnieuw een breuk.....	83
3.1. Gebrek aan familiaal en sociaal netwerk	83
3.2. Op zoek naar huisvesting.....	84
3.3. Gebrek aan inkomen	87
3.4. Weinig perspectief op opleiding en werk	88
3.5. Geen aansluiting met volwassenenhulpverlening.....	89
4. Op weg naar continuïteit.....	90
4.1. Behoud van familiaal en sociaal netwerk	90
4.2. Project van, voor en door de jongere.....	90
4.3. Intersectorale samenwerking	91
Aanbevelingen	91
Lijst van deelnemers.....	95

V. Jongeren in armoede en het deeltijds leren en werken	98
Inleiding.....	99
1. Context	100
2. Definitie: deeltijds leren en werken	101
2.1. <i>Deeltijds onderwijs</i>	101
2.2. <i>Leertijd</i>	103
2.3. <i>Deeltijdse vorming</i>	103
3. Voorafgaand: schoolse en sociale ongelijkheid.....	104
3.1. <i>Studieoriëntering</i>	104
3.2. <i>Gezinnen en school</i>	105
4. Traject van de jongeren in het deeltijds leren en werken	107
4.1. <i>Overgang van voltijds onderwijs naar deeltijds leren en werken</i>	107
4.2. <i>Algemene en beroepsgerichte vorming</i>	109
4.3. <i>Slaagfactor: het werkplekleren</i>	110
4.4. <i>Vorbereidende en vervangende trajecten op het werkplekleren</i>	118
5. Erna: een duurzame transitie naar een passende job	120
5.1. <i>Waarde van het studiebewijs op de arbeidsmarkt</i>	120
5.2. <i>Professionele inschakeling van jongeren uit het deeltijds leren en werken</i>	122
Aanbevelingen	122
Lijst van deelnemers.....	127
Bijlagen	130
1. Lijst van personen en organisaties die betrokken waren bij de opmaak van het Verslag.....	132
2. Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestending van het armoedebeleid	135

INLEIDING

Dit zesde Verslag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (hierna het Steunpunt genoemd) wil, net als de voorgaande Verslagen, evalueren in welke mate er sprake is van een effectieve uitoefening van de grondrechten die op de proef worden gesteld door leefomstandigheden die kenmerkend zijn voor armoede. Het formuleert eveneens aanbevelingen voor de verschillende overheden¹.

De inhoud van de tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt is intrinsiek verbonden met de manier waarop ze tot stand komen. Het evaluatief proces baseert zich op de vaststellingen en analyses van een groot aantal verschillende actoren: mensen die in armoede leven en hun verenigingen, maatschappelijk werkers van openbare en private diensten, beroepskrachten die betrokken zijn bij de bestudeerde thema's, vertegenwoordigers van de sociale partners, van administraties²... Het opzet reikt veel verder dan de verschillende standpunten louter naast elkaar te zetten. De vele bijeenkomsten die hebben plaatsgevonden, stimuleerden de uitwisseling van ieders eigen expertise. Op die manier kon ook worden gekomen tot een grondige analyse van de problematiek en konden er aanbevelingen worden geformuleerd die rekening houden met de complexiteit ervan. Deze dialoog, dit overleg wordt eveneens in een ruimere context geplaatst, op basis van beschikbaar cijfermateriaal en bestaande wetenschappelijke literatuur.

We kunnen niet genoeg beklemtonen hoe belangrijk dergelijke werkmethode, die ingeschreven staat in de wettelijke opdracht van het Steunpunt, wel niet is om de realiteit van de armoede te leren kennen. Die blijft immers nog al te vaak onzichtbaar. Dat is onder andere het geval in de statistieken. Denken we bijvoorbeeld aan het EU-SILC-onderzoek op basis waarvan de armoederisicograad wordt berekend: de meest kwets-

bare bevolkingsgroepen, zoals de dak- en thuislozen en de mensen zonder papieren, zijn daar niet in opgenomen. De databanken kampen met hetzelfde euvel: praktijken waarvan arme mensen vaak het slachtoffer zijn, zoals bijvoorbeeld de 'wilde' uithuiszettingen, worden nergens geregistreerd.

Het Verslag 2010-2011 spitst zich toe op twee thema's: het recht op een behoorlijke huisvesting en de toekomstperspectieven van jongeren. Deze keuzes liggen in het verlengde van de vorige Verslagen van het Steunpunt, en garanderen er op die manier de opvolging van. Ze passen ook binnen de politieke actualiteit, omdat ze rekening houden met de prioriteiten van België tijdens het Europees jaar van de strijd tegen armoede en het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie.

Een deel van de bevolking ondervindt grote moeilijkheden om een goede woning te vinden en te behouden; het recht op een behoorlijke woning dat staat ingeschreven in de Grondwet wordt met andere woorden niet altijd nageleefd. Deze vaststelling is niet nieuw: er zijn trouwens al interessante initiatieven genomen om iets aan deze situatie te doen, maar de resultaten blijven ruimschoots ontoereikend. Het Steunpunt en veel van zijn partners vonden dan ook dat het debat dringend opnieuw moest worden aangezwengeld met het oog op nieuwe beleidspistes. Het heeft daartoe twee complementaire benaderingen gehanteerd. De eerste benadering stelt de vraag hoe de middenverbindingen die vandaag het recht op huisvesting in België kenmerkt, kan worden vervangen door een resultaatsverbinding ten laste van de overheid. De tweede interesseert zich voor alternatieve vormen van wonen, en in het bijzonder voor initiatieven die genomen worden door de slecht gehuisveste mensen zelf, die geen enkele andere mogelijkheid vinden om hun toestand te verbeteren, noch op de private markt, noch in het publieke woningpark. Daarom verdienen die een betere erkenning en bescherming.

Het tweede deel van het Verslag is gewijd aan de jongeren. Een evaluatie van de daadwerkelijke uitoefening van de fundamentele rechten vanuit een welbepaalde groep opent een ruim onderzoeksgebied. Er is

.....

1 Zie bijlage 2: Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de Gemeenschappen en Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid dat de wettelijke opdracht van het Steunpunt beschrijft.

2 Zie bijlage 1: Lijst van mensen en organisaties die hebben bijgedragen aan het verslag 2010-2011 van het Steunpunt.

sprake van bescherming van het gezinsleven, inkomen, maatschappelijke dienstverlening, onderwijs, werk, huisvesting... Dergelijke 'categoriale' aanpak brengt de ondeelbaarheid van deze rechten duidelijk naar voren, en dus ook de noodzaak om een coherent beleid uit te werken en te voeren. Er is gekozen voor twee invalshoeken. De eerste heeft betrekking op de jongeren die een instelling van bijzondere jeugdzorg verlaten wanneer ze de meerderjarigheid naderen of juist meerderjarig zijn geworden. Deze behandelt op een transversale manier dit overgangsmoment, het gestegen risico op armoede die er vaak wordt mee geassocieerd en de mogelijke oplossingen om deze jongeren te ondersteunen in de zoektocht naar een plaats in de samenleving. De tweede gaat in op het onderwijs en het deeltijds leren en werken. Waarom zijn jongeren in armoede er oververtegenwoordigd? Op welke manier beantwoorden deze maatregelen aan de verwachtingen van deze jongeren? Welke erkenning krijgt deze vorming vanwege de werkgevers? Dit zijn enkele van de vragen die worden aangehaald in dit hoofdstuk.

Het Verslag bevat heel wat referenties naar regelgevingen en interessante praktijken in de verschillende gewesten en gemeenschappen. Het interfederaal karakter van het Steunpunt maakt het een unieke plek waar initiatieven die genomen worden - en vaak ongekend zijn door de anderen - onderwerp zijn van uitwisseling.

Het is ook het interfederaal karakter van het Steunpunt dat verklaart waarom het Verslag, waarvan de doelstelling in fine het leveren van een bijdrage aan politiek debat en politieke actie is, aan de Interministeriële Conferentie Integratie in de Samenleving en - via deze weg - ook aan alle regeringen en parlementen van het land, evenals aan de adviesinstanties die bevoegd zijn voor een thema dat in het Verslag werd behandeld, wordt overgemaakt. De gevoerde debatten en de adviezen die werden overgemaakt in het kader van deze procedure, beschreven in het Samenwerkingsakkoord betreffende de strijd tegen armoede, worden op de website van het Steunpunt gepubliceerd³.

Wordt dus vervolgd.

.....

3 De gevoerde debatten en de adviezen die werden overgemaakt met betrekking tot het vorige Verslag (2008-2009) zijn beschikbaar op: <http://www.armoedebestrijding.be/opvolging2008-2009.htm>



DEEL 1:

**RECHT OP
WONEN**

I. WONEN IN BELGIE

Dit hoofdstuk heeft tot doel om de context te schetsen waarbinnen de onderwerpen van de twee volgende hoofdstukken zich afspelen: enerzijds het debat over een resultaatsverbintenis als instrument om het recht op een degelijke huisvesting effectiever te maken en anderzijds de alternatieve woonvormen als één van de antwoorden op de moeilijkheden die mensen in armoede ondervinden in de toegang tot en het behoud van een woning. Het tracht een zicht te geven op de situatie in België en de verschillende gewesten aan de hand van cijfermateriaal maar ook van informatie van organisaties en instellingen die op het terrein werken.

Inleiding

Het beschikken over een woning waar men zich thuis voelt is een noodzakelijke voorwaarde voor een menswaardig leven. Dit wordt algemeen aanvaard en een recht op wonen is ook als dusdanig opgenomen in de Belgische Grondwet en in verschillende internationale teksten en akkoorden⁴.

Het recht op wonen is een belangrijk recht op zich, maar is tegelijk ook een opstap voor andere rechten. Het kunnen leven in een degelijke woning heeft immers ook een positieve invloed op je gezondheid, het samenleven in gezin, op een rustige manier je

4 Voor een overzicht zie: <http://www.armoedebestrijding.be/themahuisvesting.htm>.

huiswerk kunnen maken, de mogelijkheid tot sociale contacten...: “Een woning hebben betekent ook in een wijk wonen, contact met anderen hebben, opnieuw de mogelijkheid hebben mensen te leren kennen”⁵. In een aantal gevallen vormt het hebben van een degelijke woongelegenheid zelfs een voorwaarde voor bepaalde rechten: inzake gezinshereniging bijvoorbeeld wordt als voorwaarde gesteld dat de vreemdeling die zich wil laten vervoegen over ‘voldoende huisvesting’ moet beschikken voor zichzelf en zijn familieleden⁶.

5 BAPN & RWLP (2010). *Toegang tot en het uitoefenen van het recht op huisvesting in Europa, Brussel en Namen*, p. 46.

6 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2011). *Migratie. Jaarverslag 2010*, Brussel, p. 128-129.

1. Dominante logica gericht op eigendomsverwerving

In België is - in vergelijking met andere landen - het aandeel huiseigenaars vrij hoog. In het Vlaamse Gewest is 74,4 % van de Vlaamse huishoudens eigenaar van een woning; 24,1 % is huurder met 18,5 % op de private huurmarkt en 5,6 % op de sociale huurmarkt⁷. In het Waalse Gewest is 70 % eigenaar, 23 % huurt op de private huurmarkt en 7 % is sociaal huurder⁸. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zien we andere cijfers, daar is 41,3 % eigenaar⁹. De voorbije decennia is eigendomsverwerving bijzonder sterk door de overheden aangemoedigd geweest. Zo werd bijvoorbeeld in België in 2005 door de federale Staat voor 2,6 miljard euro fiscale stimuli voor eigendomsverwerving toegekend¹⁰. Een eigen woning wordt ook gezien als een manier om vermogen op te bouwen en in het kader van een pensioenstrategie¹¹.

7 Vranken, Jan et al. (2010). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2010*, Acco, p. 433. Cijfers van de Vlaamse Woonsurvey 2005.

8 Gouvernement wallon (2011). *Réforme du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable. Note d'orientation*, p. 2.

9 Monnier, B. & p. Zimmer (juni 2008). “Fiscalité immobilière: le coût de la brique dans le ventre”, *Les Échos du Logement*, nr. 2, p. 19.

10 *Ibid.*, p. 22.

11 Winters, Sien en Marja Elsinga (2011). “Wonen in Vlaanderen in internationaal perspectief”, in Noppe, Jo, Lieve Vanderleyden en Marc Callens, *De sociale staat van Vlaanderen 2011*, Studiedienst van de Vlaamse Regering, p. 219.

Het zijn vooral de hogere inkomensgroepen die de overstap naar een eigen woning kunnen maken. De cijfers van EU-SILC 2010 tonen een kleiner aandeel eigenaars bij de laagste inkomensgroep: 43,7 % van de 25 % laagste inkomens is eigenaar tegenover 89 % van de 25 % hoogste inkomens¹². De voordelen voor eigendomsverwerving blijken ook vooral ten goede te komen aan de midden- en hoge inkomensgroepen: 3 % van het beschikbare budget voor belastingaftrek voor de enige woning wordt gebruikt door de laagste inkomensgroep (1^{ste} quintiel) ten opzichte van 34 % door de hoogste inkomens (5^{de} quintiel)¹³. Wie geen belastingen betaalt, kan trouwens helemaal niet genieten van dit fiscaal voordeel.

Sommigen mensen met een laag inkomen gaan tot het uiterste voor de aankoop van een woning met een heel slechte kwaliteit, maar het ontbreekt hen dan weer de middelen tot een grondige renovatie of zelfs de noodzakelijke herstellingswerken.

12 Bron: Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie.

13 Vlaamse Woonraad (2011). *Wonen en armoede: aanbevelingen voor een woonbeleid gericht op het tegengaan van armoede en sociale uitsluiting*, advies 2011/04, 28 april 2011, p. 47-48. Berekeningen op basis van: Valenduc, C. (juni 2008). “Les incitations fiscales en faveur du logement”, *Les Échos du Logement*, nr. 2, p. 1-16.

De prijzen voor de aankoop of bouw van een woning zijn in België bijzonder sterk gestegen. Tussen 2005 en vandaag zijn de prijzen gestegen met één derde. Als één van de oorzaken wordt hier gewezen op de stijging van het aantal huishoudens: in de periode 2008-2010 steeg het aantal Belgische huishoudens met jaarlijks 45 tot 50.000 eenheden. Door het feit dat de jaarlijkse toename van het aantal woningen deze demografische evoluties niet volgt (met een jaarlijks tekort van 20 tot 24.000 woningen) ontstaat een problematische prijsdruk. Deze prijsdruk komt dan nog het sterkst tot uiting in het segment van de goedkoopste woningen. Tussen 2005 en 2009 stegen de prijzen van deze woningen in België met 51 % (de duurste woningen met 'slechts' 23 %)¹⁴: “*We moeten concluderen dat de hoogste prijsstijgingen te noteren zijn in de segmenten*

14 Albrecht, Johan en Rob Van Hoofstat (2011). *Huisvesting in tijden van schaarste. Naar een renovatie van het woonbeleid*, Oostkamp, Itinera Institute, p. 53-55.

voor de inkomensgroepen met de laagste flexibiliteit om in te spelen op prijsverhogingen”¹⁵.

De mogelijkheid om een huis te bouwen of aan te kopen wordt uiteraard sterk bepaald door het inkomen (of het bedrag dat men kan lenen en afbetalen) en de eigen inbreng of ondersteuning door bijvoorbeeld familie¹⁶. Door het tekort aan woningen en de daarbij horende prijsdruk spelen steeds sterkere verdringingsmechanismen waardoor de huishoudens met de laagste budgetten ‘uit de markt geprijsd’ worden. De stijgende verkoopprijzen van bestaande woningen stimuleren bovendien de verkoop van huurwoningen waardoor het aanbod op de private huurmarkt alweer verkleint¹⁷...

15 *Ibid.*, p. 87.

16 Uit een rondvraag bij 15.000 Belgen door Immoweb.be en Netto blijkt dat 36 procent van de aankopen van een woning gebeurt met financiële steun van de ouders, in Brussel gebeurt dat in bijna de helft van de gevallen (www.netto.be, 31/08/11).

17 Albrecht, Johan en Rob Van Hoofstat, *op.cit.*, p. 100-101.

2. Huurmarkt

Naast de mensen voor wie huren een tijdelijk aspect is (startende werkenden, jongeren,...), zijn het dus vooral de lage-inkomensgroepen die de stap naar eigenaarschap niet kunnen maken en aangewezen zijn op de huurmarkt. De lagere sociaal-economische positie van huurders wordt ook geïllustreerd door het veel hogere armoederisico van huurders tegenover eigenaars, met name respectievelijk 29,5 % en 9,1 %¹⁸.

Op deze huurmarkt worden deze mensen geconfronteerd met verschillende drempels.

2.1. Tekort aan betaalbare huurwoningen

2.1.1. Sociale huurwoningen

Sociale huurwoningen moeten mee een antwoord bieden op de huisvestingsvraag van mensen met een laag inkomen, maar er is een groot tekort. België heeft

18 EU-SILC 2010, <http://statbel.fgov.be/nl/statistiek/webinterface/loadDefault.d=51&IDBr=tcn:325-22268-4>.

in vergelijking met andere Europese landen¹⁹ een laag aandeel sociale woningen in verhouding met het aantal private huishoudens: 5,6 % in het Vlaamse Gewest, 7 % in het Waalse Gewest en 7,7 % in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest²⁰. In het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting (NAPIncl) 2008-2010 was een target voorzien, namelijk 8 % in 2010 voor België.

Er worden ook - maar in beperktere mate - andere woningen door publieke actoren ter beschikking gesteld aan een lagere huurprijs. Zo beschikken de OCMW's in Vlaanderen naar schatting over 1.200 woningen en 2.100 kamers voor tijdelijke huisvesting.

De wachtlijsten en wachttijden voor een sociale woning zijn bijzonder groot. De uitbreiding van het woningbestand verloopt traag.

19 Bijvoorbeeld: Nederland (34 %), Frankrijk (17 %), Verenigd Koninkrijk (20 %). http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_sociale_huisvesting.htm.

20 Bronnen: (a) Woonsurvey 2005; (b) POD Maatschappelijke Integratie, Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2008-2010; (c) Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel (2011). *Brussels Armoederapport, Welzijnsbarometer 2011*, Brussel, p. 57.

In het Vlaamse Gewest zijn er eind 2010 142.970 sociale huurwoningen, in 2003 waren er dat 133.204. De wachtlijsten tellen echter zo'n 95.953 kandidaten voor een sociale huurwoning²¹. De Vlaamse Woonraad berekende het tekort aan een voldoende sociaal huur-aanbod ook op een andere manier²², namelijk hoeveel huishoudens aan de wettelijke voorwaarden voldoen om recht te hebben op een sociale huurwoning: hier gaat het om 180.500 huishoudens, exclusief de zittende sociale huurders. De Vlaamse Regering heeft met het Grond- en Pandendecreet²³ voorzien dat er 43.000 extra sociale huurwoningen tegen 2020 dienen gebouwd te worden, dit via onder andere een gemeentelijk bindend sociaal objectief. De realisatie van deze doelstelling zal echter afhangen van de budgetten die worden vrijgemaakt en de mogelijkheden tot responsabilisering van de lokale overheden²⁴.

In het Waalse Gewest waren er eind 2009 100.079 sociale woningen, tegenover 102.124 begin 2004. Er stonden eind 2010 32.961 huishoudens op de wachtlijst ingeschreven²⁵. Het Waalse Gewest heeft zich tot doel gesteld om op lange termijn 20 % woningen met een 'geconventioneerde' huur²⁶ op het geheel van het Waalse landsgedeelte te realiseren (publieke woningen, private woningen 'geconventioneerde' op het vlak van de huurovereenkomst). Om een voldoende aanbod te garanderen zal een doelstelling van 10 % publieke of geconventioneerde woningen vastgelegd worden op het niveau van *bassins de vie*²⁷ waarvan de grenzen nog moeten worden vastgelegd. Het Waalse regeerakkoord en het ontwerp van hervorming van de Waalse huisvestingscode voorzien om de gemeenten te sanctiëren die onvoldoende inspanningen doen om deze doelstelling te bereiken²⁸.

21 Met een uitzuivering van de wachtlijst - door een uitsluiting van interne mutaties en van inschrijvingen ouder dan 10 jaar - bekomt men 73.904 kandidaat-huurders. Bronnen: Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (2011). *Statistisch bulletin kandidaat-huurders editie 2010, versie 1.1.*, p. 14 en 20; <http://www.vmsw.be>; Studiedienst van de Vlaamse Regering (2011). *VRIND 2011. Vlaamse Regionale Indicatoren*, Brussel, p. 278.

22 Vlaamse Woonraad, *op.cit.*, p. 18.

23 Decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, *Belgisch Staatsblad*, 15 mei 2009.

24 De Blust, Seppe (2010). "Wachten op wonen", in Jan Vranken et al., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2010*, Antwerpen, Acco, p. 110.

25 Société Wallonne du Logement (2011). *Rapport d'activités 2010*, p. 13 en 50.

26 Het gaat hier over huisvesting waarvoor een publieke overheid op een of andere manier tussenkomt door het beperken van de huurprijs die door de huurder betaald moet worden.

27 Het gaat hier over geografische gehelen die dezelfde socio-economische behoeften/noden hebben.

28 Gouvernement wallon, *op.cit.*, p. 34; Déclaration de politique régionale du Gouvernement wallon 2009-2014. <http://gouvernement.wallonie.be/publication/declaration-de-politique-regionale-2009-2014>, p. 88.

Eind 2009 telde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 39.076 sociale woningen (eind 2004 waren dat er 38.834), maar stonden bijna evenveel huishoudens (37.825) ingeschreven op de wachtlijst²⁹. Het gewest heeft een Plan voor de Huisvesting opgemaakt, dat voorziet in de bouw van 5.000 nieuwe woningen (3.500 sociale woningen en 1.500 woningen voor middeninkomens). Er is tevens voorzien in een aanpassing van de huurovereenkomst van de sociale huurders: voor nieuwe huurders wordt een huurovereenkomst van bepaalde duur (9 jaar) ingevoerd, die kan worden opgezegd wanneer de betrokkene een hoger inkomen krijgt of weigert te verhuizen van een onderbezette sociale woning naar een kleinere, gepaste woning³⁰. In het Waalse Gewest is de beperking van de huurovereenkomsten voor sociale huurders reeds in 2007 ingevoerd³¹. Vanuit verschillende hoeken³² wordt echter gewaarschuwd dat een dergelijke beperking ook tot nadelen kan leiden op sociaal vlak.

2.1.2. Private huurmarkt

Maar ook op de private huurmarkt is er een tekort aan betaalbare woningen. De huurprijzen zijn hoog en gaan in stijgende lijn. Volgens de Huishoudbudgetenquête en de SILC-enquête naar de inkomens en levensomstandigheden bedroeg in België de gemiddelde huur in 2010 450 euro³³. Wat de stijging van de huurprijzen betreft schat het *Institut pour un Développement Durable* dat deze minstens 1 procent per jaar hoger ligt dan de stijging van de gezondheidsindex³⁴. Maar er zijn belangrijke verschillen tussen de gewesten. De enquête 2010 van het Brusselse Observatiecentrum van de Huurprijzen geeft voor Brussel een gemiddelde huurprijs van 591 euro aan, met een sterke stijging

29 Met een uitzuivering van de wachtlijst komt men op 31.140 'actieve kandidaten'. Bronnen: Statistische inlichtingen 31/12/04 en 31/12/09, www.bghm.be; Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (2011). *Jaarverslag 2010*, p. 17.

30 Op 20 juli 2011 keurde de Brusselse regering het principe van een huurovereenkomst van 9 jaar goed. De Staatssecretaris voor Huisvesting werkt dit voorname uit en denkt hierbij - als drempel - aan een inkomensgrens van ongeveer 150 % van de financiële toegangsvoorwaarden.

31 Besluit van de Waalse Regering van 6 september 2007 tot organisatie van de verhuur van woningen beheerd door de "Société wallonne du Logement" (Waalse Huisvestingsmaatschappij) of de openbare huisvestingsmaatschappijen, *Belgisch Staatsblad*, 7 november 2007.

32 Zie bijvoorbeeld: Bernard, Nicolas (2010). "La réforme inachevée du bail du logement social en Région wallonne", *Revue de Jurisprudence de Liège, Mons, Bruxelles*, 39/2010, p. 1854.

33 Bron: Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie.

34 Defeyt, Philippe (2011). *L'indice des prix et la comptabilité nationale sous-estime la hausse des loyers*, *Institut pour un Développement Durable*, p. 8-9.

in de periode 2008-2010, vooral bij de 25 % laagste huurprijzen (stijging met 10 % tot een gemiddelde van 450 euro in 2010)³⁵.

Deze woonkost weegt vaak zwaar door in het huishoudbudget, voor mensen met een laag inkomen des te meer. De armste gezinnen besteden 31,1 % van hun inkomen aan huur, bij de rijkste gezinnen gaat het om 17,4 %³⁶.

Op basis van een budgetmethode werd in Vlaanderen het aantal huishoudens geschat voor wie wonen niet betaalbaar is (hierbij wordt enkel rekening gehouden met de huur en afbetaling van de lening en niet met de verbruikskosten). Voor de private en sociale huurders bedraagt dit aandeel respectievelijk 27 % en 39 %. Als men gaat kijken naar de 20 % laagste inkomens, kennen 92 % van de private huurders en 76 % van de sociale huurders (ondanks de lagere huurprijzen) een betaalbaarheidsprobleem³⁷.

Uit de cijfers van 2010 van het Brusselse Observatorium van de Huurprijzen blijkt dat gezinnen (met of zonder kinderen) ongeveer 30 % van hun budget aan huur besteden, voor alleenstaanden met kinderen loopt dit op tot gemiddeld 40 % van hun inkomen³⁸. Leefloontrekkers, zowel alleenstaanden als gezinnen, die een private huurwoning betrekken, moeten een groot deel van hun leefloon spenderen aan de huur, van de helft tot twee derde³⁹.

De cijfers in bovenstaande paragrafen geven de structurele verschillen aan tussen de inkomens en de huurprijzen. Een getuigenis bevestigt: *“Mijn inkomen bedraagt 766 euro per maand, ik betaal 364 euro per maand huur voor een kleine studio. Dat is bijna de helft van mijn inkomen. Na aftrek van de vaste kosten blijft er nog 200 euro per maand over om van te leven. Dat is nog geen 7 euro per dag om voeding, kledij, GSM-kaart, vervoer en dergelijke van te betalen”*⁴⁰.

.....

35 De Keersmaeker, Marie-Laurence (2011). *Enquete 2010*, Brussel, Observatiecentrum van de Huurprijzen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, p. 61.

36 FOD Economie - ADSEI (2008). Huishoudbudgetonderzoek.

37 Heylen, K. & Winters, S. (2010). *Betaalbaarheid van wonen in Vlaanderen: de budgetbenadering*, Leuven, Steunpunt Ruimte en Wonen.

38 De Keersmaeker, Marie-Laurence, *op.cit.*, p. 77.

39 Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel, *op.cit.*, p. 60.

40 Den Durpel - Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen - Welzijnsschakels (2009). *Recht op wonen voor iedereen?*, p. 22.

2.1.3. Sociale verhuurkantoren

De sociale verhuurkantoren (SVK) trachten een antwoord op de problematiek te bieden door eigen en private woningen ter beschikking te stellen van mensen met een laag inkomen. Eind 2010 hadden de SVK's in Vlaanderen 5.295 woningen in beheer, het gaat hierbij over 1 % van de woningen op de private huurmarkt. Op dat moment waren er 19.499 kandidaten voor een woning van een sociaal verhuurkantoor⁴¹. De Vlaamse overheid voorziet tegen 2020 in het kader van het grond- en pandenbeleid 6.000 extra woningen.

De SVK's in Wallonië beschikten eind 2009 over 3.089 woningen (0,6 % van het aantal huurwoningen), met 10.941 kandidaten op de wachtlijst⁴². De Waalse Regering besliste in 2009 om het aantal woningen jaarlijks te laten toenemen met 500.

De Brusselse sociale verhuurkantoren hadden in september 2010 2.751 woningen ter beschikking (1 % van het huurpatrimonium)⁴³.

Het instrument van sociaal verhuurkantoor is bijzonder interessant en de verschillende overheden trachten hun mogelijkheden stelselmatig te versterken (bijvoorbeeld fiscale voordelen voor eigenaars die hun woning ter beschikking stellen of energiebesparende investeringen doen). Maar hun numeriek aandeel in de woningmarkt is dus nog heel beperkt.

2.1.4. Andere instrumenten

Huurtoelagen worden ook ingezet als correctiemechanisme. In Vlaanderen wordt dit systeem in 2012 uitgebreid, met een focus op de gezinnen die 5 jaar of langer wachten op een sociale woning. Verschillende actoren klagen echter de beperktheid van de maatregel aan, vrezen dat de hoge voorwaarden rond woonkwaliteit de verhuurder kunnen afschrikken en anderszids kunnen resulteren in een uitsluiting van de meeste inkomenszwakke huurders⁴⁴, en wijzen ook op het belang om een dergelijke maatregel te combineren met

.....

41 Vlaams Overleg Bewonersbelangen (2011). *SVK-jaarrapport 2010*, p. 3 en 77.

42 Fonds du Logement (2011). *Rapports Annuels*. 2010, p. 100-101.

43 Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel, *op.cit.*, p. 59.

44 De Blust, Seppe (2010). “Wachten op wonen”, in Jan Vranken et al., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2010*, Antwerpen, Acco, p. 113.

een omkadering van de private huurprijzen⁴⁵. Wat dit laatste betreft heeft de Brusselse Regering zich voorgenomen om werk te maken van een omkadering van de huurprijzen, en werd in 2010 aan het Observatorium van de Huisvesting gevraagd een studie te maken over righthuurprijzen per wijk. Een piste is om de onroerende voorheffing te verlagen voor verhuurders die deze prijzen zouden respecteren⁴⁶. Eerder was er een interessante denkoefening in de paritaire huurcommissies (in Brussel, Charleroi en Gent) over een omkadering van huurprijzen, maar door het wegvallen van de coördinatie ervan op federaal vlak heeft deze tot weinig resultaten geleid⁴⁷.

In het Vlaamse Gewest bekijkt men ook of de bestaande ‘verzekering gewaarborgd wonen’ voor eigenaars ook naar de groep van huurders kan worden uitgebreid. De Vlaamse minister van Wonen kondigde ook de oprichting van een huurgarantiefonds aan dat - wanneer een huurder niet meer kan betalen en de vrederechter hem respijt geeft - tot 12 maanden huur zal uitbetalen.

2.2. Beperkte toegang tot de huurmarkt

De toegang tot de sociale huurmarkt wordt geregeld door een aantal toelatingsvoorwaarden. In Vlaanderen hebben lokale besturen sinds het vernieuwd Kaderbesluit Sociale Huur⁴⁸ meer ruimte om een eigen toewijzingsbeleid te voeren, zodat kan worden ingespeeld op lokale behoeften. Elementen zoals ‘lokale binding’ en ‘leefbaarheid’ en een focus op bepaalde doelgroepen kunnen deel uitmaken van een lokaal toewijzingsbeleid.

Een aantal van deze voorwaarden kunnen de toegang tot huisvesting echter bemoeilijken. Zo is een inschrijving onmogelijk wanneer daklozen geen referentieadres kunnen bekomen. Ook dreigen mensen die een

instelling (psychiatrie, bijzondere jeugdzorg, gevangenis...) verlaten of die frequent verhuizen (wat vaak het geval is bij mensen in armoede), moeilijk aan de bak te komen in hun vroegere woonplaats wegens een gebrek aan lokale binding⁴⁹. In een lokaal toewijzingsreglement kunnen ze wel als doelgroep omschreven worden waardoor ze voorrang krijgen, maar weinig gemeenten voeren een dergelijk beleid.

Voor heel wat mensen in een situatie van armoede en uitsluiting vormen de administratieve stappen die ze moeten ondernemen om zich voor een sociale woning in te schrijven een serieuze drempel. Administratieve vereenvoudiging blijft dan ook bijzonder belangrijk. Voor specifieke groepen stellen zich extra problemen in verband met de toegang tot wonen. De Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap “*betreurt dat er geen globaal plan is voor het toegankelijk maken van privéwoningen en vooral van publieke woningen, waaronder sociale woningen, wat personen met een handicap en zieken belet om echt te kunnen kiezen waar en hoe ze leven*”⁵⁰.

Het concept van ‘sociale mix’ krijgt momenteel een prominentere rol, maar kan ervoor zorgen dat mensen met een laag sociaal-economisch profiel moeilijker toegang krijgen tot sociale huisvesting⁵¹.

Op de private huurmarkt krijgen mensen met een slechte sociaal-economische positie vaak te maken met uitsluitingsfactoren op het vlak van inkomen, afkomst, huidskleur, enzovoort. Zowel de Privacycommissie als het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding hebben een advies uitgebracht over onnodige inlichtingen die soms gevraagd worden door huiseigenaars en kunnen leiden tot discriminatie⁵². Ook de samenstelling van de huurwaarborg kan hier een drempel vormen. Voor heel wat mensen is het samenbrengen van het bedrag onoverkomelijk. Een garantiestelling door het OCMW wordt dan weer door een aantal eigenaars aangegrepen om kandidaat-huurders te weigeren. Met de hervorming van de huurwet wilde men de huurmarkt financieel toeganke-

45 Zie ook: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanonzekerheid en sociale uitsluiting (2005). *Armoede uitbannen: een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 81-82.

46 Brussels Hoofdstedelijk Parlement. Commissie voor de huisvestingen stadsvernieuwing (2011). *Integraal verslag van de interpellaties en mondelinge vragen*, zitting 2010-2011, 12 juli 2011.

47 Noël, Françoise et al. (2007). *Studie over het opstarten van pilootprojecten voor paritaire huurcommissies in Brussel, Charleroi en Gent. Eindverslag. (Studie gerealiseerd in opdracht van de Programmatorische Federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie)*, (s.l), ULB/CRU-UA/OASES-FUSL, 175 p.

48 Besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, *Belgisch Staatsblad*, 7 december 2007.

49 Vlaamse Woonraad, *op.cit.*, p. 24.

50 Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap (2011). *Advies 2011/14. Tweejaarlijkse verslag 2008-2009 over armoedebestrijding*.

51 Bervoets, Wouter & Maarten Loopmans (2010). *Diversiteit en discriminatie in de sociale huisvesting: een kritische benadering van 'sociale mix'*, Brussel, Erasmus Hogeschool Brussel - SteR Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening.

52 http://www.diversiteit.be/index.php?action=artikel_detail&artikel=417.

lijker maken door verschillende waarborgformules in te voeren. Onderzoek op het terrein toont echter aan dat bepaalde waarborgvormen helemaal niet worden aangeboden (integendeel, in 19 % van de dossiers van de Vlaamse huurdersbonden bijvoorbeeld betaalt de huurder de waarborg nog steeds in handen van de verhuurder, wat strijdig is met de wet), dat het keuzerecht van de huurder in de praktijk niet wordt gerespecteerd en dat een neutraal formulier niet of nauwelijks wordt gebruikt⁵³: *“X is afkomstig uit Vilvoorde en verblijft momenteel in een onthaalhuis in Brussel, waar hij ook gedomicilieerd is. Sinds zijn ongeval leeft hij van een invaliditeitsuitkering. Omdat hij niet genoeg geld heeft om de huurwaarborg te betalen, heeft hij verschillende pistes geprobeerd. Bij zijn bank zeiden ze dat ze niet meedoen met die nieuwe wet en dat hij bij het OCMW moest zijn. Bij het OCMW stuurden ze hem naar het Brussels Woningfonds. Ze willen pas tussenkomen als het Woningfonds weigert. Het Woningfonds onderzoekt echter pas het dossier als je al een woning gevonden hebt, waardoor hij nu echt niet weet waarop hij zal kunnen rekenen en van wie. Dit maakt het heel moeilijk om aan een eigenaar uit te leggen hoe de huurwaarborg zal geregeld worden”*⁵⁴.

2.3. Slechte kwaliteit van woningen

In België leeft 15,5 % van de huishoudens in woningen met een vochtprobleem. In het Vlaamse Gewest gaat het om 12,8 %; in het Waalse en Brusselse Gewest ligt dit cijfer beduidend hoger, respectievelijk 21,7 en 17,3 %, wat hoger is dan het EU-gemiddelde van 16 %. Vooral de kwaliteit van de huurwoningen laat vaak te wensen over. De vochtproblemen komen in het Vlaamse Gewest bijvoorbeeld dubbel zo vaak voor bij huurders als bij eigenaars⁵⁵. Dit wordt bevestigd in een onderzoek naar de index ‘fysische staat van de woning op basis van een bevraging van huishoudens’: slechts 46 % van de

private huurwoningen en 56 % van de sociale huurwoningen kan als ‘goed’ beschouwd worden terwijl dit bij 71 % van de eigendomswoningen het geval is⁵⁶.

Het Waalse Gewest heeft recent in een permanente monitoring van de kwaliteit van woningen voorzien op basis van een representatieve steekproef van 6.000 woningen.

De slechte kwaliteit van een groot aantal woningen heeft zijn consequenties naar het energie- en waterverbruik: paradoxaal genoeg worden de bewoners - met lage inkomens - van deze woningen juist het meest geconfronteerd met hoge energie- en waterfacturen omwille van de structurele gebreken van hun woning (geen of weinig isolatie, geen regenwaterinstallatie,...). Gecombineerd met de stijgende energie- en waterprijzen leidt dit tot betalingsproblemen, een beperking van de energievoorziening of zelfs afsluitingen⁵⁷...

In het kader van de energiepolitiek nam de federale overheid sinds 2010 het initiatief om de fiscale voordelen bij energiebesparende maatregelen ook uit te breiden naar de bevolkingsgroep die geen of onvoldoende belastingen betaalt via een belastingkrediet. Dit is echter een tijdelijke maatregel die afloopt eind 2012. En met betrekking tot de sociale tarieven voor gas en elektriciteit heeft de federale overheid een automatisering van de opening van het recht ingevoerd. Op een uitbreiding van de doelgroep - met bijvoorbeeld een groep op basis van een inkomensvoorwaarde - is het echter nog wachten. De gewestelijke overheden zetten sterk in op de stimulering van energiebesparende maatregelen. Meer en meer verkent men ook de mogelijkheden tot de ondersteuning van huurders op dit vlak⁵⁸, maar deze politiek staat nog in zijn kinderschoenen. De mogelijkheid tot prefinanciering is - via de goedkope leningen van het Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost - ook opgestart, evenals de begeleiding voor mensen in armoede. Het zou interessant zijn mochten de initiatieven die lokaal zijn opgestart kunnen doorgroeien tot ‘woonwinkels’ die informatie en begeleiding kunnen bieden op het vlak van energie en water.

53 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2009). *Verslag armoedebestrijding 2008-2009. Deel 1. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 29-44. Op de persconferentie ‘Wet huurwaarborg werkt niet. Parlement moet actie ondernemen’ van 26 mei 2011 (http://www.armoedebestrijding.be/persconferentie_huurwaarborg.htm) toonden organisaties die op het terrein actief zijn filmfragmenten waarop te zien is hoe de formule van de bankwaarborg nauwelijks of tegen bijkomende voorwaarden wordt aangeboden, en werden cijfers en getuigenissen gebracht.

54 Persconferentie: Wet huurwaarborg werkt niet. Parlement moet actie ondernemen, 26 mei 2011. Overzicht ervaringen en getuigenissen huurwaarborg: <http://www.armoedebestrijding.be/publications/perconf%20huurwaarborg/ervaringen%202011%20NL.pdf>.

55 Winters, Sien & Marja Elsinga, *op.cit.*, p. 231.

56 Steunpunt Ruimte en Wonen (2007). *Verder onderzoek naar de evolutie van de kwaliteit van de woningen in Vlaanderen*, Brussel, SumResearch, p. 16.

57 Het Steunpunt heeft het energie- en waterthema uitgebreid behandeld in zijn tweejaarlijkse Verslag 2008-2009.

58 Het Vlaams Warmteplan maakt bijvoorbeeld een budget vrij voor de isolatie van 3.000 huurwoningen per jaar bij de zwakste doelgroepen.

Wat het waterthema betreft, heeft de Vlaamse overheid voorzien in een waterverkoopreglement, met een betere omschrijving van de rechten van de klant, en ligt er een besluit klaar voor een betere monitoring van de sociale aspecten bij de watervoorziening.

2.4. Leegstand

In schril contract met het tekort aan degelijke en betaalbare woningen is de relatief grote leegstand van woningen, op de private woningmarkt maar zelfs ook op de sociale huurmarkt. In het Vlaamse Gewest stonden eind 2010 9.347 panden op de inventaris 'leeg-

stand, verwaarloosd, onbewoonbaar/ongeschikt⁵⁹. In Brussel wordt het aantal leegstaande woningen tussen 15.000 en 30.000 geschat (waarvan 20 % in publieke handen), in het Waalse gewest zou sprake zijn van 15.000 tot 20.000 leegstaande woningen op de private huurmarkt⁶⁰.

De wettelijke instrumenten die de voorbije jaren zijn uitgewerkt in verband met leegstand, worden nog te weinig toegepast⁶¹.

.....

59 Departement RWO, Agentschap Wonen Vlaanderen, <http://www4.vlaanderen.be/sites/svr/Cijfers/Exceltabellen/woonbeleid/woningkwaliteit/woonleeg002.xls>.

60 Massart, Baudouin (maart 2009). "Doucement, l'état se resserre autour des logements inoccupés", *AlterEchos*, nr. 270.

61 Zie: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2010). *Verslag armoedebestrijding 2008-2009. Deel 2. Naar een coherente aanpak in de strijd tegen dakloosheid en armoede*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

3. Gevolgen van de woonproblematiek

3.1. Woonproblemen voor steeds meer mensen

De stijgende kosten op de verschillende markten - nieuwbouw, renovatie, huur - maken het voor steeds meer mensen moeilijk om over een degelijke woning te beschikken.

3.2. Schulden

De betalingsproblemen die mensen ondervinden in verband met hun huisvestingskosten (huur, hypotheekaflossing, verbruikskosten) leiden soms tot een ernstige schuldenproblematiek. Uit de registratie van de erkende instellingen schuldbemiddeling in Vlaanderen blijkt dat in 2009 energieschulden en nutsvoorzieningen in 57 % van de dossiers voorkomen, huurschulden in 26,7 % van de dossiers. In meer dan de helft van de dossiers met energieschulden gaat het om een bedrag tot 1.000 euro, maar in 32,4 % van de gevallen loopt de schuld op tot zelfs meer dan 1.500 euro⁶². In het

.....

62 Vlaams Centrum Schuldbemiddeling (2010). *Onderzoeksrapport. Resultaten van de basisregistratie en de uitgebreide registratie uitgevoerd bij de erkende instellingen schuldbemiddeling in Vlaanderen, 2007-2009*, p. 36-38.

Waalse Gewest signaleert het *Observatoire du Crédit et de l'Endettement* dat in 2009 65,7 % van de dossiers huisvestingsschulden bevat⁶³.

3.3. Uithuiszettingen

In een aantal gevallen leiden betalingsproblemen tot uithuiszettingen. Hoewel we niet beschikken over volledige cijfers, lijkt dit steeds problematischer te worden. In Vlaanderen bijvoorbeeld bereikten in 2009 12.108 vorderingen tot uithuiszettingen de OCMW's. Dit is een toename van 12 % ten opzichte van de vorige jaren. In de periode 2004-2006 waren er jaarlijks een duizendtal uithuiszettingen in de sociale huursector (ongeveer 0,7 % van het totale aantal huurders). Bij de sociale verhuurkantoren (SVK) werden in 2009 116 huurders door middel van een gerechtelijke procedure uit hun woning gezet (2,4 % van het totaal woningaanbod van de SVK's)⁶⁴.

.....

63 L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2009). *Prévention et traitement du surendettement en Wallonie. Rapport d'évaluation*, 2009, p. 88.

64 Vlaamse Woonraad, *op.cit.*, p. 31-32.

Voor een uithuiszetting dient een juridische procedure gevolgd te worden. Sommige eigenaars nemen echter zelf initiatief tot het verbieden van de verdere toegang tot de woning door de huurder ('wilde uithuiszetting'). Cijfers in verband met deze situaties zijn er helemaal niet.

Bijzondere aandacht verdient ook het ongeschikt of onbewoonbaar verklaren van panden. Er stellen zich immers ernstige problemen inzake de herhuisvesting van bewoners van onbewoonbaar verklaarde woningen. *"Bij gebrek aan opvangwoningen blijven vele huurders de woning toch bewonen. De mogelijkheid bestaat om de kosten voor herhuisvesting te verhalen op de eigenaars, maar in de praktijk wordt deze procedure zelden toegepast en de rechtsafloop ervan is onzeker. Deze situatie weerhoudt een aantal lokale besturen ervan voluit in te zetten op woningkwaliteitsbewaking, aangezien er geen of onvoldoende opvangalternatieven zijn"*⁶⁵. In heel wat situaties komen mensen gewoonweg op straat terecht. Of: *"Voor wat ongezonde woningen en onbewoonbaar laten verklaren betreft, aarzelen de mensen, want als de woning onbewoonbaar verklaard wordt, lopen ze het risico eruit te moeten. En als de woning dan gerenoveerd is, stijgt de huur"*⁶⁶.

3.4. Dak- en thuisloosheid

Een extreme vorm van de woonproblematiek betreft de mensen die op straat en zonder thuis moeten leven. Er zijn weinig cijfers beschikbaar. Een onderzoek⁶⁷ spreekt over 25 daklozen per 10.000 inwoners in Wallonië, 12 in Vlaanderen en 30 in Brussel. De tweede telling van dak- en thuislozen van La Strada, het Steunpunt Thuislozenzorg Brussel, op 8 november 2010 kwam uit op bijna tweeduizend daklozen in Brussel, waarvan er 329 op straat slapen⁶⁸.

In het voorjaar van 2010 werd een enquête uitgevoerd bij 275 dak- en thuislozen over hun inkomen en leefomstandigheden, om een beter zicht te krijgen

op de situaties waarin deze mensen leven. De enquête toont aan dat meer dan 70 % van de dak- en thuislozen onder de armoederisicogrens zit. De meesten onder hen zitten er zelfs heel diep onder: 60 % van de dak- en thuislozen hebben minder dan 450 euro per maand. Dat is uiteraard ook een heel eind beneden het OCMW-leefloon. Daklozen die niet in een opvangcentrum verblijven, kunnen in vele gevallen zelfs niet in hun meest rudimentaire behoeften voorzien. Slechts iets meer dan de helft heeft toegang tot drinkbaar water en iets meer dan 30 % kan een koffie kopen of klaarmaken. De helft onder hen heeft toegang tot een toilet en slechts een derde heeft wasgelegenheid⁶⁹.

Dergelijk onderzoek, acties van verenigingen op het terrein, het Verslag 2008-2009 van het Steunpunt en de Consensusconferentie rond dak- en thuisloosheid⁷⁰ die in 2010 doorging in het kader van het EU-voorzitterschap van België en het Europees Jaar tot bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, hebben bijgedragen tot de oprichting door de Interministeriële Conferentie Integratie in de Samenleving van een werkgroep die als opdracht meegekregen heeft om een nationaal actieplan in de strijd tegen dak- en thuisloosheid op te maken.

65 Vlaamse Woonraad, *op.cit.*, p. 37.

66 BAPN & RWLP, *op.cit.*, p. 40.

67 De Boyser, Katrien, Stephanie Linchet en Lize Van Dijk (2010). *Onderzoek naar de OCMW-hulpverlening aan dak- en thuislozen. Een onderzoek in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie. Eindrapport*, Universiteit Antwerpen (OASeS) en Université de Liège.

68 La Strada (2011). *Deuxième dénombrement des personnes sans abri, sans logement et en logement inadéquat en Région de Bruxelles-Capitale, le 8 novembre 2010*.

69 Deze enquête kaderde in een onderzoeksproject dat werd uitgevoerd door het HIVA, op vraag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, binnen het onderzoeksprogramma AGORA van Federaal Wetenschapsbeleid. http://www.armoedebestrijding.be/publications/persconf%20silccut/PB_SILC%20NL_DEF.pdf.

70 Zie <http://www.mi-is.be/be-nl/europa/consensusconferentie-dakloosheid>.

Aanbevelingen

1. Een beleid voeren gericht op de effectieve uitoefening van het recht op wonen voor iedere burger

1.1. Artikel 31 van het herziene Sociaal Handvest goedkeuren

De controlemechanismen in de internationale teksten over de fundamentele rechten kunnen bijdragen aan een betere toepassing van de wetten voor zover de landen ze geratificeerd hebben. In dit opzicht herinneren we eraan dat België, dat nochtans een pioniersrol heeft gespeeld tijdens de opmaak van het herziene Europees Sociaal Handvest, nog altijd artikel 31 over huisvesting en dakloosheid niet heeft aanvaard. Van een dergelijke goedkeuring zou een krachtig politiek signaal uitgaan dat de wil onderstreept om de toegang tot degelijke huisvesting aanzienlijk te verbeteren.

1.2. Voortdurend nagaan of de genomen maatregelen iedereen daadwerkelijk bereiken en ten goede komen

Men moet telkens het beleid toetsen aan de mensen die in situaties van armoede en bestaansonzekerheid leven en evalueren welke wetgevende maatregelen op zich positief zijn maar deze mensen niet ten goede komen. Daarnaast moet men ook de perverse effecten van wettelijke bepalingen identificeren en daaraan verhelpen.

1.3. Uitwerken van een resultaatsverbintenis vanwege de publieke overheden

Het volgende hoofdstuk lanceert enkele denkpluizen in deze richting op basis van bestaande initiatieven in het buitenland.

2. Toegang tot betaalbare en degelijke woningen gevoelig verbeteren

2.1. Zoeken naar een evenwicht in de ondersteuning van eigendomsverwerving en van de huur van een woning

Er gaat in ons land bijzonder veel aandacht - én

middelen - naar de ondersteuning van eigendomsverwerving. De mensen die zich de aanschaf van een woning en het onderhoud ervan niet kunnen permitteren, kunnen op veel minder aandacht rekenen. We pleiten voor meer evenwicht in de ondersteuning van de verschillende woningmarkten en van de verschillende inkomensgroepen. Er is een heroriëntering van de overheidsinstrumenten nodig opdat de huishoudens met een laag inkomen meer worden ondersteund in hun woon nood.

2.2. Het aantal sociale huurwoningen gevoelig opdrijven

Het aantal huurwoningen dat de sociale huisvestingsmaatschappijen, de gemeenten en de OCMW's aanbieden is veel te beperkt, getuige daarvan de lange wachtlijsten om daar toegang toe te krijgen. Het blijft noodzakelijk om via een ambitieus investeringsprogramma effectief meer sociale huurwoningen te realiseren.

2.3. De private huurprijzen objectiveren

Vele actoren vragen om de huurprijzen objectief vast te leggen, waarbij er rekening wordt gehouden met de kenmerken van de woningen. De pilootprojecten 'paritaire huurcommissies', die hierover op vraag van de Intergouvernementele Conferentie Huisvesting van 5 juli 2005 interessant werk hebben verricht, moeten een verlengstuk krijgen.

2.4. Voorzien in een systeem van huurtoelagen, gekoppeld aan een prijsomkadering en aan de bouw van nieuwe woningen

Een huurtoelage kan de toegang tot een degelijke woning vergemakkelijken voor gezinnen met een laag inkomen. De uitwerking van de bestaande systemen moet worden voortgezet en uitgebreid. Om te vermijden dat dit niet uitmondt in een nieuwe stijging van de huurprijzen, moet deze stap gepaard gaan met een omkadering van de huurprijzen en met een concrete planning van een gevoelige verhoging van het aanbod aan sociale huurwoningen.

2.5. Een centraal huurwaarborgfonds invoeren

Heel wat kandidaat-huurders hebben moeite om een huurwaarborg bijeen te krijgen, wat hun toegang tot de huisvestingsmarkt kan belemmeren. De wetswijzigingen terzake hielden in de praktijk maar weinig verbeteringen in voor de kansarme groepen. Voor heel wat actoren blijft een centraal fonds het beste middel om dit probleem te regelen. Een dergelijk fonds kan de huidige problemen rond de huurwaarborg onderwerpen: men kan aan huurders de mogelijkheid geven hun waarborg in schijven te betalen en een stigmatisering (zoals nu het geval is met de OCMW-waarborgbrieven) kan worden vermeden omdat dit fonds betrekking zou hebben op alle huurders.

2.6. De ontwikkeling van de sociale verhuurkantoren voortzetten

De sociale verhuurkantoren (en in het Waals Gewest de *Associations de promotion du logement*) worden erkend als een interessant instrument op de huurmarkt. Bovendien schenken ze een bijzondere aandacht aan het sociaal aspect van hun opdracht. De ontwikkeling van deze organisaties moet dan ook worden voortgezet. Ze moeten gepromoot worden en er moeten maatregelen en instrumenten komen die hun werkingsmodel aantrekkelijker maakt voor eigenaars die hun woning willen verhuren.

2.7. Alternatieve vormen van wonen erkennen

Sommige mensen in armoede wenden zich tot alternatieve woonvormen om zelf een waardig antwoord op hun woonnod te ontwikkelen, een betaalbaar antwoord dat ze noch op de private huurmarkt noch op de publieke woningmarkt vinden. Alternatieve woonvormen, zoals solidair wonen of permanent wonen op toeristische terreinen, ontstaan uit de creativiteit van de betrokkenen en moeten worden gerespecteerd. De woonsector moet zich hiervoor open stellen, haar beleid aan deze woonalternatieven aanpassen en deze in een gediversifieerde aanpak integreren.

2.8. De bestaande wetgeving inzake leegstaande gebouwen toepassen

De bestaande wetgeving met betrekking tot leegstaande gebouwen moet daadwerkelijk ten uitvoer

wordt gebracht. Er kan hierbij worden bekeken hoe de sociale verhuurkantoren bij dit proces kunnen worden betrokken.

3. IJveren voor het behoud van de woning en strijden tegen uithuiszettingen

Net als de toegang tot huisvesting, blijkt het behoud van een woning vaak een hindernissenparcours te zijn.

3.1. De sociale huurwoningen aanpassen aan de heterogeniteit van de huishoudens

Het aanbod aan sociale huurwoningen moet tegemoetkomen aan de heterogeniteit van situaties en huishoudtypes. Als voorbeeld kunnen we hier verwijzen naar de kroostrijke gezinnen waarvoor te weinig woningen geschikt zijn.

3.2. Investeren in een kwalitatieve begeleiding

Een kwalitatieve begeleiding kan iemand helpen zijn woning te behouden. Die begeleiding mag vooral niet gedwongen zijn.

3.3. Huurbetalingsproblemen in de sector van de sociale huurwoningen snel behandelen

De huurachterstanden moeten heel snel beheerd worden, er mag niet worden gewacht tot de toestand verergert. Het probleem moet vooral snel geformaliseerd worden zodat een bemiddelingsprocedure kan worden opgestart.

3.4. De strijd tegen ongezonde woningen en de kwaliteit van de sociale huurwoningen koppelen aan een daadwerkelijke en systematische herhuisvesting

De strijd tegen ongezonde woningen is heel belangrijk en moet gevoerd worden, maar mag niet ten koste gaan van de mensen die zo'n woning betrekken. Deze strijd moet dan ook samengaan met een systematische herhuisvesting van de betrokken huishoudens. Hetzelfde geldt in het geval van de renovatie van

sociale huurwoningen; die mag niet gebeuren ten koste van de leefomstandigheden van de sociale huurders. Ook hier moet een concrete en systematische herhuisvestingsmaatregel worden ingevoerd.

3.5. De onroerende voorheffing herzien en daarbij rekening houden met de toestand van het goed

De eigenaars worden niet belast op de reële huurinkomsten, maar op het kadastraal inkomen dat dateert van 1975 (geïndexeerd vanaf 1990), waarbij geen rekening wordt gehouden met de indeling van het gebouw. We pleiten voor een meer doeltreffende onroerende fiscaliteit die enerzijds de eigenaars een bepaalde rentabiliteit garandeert en anderzijds redelijke huurprijzen toelaat. De toestand van het goed (met inbegrip van de energieprestatie) moet daarin dan ook een rol spelen.

3.6. Strijden tegen 'wilde' uithuiszettingen door een schadevergoeding in te voeren ten laste van de eigenaar

In artikel 3 van de huurwet is een sanctie voor de eigenaar voorzien als deze ten onrechte een eind heeft gesteld aan de verhuring omwille van een oneigenlijk gebruik van de redenen van persoonlijke ingebruikname of van werken. Deze boete is gelijk aan 18 maanden huur te betalen aan de huurder. We pleiten ervoor deze sanctie uit te breiden naar situaties waarin de eigenaar zijn huurder illegaal uit de woning zet.

Daarnaast kan men - in het geval van een 'wilde' uithuiszetting - voor de huurder ook in de mogelijkheid voorzien om bij de rechtbank een onmiddellijk verbod op uithuiszetting te laten uitspreken.

3.7. De slachtoffers en de politie bewust maken van het probleem van de 'wilde' uithuiszettingen

De slachtoffers van wilde uithuiszettingen weten niet altijd dat het om een illegale praktijk gaat. Er moet een circulaire worden gestuurd naar de verschillende politiediensten, waarin hun aandacht wordt gevestigd op het vermoedelijk strafrechtelijk karakter van de uithuiszetting (woontschennis of huisvredebreuk, artikel 439 van het Strafwetboek) en waarin wordt

beklemtoond dat het belangrijk is een proces-verbaal op te maken.

4. Voorzien in een coherente aanpak van de strijd tegen dak- en thuisloosheid

In deel 2 van het Verslag 2008-2009 zijn een aantal aanbevelingen rond dak- en thuisloosheid opgenomen op basis van een specifiek overleg dat het Steunpunt heeft georganiseerd.

5. Opbouwen van meer kennis rond wonen

Voor de uitwerking, opvolging en evaluatie van het woonbeleid is onderzoek - zowel kwantitatief als kwalitatief - uiteraard van groot belang. Hierbij moet gebruikt gemaakt worden van enquêtes en bevragingen, maar men moet ook de bestaande en toekomstige mogelijkheden van administratieve gegevens zo veel mogelijk benutten. Elementen die verder onderzoek verdienen, zijn bijvoorbeeld:

- exploitatie van de verplicht geregistreerde huurcontracten;
- exploitatie van de gegevens van de rechtbanken en OCMW's om de problematiek van de uithuiszettingen beter te kennen.

II. RECHT OP WONEN: NAAR EEN RESULTAATS-VERBINTENIS

De reflectie over het recht op huisvesting in termen van een resultaatsverbintenis is gebeurd op basis van de wetgevingen in Schotland en Frankrijk waar deze hebben geleid tot significante resultaten op het vlak van de effectiviteit van het recht . In België is de stap nog niet gezet om in de wetgeving een resultaatsverbintenis ten aanzien van de publieke overheden en de privé-eigenaars in te schrijven, maar een aantal signalen tonen een tendens om naar een dergelijke verplichting te evolueren. De deelnemers aan het overleg hebben grote belangstelling getoond voor het idee dat het recht op huisvesting, opgenomen in de Grondwet, een resultaatsverbintenis zou inhouden; ze formuleren een aantal denkpijlers om in deze richting verder te gaan.

Inleiding

Het recht op een behoorlijke huisvesting is vastgelegd in artikel 23 van de Belgische Grondwet. Dit wil echter niet zeggen dat de toegang tot een behoorlijke huisvesting voor iedereen in België een realiteit is. Getuige hiervan de vele obstakels waar mensen mee geconfronteerd worden, zowel op de privé-markt als binnen de sociale huisvesting, die in het vorige hoofdstuk geschetst zijn.

In het licht van deze acute woonproblematiek werd het Steunpunt geïnterpelleerd door armoedeverenigingen met de oproep om te bekijken hoe het recht op wonen in België effectiever gemaakt kan worden.

Een denkronde werd gestart, uitgaande van twee buitenlandse ervaringen op het gebied van huisvesting. Schotland en Frankrijk hebben namelijk beslist om de uitvoering van het recht op huisvesting tot een resultaatsverbintenis te maken voor de overheid. In die twee landen hebben bepaalde personen het recht om huisvesting te bekomen wanneer aan een aantal voorwaarden is voldaan.

Het project verliep in twee fases.

Aangezien het om een geheel nieuwe en complexe materie gaat, werd het in een eerste fase opportuun geacht om een juridisch seminarie te organiseren om de twee buitenlandse wetgevingen van naderbij te bestuderen, maar ook om te kijken welke vragen dit oproept met betrekking tot de manier waarop het recht op huisvesting in België wordt geregeld en toegepast. Dit seminarie vond plaats op 18 maart 2011, werd voorgezeten door Bernard Hubeau⁷¹ en bracht verschillende actoren betrokken bij het recht op huisvesting samen. Er werden twee sprekers uitgenodigd (Bernard Lacharme⁷² en Robert Aldridge⁷³) die de wetgeving betreffende het

recht op huisvesting uit hun eigen land kwamen voorstellen. Ook in Spanje is het recht op huisvesting sterk geëvolueerd en werd met name getracht om de effectiviteit van het recht op huisvesting te verbeteren. Het was echter niet mogelijk om tijdens het seminarie dieper in te gaan op de Spaanse situatie. Er is wel een paragraaf over het Spaanse verhaal opgenomen in het verslag⁷⁴. Na de twee buitenlandse sprekers kwamen twee Belgische experts aan het woord (Nicolas Bernard⁷⁵ en Gunter Maes⁷⁶) die de Belgische praktijk en wetgeving onder de loep namen vanuit de invalshoek van een betere effectiviteit van het recht op huisvesting.

In een tweede fase werd op basis van de tussenkomsten die werden opgetekend tijdens het seminarie een overleg georganiseerd met actoren van het terrein. Uitgaande van de vragen die de twee buitenlandse wetgevingen opriepen, wou het Steunpunt een debat openen om te onderzoeken of een systeem gebaseerd op een resultaatsverbintenis wenselijk en haalbaar is in België. Tijdens twee overlegvergaderingen hebben een aantal vertegenwoordigers van organisaties van het terrein zich gebogen over het thema. Dit hoofdstuk brengt verslag uit van de reflecties tijdens het seminarie en het overleg.

De woningnood is een erg dringende problematiek met zware gevolgen voor mensen in armoede. Deze urgentie maakt dat we het debat over een effectiever recht op huisvesting een extra impuls willen geven. Hoewel het werk rond de haalbaarheid en wenselijkheid van een inroepbaar recht op wonen in België nog niet is afgerond, willen we toch al meegeven tot welke denkpijsten het seminarie en het overleg hebben geleid. Deze zullen de basis vormen voor een verdere uitdieping van het debat en een verbreding naar andere actoren.

Zoals reeds aangestipt ligt de oorsprong van de denkoefening in de oproep van het terrein om dringend werk te maken van deze problematiek. De aanklacht, met als titel “*J'accuse*”, is dan ook opgenomen als proloog bij dit hoofdstuk. Daarna volgt er een beschrijvend deel waarin opeenvolgend de buitenlandse systemen worden toegelicht en waarin wordt

71 Hoogleraar Recht aan de Universiteit Antwerpen.

72 Bernard Lacharme is secretaris-generaal van het Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (Hoog Comité voor de Huisvesting van Kansarmen). Hij heeft al eerder samengewerkt met het Steunpunt in het kader van de publicatie ter herdenking van het 10-jarig bestaan van het Samenwerkingsakkoord ter bestrijding van de armoede: Lacharme, Bernard (2008). “Het inroepbaar recht op wonen: een hervorming met belangrijke gevolgen voor het optreden van de overheid” in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Armoede-waardigheid-mensenrechten. 10 Jaar Samenwerkingsakkoord*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 111-118.

73 Robert Aldridge is secretaris-generaal van de Scottish Council for Single Homeless.

74 http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag_resultaatsverbintenis.pdf.

75 Hoogleraar Recht aan de Facultés universitaires Saint-Louis.

76 Hoogleraar Recht aan de Universiteit Hasselt.

bekeken welke vragen dit oproept met betrekking tot de effectiviteit van het recht op huisvesting in België. Tot slot wordt aandacht besteed aan de discussie met

enkele actoren op het terrein. De belangrijkste denkpijlers die naar voren zijn gekomen tijdens het seminarie en de overlegvergaderingen worden weergegeven.

Proloog

We hernemen hieronder de integrale tekst van de tussenkomsst van Paul Trigalet (Solidarités Nouvelles Wallonie vzw) bij de opening van het seminarie dat het Steunpunt organiseerde op 18 maart 2011.

“Geloof me, ik heb geenszins de intentie me te meten met Zola, maar voor deze getuigenis die ik hier geef bij de aanvang van uw werkzaamheden heb ik de moed, in naam van de allerarmsten die het grootste deel van de tijd verstoken blijven van het recht op wonen, in hun naam heb ik de moed te zeggen “Ik beschuldig”. Onze vereniging luistert dagelijks naar hen, zowel tijdens onze wekelijkse ‘woonpermanenties’ als in diverse collectieven die werken rond het recht op wonen. En wat we daar horen, verontwaardigt ons diep. Daarom zeg ik: “ik beschuldig de overheid”! Of nog: “ik beschuldig de politieke verantwoordelijken en de andere actoren van de publieke huisvesting op alle niveaus die de mooiste principes inroepen om de allerarmsten toch maar niet het recht op wonen te moeten garanderen.” Om mijn interpellatie te rechtvaardigen, beschrijf ik hieronder kort een aantal schrijnende situaties waartegen wij meestal volledig machteloos staan.

In eerste instantie neemt het aantal uithuiszettingen voortdurend toe, en sommige daarvan kunnen als onwettig worden beschouwd: zelfs om in een krot te wonen, moeten de meeste armen een ondraaglijk percentage van hun magere inkomsten ophoesten. De huur betalen wil zeggen dat er geen geld meer is voor verwarming, voor een bril voor de kinderen. De huur betalen wil zeggen de eindjes niet meer aan elkaar kunnen knopen op het einde van elke maand. In welke mate, zal u mij nu vragen, is de overheid verantwoordelijk voor die situaties? De wetten ter bescherming van de huurders worden min of meer toegepast: de verplichte vermelding van de huurprijs op een openbare plaats: 60 % van de eigenaars past dat niet toe! Hoe dan een betaalbare woning vinden? Door van hot naar her te lopen om telkens opnieuw vast te stellen dat de prijs veel te hoog is. De steden weigeren de straf-

rechtelijke boetes toe te passen waarin de wet voorziet, zagezegd omdat er onvoldoende politieagenten zijn. Mooi excuus! Evenmin toepassing van de wettelijke bepalingen om een huurwaarborg te verkrijgen!

Daarnaast zijn er ook nog de ‘wilde’ uithuiszettingen: uitgevoerd door eigenaars die hun eigen wetten uitvaardigen. Ze veranderen de sloten, bedreigen, zoeken zelfs hun toevlucht tot geweld om de ongewenste gasten te verjagen! Steeds weer interpelleren we daar de verantwoordelijken van de politie over, opdat de agenten een verklaring van de benadeelde huurders afnemen: die verklaring is immers noodzakelijk om zich voor het gerecht te kunnen verdedigen.

Voor mij is dat het allerergste: ik beschuldig in het bijzonder de verantwoordelijken van de grote Waalse steden die de huurders uit hun huis zetten die, bij gebrek aan beter, een ongezonde woning betrekken. U zal zeggen dat het hier eigenlijk niet om een ‘uithuiszetting’ gaat: de burgemeesters nemen die beslissingen om ongezond wonen tegen te gaan (het zou om een 100-tal woningen in Charleroi gaan). Maar meestal zijn het niet de geviseerde huurders die verantwoordelijk zijn voor de toestand van hun woning of voor het feit dat ze niet over de nodige huurvergunning, en nu ook stedenbouwkundige vergunning, beschikken. Nochtans zijn zij het die in de praktijk gestraft worden wanneer ze hun woning binnen de drie maanden moeten verlaten. Een politieagent komt hen op een onmenselijke manier vertellen wat er met hen zal gebeuren als ze de termijn niet naleven. Wat de eigenaar betreft, wanneer er geen opvolging is van de stad, dan zien we niet zelden dat die na een tijdje andere onvermogen kandidaten herhuisvest in het kader van een onwettig contract, waardoor ook die nieuwe huurder na verloop van tijd het gelag dreigt te moeten betalen.

Nog feller beschuldig ik de auteurs van beslissingen met betrekking tot overbevolking, waardoor kroostrijke gezinnen verzinken in de grootste ontredde- ring,

soms wegens betrekkelijk kleine tekortkomingen ten opzichte van de extreem strikte regels die ze moeten naleven. Kunnen zij een nieuwe woning vinden? In de private sector zijn gezinswoningen met drie, vier of meer kamers niet alleen onbetaalbaar voor gezinnen die over een inkomen beschikken dat totaal niet in verhouding staat met de gevraagde huurprijs, ze zijn ook nog eens schaars. De eigenaars vinden immers dat kleine woningen rendabeler zijn. Ook nu zal u me zeggen dat dit eigenlijk niet de zaak van de politici is! Weet u dat er in Wallonië maar heel weinig sociale woningen zijn die meer dan drie kamers tellen? Een directeur van een sociale huisvestingsmaatschappij heeft ons uitgelegd dat het bedrag van de tussenkomst van het Gewest voor de bouw van een sociale woning steeds hetzelfde blijft, ongeacht of het gaat om een woning met een kamer, twee kamers, vijf kamers enzovoort. Ze hanteren dus dezelfde rendementslogica als de private sector! Niet verwonderlijk dat er zo weinig woningen beschikbaar zijn voor grote gezinnen. En niemand die door de burgemeesters uit zijn huis wordt gezet, krijgt van de stad een ernstig voorstel tot herhuisvesting aangeboden. Ze worden naar de SVK's of naar huisvestingsmaatschappijen gestuurd waar er geen aangepaste woning is voor hen. Ik beschuldig dus de vroege vaders van die steden, die de armen verjagen onder het voorwendsel jacht te maken op ongezonde en overbevolkte woningen.

Voor de armen rest dan enkel nog de caravan of het chalet in campings of andere toeristische plaatsen. Dat is minder duur, men raakt het er snel gewoon. Velen investeren daar een stukje van zichzelf in zodat hun woonplaats wat comfortabeler wordt, weinigen hebben zin om die te verlaten, die woonplaats die bij gebrek aan beter uiteindelijk hun keuze is geworden... Tot nu toe nam het plan 'Habitat Permanent' van de Waalse regering er, althans over het algemeen, genoeg mee om het vertrek te bewerkstelligen van zij die dat wensten, maar vandaag de dag kan de regering niet anders dan vaststellen dat andere uitgeslotenen de plaats van de vertrekkers innemen, zelfs dat het aantal mensen dat op dergelijke plaatsen woont voortdurend toeneemt. Hetzelfde argument, "Het is ongezond", die Waalse sloppenwijken moeten worden schoongeveegd. "Ik beschuldig", andermaal: er is een gigantisch tekort aan betaalbare woningen van een minimale kwaliteit, en als die mensen het heft in eigen handen nemen en zelf voor een oplossing zorgen, wordt hen dat onmogelijk gemaakt!

De Franse DALO-wet voorziet in de mogelijkheid tot beroep voor thuislozen die niet in de opvangcentra worden opgevangen. Bij ons is er, zelfs in de winter, geregeld een gebrek aan bedden in die voorzieningen. Officieel stellen de 'relais sociaux' dat er voldoende plaats is voor iedereen. Die vaststelling wordt echter niet gedeeld door onze straatboekwerker, die deze winter tenten heeft opgezet voor zij die geen plaats vonden in het opvangcentrum.

Ik zal het hier bij laten, maar ik hoop dat dit realistisch overzicht van de uitsluiting van het recht op wonen waarvan wij getuige zijn u ervan zal overtuigen dat ook in ons land de publieke actoren dringend hun verantwoordelijkheid moeten opnemen en het recht op wonen moeten garanderen voor zovele armen."

I. Twee buitenlandse voorbeelden

1.1. Schotse ervaring

1.1.1. Oorsprong

In Schotland kadert het systeem dat huisvesting voor bepaalde personen garandeert in het beleid ter bestrijding van thuisloosheid, waarvoor de basiswetgeving teruggaat tot 1977⁷⁷. Eerst werden bijzonder kwetsbare personen als prioritair beschouwd door de wet: gehandicapten, ouderen, personen met psychische problemen... Vervolgens werd de wetgeving, begin jaren 2000, uitgebreid naar andere categorieën en in 2013 zou ze betrekking moeten hebben op alle thuislozen.

1.1.2. Inhoud van het recht

De Schotse wet verplicht de 32 lokale overheden van Schotland om duurzame huisvesting te verschaffen aan bepaalde categorieën thuislozen of, indien nodig, opvang voor hen te voorzien.

1.1.3. Begunstigden

Huidige situatie

Er moet aan vier voorwaarden worden voldaan om in aanmerking te komen voor permanente huisvesting.

1. Men moet thuisloos zijn. Het Schotse systeem is niet enkel gericht op daklozen in de strikte zin van het woord, maar ook op iedereen die in onzekere omstandigheden gehuisvest is.
2. Men moet zich in een situatie van prioritaire woningbehoefte bevinden. De volgende categorieën personen worden als prioritair beschouwd:
 - jongeren van 16 en 17 jaar;
 - personen die aan een chronische ziekte lijden, die een miskraam hebben gehad of een abortus hebben ondergaan;
 - personen die kwetsbaar zijn door een verblijf in de gevangenis, in het ziekenhuis of mensen die in het leger hebben gediend;
 - personen die het risico lopen slachtoffer te worden van partnergeweld;

- personen die het slachtoffer zijn van intimidatie of geweld omwille van hun ras, religie of seksuele geaardheid;
- personen die aan persoonlijkheidsstoornissen lijden;
- 18- tot 20-jarigen die het risico lopen op financieel of seksueel misbruik;
- personen die samenleven met iemand die aan één van de prioritaire criteria beantwoordt.

3. De betrokkene mag niet 'vrijwillig thuisloos' (intentionally homeless) zijn geworden. Men wordt als 'vrijwillig thuisloze' beschouwd als men:
 - vrijwillig een gedrag heeft aangenomen dat de thuisloosheid tot gevolg heeft gehad;
 - een woning heeft verlaten waarin men redelijkerwijze had kunnen blijven wonen;
 - zich bewust was van alle feiten alvorens over te gaan tot de betrokken daad.

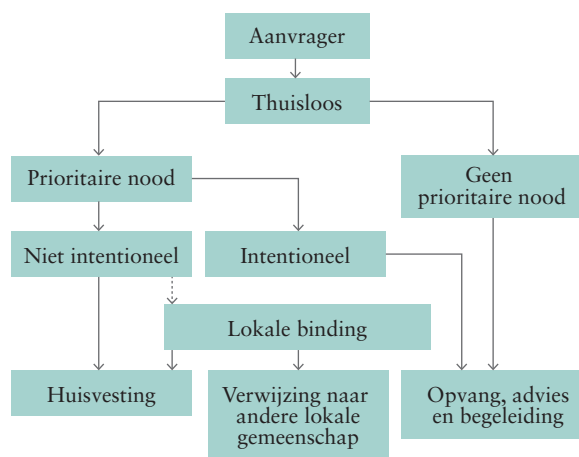
Mensen met een mentale achterstand zouden zich bijvoorbeeld niet bewust zijn van de consequenties van hun daden en zouden dus niet beschouwd mogen worden als 'vrijwillig thuisloos'. Hetzelfde geldt bij uitbreiding voor alcoholverslaafden. Iemand die daarentegen uit huis werd gezet ten gevolge van bewust gestelde handelingen waarvan hij wist dat deze tot een uithuiszetting konden leiden, wordt beschouwd als 'vrijwillig thuisloos' (bijvoorbeeld iemand die weigert om zijn huishuur te betalen).

Het intentioneel karakter wordt altijd geval per geval beoordeeld in functie van de individuele situatie van de persoon.

Het is belangrijk op te merken dat als iemand beschouwd wordt als vrijwillig thuisloos, dit niet betekent dat men hem op straat laat staan. In het kader van de wetgeving die op dit moment van kracht is, heeft hij recht op opvang en begeleiding. De wet werd namelijk in het leven geroepen om ook de oorzaken van zijn thuisloosheid aan te pakken.

4. Men moet een lokale band hebben of anders gezegd, men mag geen band hebben met een andere lokale overheid. Alleen in het geval wanneer de lokale overheid een band kan vaststellen met een andere geografische zone zal ze weigeren tussen te komen.

Als iemand aan deze vier voorwaarden beantwoordt, is de lokale overheid wettelijk verplicht om hem of haar te huisvesten.



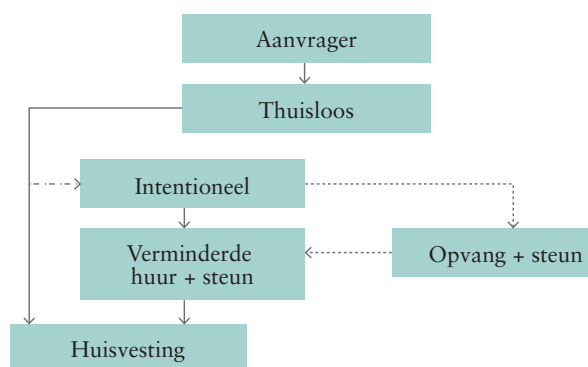
Vanaf 31 december 2012

Er is voorzien dat de vier criteria tegen eind 2012 worden afgeschaft en dat enkel de vraag “*Bent u thuisloos?*” overblijft. Als dit het geval is, zal de betrokkene aanspraak kunnen maken op huisvesting of opvang. Het gaat dan om een vangnet voor iedereen.

Het criterium vrijwilligheid wordt daarentegen wel behouden, maar wordt facultatief. Dit betekent dat de *local authority* (verder: LA) zal kunnen beslissen om na te gaan of de persoon vrijwillig thuisloos is. De LA kan echter ook beslissen om nooit dit criterium te hanteren. Als ze beslist om de intentionaliteit na te gaan en ze slaagt er niet in om ze vast te stellen, moet de LA huisvesting voorzien. Als ze het intentioneel karakter van de thuisloosheid wel kan vaststellen, zal ze een beperkte huurovereenkomst (*short Scottish secure tenancy*) moeten aanbieden. Dit is een huurovereenkomst waarbij de huurder minder zekerheid heeft dan bij een gewaarborgde huurovereenkomst (*full Scottish secure tenancy*). Ze kan bijvoorbeeld na zes maanden verbroken worden.

Er bestaat slechts één uitzondering op dit recht voor alle thuislozen: als iemand uit een woning wordt gezet die hij heeft verkregen via het wettelijke systeem, en opnieuw thuisloos is, kan hij geen aanspraak meer maken op een permanente woning maar wel op opvang en steun voor herinschakeling in het wettelijk systeem (wat met onderbroken pijlen in het onderstaande schema is aangegeven).

Een van de grootste verschillen tussen het huidige systeem en het systeem dat vanaf 2013 van kracht zal zijn, is de eenvoud van dit laatste. In het nieuwe systeem kán de vraag of iemand vrijwillig thuisloos is worden gesteld, terwijl ze in het eerste systeem verplicht moest worden gesteld.



1.1.4. Uitoefening van het recht

Momenteel moeten thuislozen die huisvesting willen verkrijgen zich richten tot de lokale overheid waarmee ze een band hebben (voorwaarde van de lokale band). De lokale overheid onderzoekt dan of de betrokkene in aanmerking komt voor huisvesting (zie 1.1.3).

Wanneer de overheid van oordeel is dat er geen prioritaire situatie bestaat, kan de betrokkene bij diezelfde overheid binnen de 21 dagen na ontvangst van de beslissing een herziening van die beslissing aanvragen.

Als de aanvrager niet tevreden is over de manier waarop de beslissing werd genomen, kan hij een procedure in rechte opstarten. De rechtbank spreekt zich dus niet uit over de grond van de zaak, maar wel over de manier waarop de beslissing werd genomen.

1.1.5. Monitoring en evaluatie

In Schotland was monitoring eerst de taak van de *Homelessness Task Force* die op basis van de vastgestelde behoeften de weg voor de huidige wetgeving vrijmaakte. Daarna heeft de *Homelessness Monitoring Group* de toepassing van de wetgeving aangaande thuisloosheid op zich genomen⁷⁸.

⁷⁸ Scottish Executive (n.d.). *Helping Homeless People. An Action Plan for Prevention and Effective Response. Homelessness Task Force Final Report*; The Scottish Government (2008). *Helping Homeless People. Homeless Monitoring Group Report*.

De balans voor de toepassing van de Schotse wetgeving is eerder positief, ook al blijven er nog enkele moeilijkheden bestaan.

Een mooie opsteker voor deze wetgeving is dat alle lokale overheden vandaag een strategie ter bestrijding van thuisloosheid hebben, wat voordien niet het geval was. Jaarlijks zijn er zo'n 30.000 personen die van het Schotse programma gebruik kunnen maken. Van de 32 lokale overheden zijn er 13 die 100% van de thuislozen als prioritair identificeren. Slechts vier lokale overheden identificeren minder dan 80 % van de thuislozen als prioritair.

Een van de moeilijkheden die nog bestaat, is de grote kloof tussen het aanbod en de vraag naar huisvesting, wat tot spanningen leidt op de huurmarkt, met name tussen thuislozen en personen die niet thuisloos zijn maar wel behoefte hebben aan huisvesting. Gezien de inkrimping van de lokale budgetten zijn er ook problemen met de begeleiding van thuislozen⁷⁹.

1.2. Franse ervaring

1.2.1. Oorsprong

Het recht op huisvesting maakt deel uit van de internationale verbintenissen die Frankrijk heeft geratificeerd en wordt sinds 1982 ook in diverse wetten vermeld. Eén daarvan mag met recht de basiswet hiervoor worden genoemd. Het gaat om de 'wet-Louis Besson' van 13 mei 1990⁸⁰ waarin het recht op huisvesting werd gedefinieerd en die de inwerkingstelling door de Staat en de departementen voorzien heeft van departementale actieplannen gericht op huisvesting van mensen in armoede. Sindsdien is elk departement verplicht om een dergelijk plan te implementeren. En hoewel het recht op huisvesting niet is opgenomen in de Grondwet, werd het in 1995 wel door de Grondwettelijke Raad erkend als *doelstelling met een grondwettelijke waarde*.

Ondanks de bestaande wettelijke instrumenten, is het probleem van gebrekkige huisvesting nog steeds niet

opgelost. Integendeel. In 2006 manifesteerde een aantal verenigingen om de probleemsituatie rond huisvesting in Frankrijk aan de kaak te stellen. Om te protesteren tegen de zorgwekkende omstandigheden waarin heel wat mensen leven, hadden ze hun tenten opgeslagen langs het kanaal Saint-Martin in Parijs. Deze actie kreeg heel wat media-aandacht en heeft ertoe bijgedragen dat de toenmalige Franse president de beslissing nam om het recht op huisvesting inroepbaar te maken.

1.2.2. Inhoud van het recht

De wet van 5 maart 2007 (DALO-wet)⁸¹, waarmee het inroepbaar recht van kracht werd, en die in 2009 werd gewijzigd, creëert een instrument waardoor mensen zonder huisvesting of met gebrekkige huisvesting als prioritair worden beschouwd voor het verkrijgen van een woning aangepast aan hun behoeften en waardoor ze binnen een bepaalde termijn een passend aanbod krijgen voorgesteld.

De wet biedt ook de mogelijkheid om tijdelijk onderdak te vragen en te verkrijgen.

1.2.3. Begunstigden

De DALO-wet bepaalt drie categorieën personen die er een beroep op kunnen doen:

1. personen die een sociale woning hebben aangevraagd en voor wie de wachttijd uitzonderlijk lang is (de termijn wordt in elk departement vastgelegd in functie van de lokale context);
2. personen zonder huisvesting of met gebrekkige huisvesting; tot deze categorie behoren mensen die te goeder trouw (*de bonne foi*) zijn⁸² en die hun woning hebben verloren, die dreigen uitgezet te worden zonder herhuisvesting, die tijdelijk worden ondergebracht of gehuisvest in een instelling of doorgangswoning, die in onbewoonbare, ongezone of gevaarlijke woningen wonen, die met een minderjarig kind of mindervalide persoon gehuis-

79 Er staan cijfergegevens in het laatste verslag met statistieken over de wetgeving rond thuisloosheid, beschikbaar op National Statistics Scottish Government (2011). *Operation of the homeless persons legislation in Scotland: quarters ending 30 June and 30 September 2010 (including households in temporary accommodation at 31 December 2010)*, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/344139/0114472.pdf>.

80 Wet nr. 90-449 van 31 mei 1990 ter instelling van het recht op huisvesting.

81 Wet nr. 2007-290 van 5 maart 2007 ter instelling van het inroepbaar recht op huisvesting en houdende diverse maatregelen betreffende sociale cohesie. [onze vertaling]

82 De goede trouw wordt verondersteld. Om deze veronderstelling om te keren, komt het toe aan de bemiddelingscommissie (zie 1.2.4) om aan te tonen dat de persoon zichzelf bewust in een situatie van slechte huisvesting heeft gebracht.

vest zijn in gebouwen die duidelijk overbevolkt zijn of niet geschikt zijn voor behoorlijke huisvesting;

- personen die onderdak in een aangepaste structuur aanvragen (opvangstructuur, instelling of doorgangswoning, collectieve woning of hotelaccommodatie met sociale bestemming).

1.2.4. Uitoefening van het recht

Minnelijke schikking

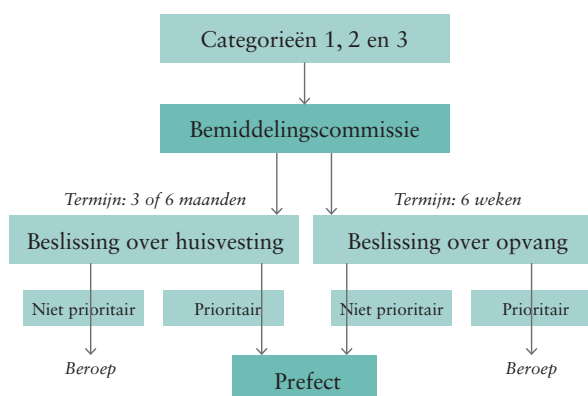
De aanvragers kunnen een minnelijke schikking inleiden bij een bemiddelingscommissie⁸³. Die wordt voorgezeten door iemand die door de prefect⁸⁴ wordt aangeduid. Ze omvat vier colleges van drie leden die respectievelijk de Staat, de lokale gemeenschappen, de verhuurders en opvangbeheerders, de huurdersverenigingen en organisaties voor socio-professionele inschakeling vertegenwoordigen. Het secretariaat wordt verzorgd door een door de prefect aangeduide dienst.

De commissie verzamelt elementen bij de verhuurders en de sociale hulpverleners, en beslist binnen de zes maanden of drie maanden (naargelang het departement) over de aanvragen tot huisvesting, en binnen de zes weken (overal) over de opvanganvragen. De beslissingen kunnen voor de rechtbank worden betwist volgens de voorwaarden van het gemeen recht. Zo kan een aanvrager naar de administratieve rechtbank stappen om een beslissing van de commissie, om de betrokkene als niet-prioritair te bestempelen, aan te vechten.

De bemiddelingscommissie maakt aan de prefect de lijst over met prioritaire aanvragen waaraan dringend gevolg moet worden gegeven. De prefect moet de aanvragers vervolgens doorverwijzen naar een sociale verhuurder, en een perimeter en termijn vastleggen. De toewijzing van een woning gebeurt vanuit het contingent dat voor de prefect is voorbehouden en dat overeenstemt met 25 % van de sociale woningen (via de wet van 25 maart 2009⁸⁵ heeft hij ook het recht om

gebruik te maken van één vierde van het contingent van de bedrijven⁸⁶).

De prefect mag ook bepaalde erkende privéwoningen⁸⁷ mobiliseren, maar in de praktijk wordt deze mogelijkheid uiterst zelden gebruikt. Voor Ile-de-France, waar de woningmarkt bijzonder gespannen is, voorziet de wet dat er ook een herhuisvesting kan worden voorgesteld in een ander departement dan dat van de betrokken bemiddelingscommissie⁸⁸. Tot slot moet de voorgestelde woning aangepast zijn aan de behoeften en mogelijkheden van de aanvrager. De aanvrager mag in principe niet weigeren, tenzij de woning niet aangepast is, omdat ze bijvoorbeeld te ver van de werkplek van de aanvrager ligt.



Geschillenprocedure

Wanneer een gunstige beslissing niet wordt uitgevoerd binnen de wettelijke termijn (drie of zes maanden voor huisvesting, zes weken voor opvang), kan de administratieve rechtbank worden gevat om de uitvoering van de beslissing af te dwingen. De rechtbank moet binnen de 2 maanden een uitspraak doen. Wanneer de rechter vaststelt dat er binnen de wettelijke termijn geen aangepast voorstel werd gedaan, legt hij de prefect een rechterlijk bevel op met de mogelijkheid tot betaling van

⁸³ Er bestaat een bemiddelingscommissie per departement. Wet nr. 2009-323 van 25 maart 2009 voorziet echter ook de mogelijkheid om er meerdere per departement te creëren.

⁸⁴ De prefect is de vertegenwoordiger van de Staat in de verschillende Franse departementen. Zijn rol bestaat er met name in om het beleid van de Staat op het niveau van het departement te coördineren.

⁸⁵ Wet nr. 2009-323 van 25 maart 2009 betreffende mobilisatie voor huisvesting en strijd tegen uitsluiting [onze vertaling].

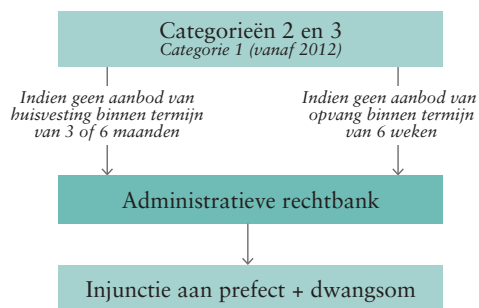
⁸⁶ Sinds het midden van de 20ste eeuw verplicht het PEEC-systeem (Participation des Employeurs à l'Effort de Construction) bepaalde bedrijven om een bijdrage te leveren aan de bouw van sociale woningen, met name via de voorafname van een bijdrage op basis van de betaalde lonen. Daartegenover staat dat die bedrijven het recht hebben om een deel van het sociale huuraanbod te reserveren. Het is uit dit contingent dat de overheid tot een kwart van de beschikbare woningen mag aanspreken.

⁸⁷ Het gaat om woningen die het voorwerp vormen van een overeenkomst tussen de Staat en een privé-eigenaar die zich ertoe verbindt zijn goed te verhuren aan een prijs lager dan de marktprijs en die als tegenprestatie een fiscaal voordeel of bouwpremie krijgt.

⁸⁸ Wet nr. 2009-323 van 25 maart 2009 betreffende mobilisatie voor huisvesting en strijd tegen uitsluiting.

een dwangsom bij laattijdige uitvoering. Het bedrag van deze dwangsommen werd bij wet⁸⁹ vastgelegd. Ze worden gestort in het fonds voor stadsplanning maar worden gehaald uit het budget huisvesting van de Staat. Bijgevolg gaat het bedrag van de dwangsom van één budgetlijn voor huisvesting naar een andere lijn van dit budget.

Parallel met deze beroepsprocedure die door de DALO-wet wordt voorzien, zijn er door sommige ontevreden aanvragers schadevergoedingsprocedures opgestart voor de rechtbank. De eerste beslissingen waarbij de Staat wordt veroordeeld om deze aanvragers te vergoeden, beginnen op dit moment het licht te zien. Zo was de administratieve rechtbank van Parijs in twee uitspraken van 17 december 2010 van oordeel dat de Staat haar verantwoordelijkheid niet nakwam door geen herhuisvesting aan te bieden. Ze veroordeelde de Staat tot het betalen van een bedrag van 2.000 euro aan de eiser.



1.2.5. Monitoring en evaluatie

Er werd een Opgvolgingscomité opgericht dat de toepassing van de DALO-wet op het terrein moet evalueren. Dit Comité, waarin vertegenwoordigers van verschillende actoren uit de huisvestingssector zetelen, moet aan de president van de republiek, de eerste minister en het parlement een jaarverslag over de toepassing van de DALO-wet overmaken. Naast de cijfers over DALO, beschrijft het opvolgingscomité de successen en moeilijkheden met betrekking tot de implementatie van de wet. Het signaleert verder een

.....

89 Wet nr. 2009-323 van 25 maart 2009. De wet stelt dat het bedrag van de dwangsom "bepaald wordt in functie van de gemiddelde huurprijs van het type woning dat door de bemiddelingscommissie als aangepast aan de behoeften van de aanvrager wordt beschouwd". In een advies van 2 juli 2010 stelt de Franse Raad van State dat de rechter dit bedrag, dat is opgevat als een referentiebedrag, kan moduleren zolang hij dat op een geproportioneerde manier doet (RvS, advies, 2 juli 2010, Mr. Abdelkrim MAACHE, nr. 332825).

reeks goede praktijken en doet aanbevelingen aan de overheid⁹⁰.

Op basis van de verslagen van het Opgvolgingscomité kunnen we enkele vaststellingen maken.

Het systeem wordt nu drie jaar toegepast en het aantal procedures blijft stijgen. In december 2010 bleef de teller staan op iets minder dan 180.000 procedures of zo'n 5.000 procedures per maand. Ook het aantal herhuisvestingen neemt toe. Voor dezelfde periode tellen we 12.500 mensen die opnieuw werden gehuisvest of opgevangen nog vóór een tussenkomst van de commissie, en 68.300 gunstige beslissingen waarvan er 27.000 resulteerden in herhuisvesting of opvang. Het blijft echter erg beperkt in verhouding met het totale aantal slecht gehuisvesten in Frankrijk dat op 3,6 miljoen wordt geschat en waarvan er 658.000 niet over een woning beschikken⁹¹. Een gebrek aan informatie verklaart met name waarom niet nog meer procedures zijn opgestart.

Het aantal herhuisvestingen mag dan wel toenemen, door het te kleine aanbod kan nog steeds niet aan de behoefte worden voldaan. Dit heeft tot gevolg dat bepaalde departementen een aanzienlijke achterstand oplopen bij de implementatie van de beslissingen. Om dit probleem te verhelpen pleit het Opgvolgingscomité ervoor om in de zones waar de nood het hoogst is privéwoningen te mobiliseren. Op dit moment neemt de privésector immers slechts 2,5 % van alle herhuisvestingen voor zijn rekening⁹².

Een verdienste van de DALO-wet is dat ze de bestaande behoeften en moeilijkheden aan het licht brengt. Zo legt ze bijvoorbeeld de grote discrepanties tussen de departementen bloot. Via de DALO-wet krijgt de Staat opnieuw vat op de instrumenten van zijn huisvestingsbeleid, maar we stellen vast dat de budgetten die worden vrijgemaakt voor sociale huisvesting daarentegen dalen.

.....

90 Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable (2010). *L'Etat ne peut pas rester hors la loi - Quatrième rapport annuel du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable*, s.l. Alle verslagen van het opvolgingscomité kunnen geraadpleegd worden via: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/index.shtml>.

91 Fondation Abbé Pierre (2011). *L'état du mal logement en France, 16ième rapport annuel*, s.l., Fondation Abbé Pierre.

92 Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, *op.cit.*, p. 79.

1.3. Lessen uit de twee buitenlandse voorbeelden

De deelnemers aan het overleg wensden enkele belangrijke punten aan te halen die tijdens de bespreking van de buitenlandse systemen aan bod kwamen en die interessant zijn voor de verdere discussie over de haalbaarheid en wenselijkheid van een gelijkaardig systeem in België.

Wat in beide systemen duidelijk naar voren komt, is de belangrijke rol die het verenigingsleven heeft gespeeld, zowel bij de totstandkoming als bij de verdere opvolging van de wetgeving.

Een grote verdienste van zowel de Schotse als de Franse wetgeving, is dat ze de problematiek zichtbaar hebben gemaakt. De nieuwe regelgeving zorgde ervoor dat er aandacht kwam voor de woningnood, en dit op verschillende niveaus. Het maatschappelijk en politiek debat werd aangezwengeld. Het sensibiliserend effect dat van de nieuwe wetgeving uitgaat, mag niet onderschat worden.

De invoering van een monitoring om de toepassing van de wetgeving alsook de kwaliteit van de gerealiseerde opvolging tot op de dag van vandaag te evalueren, speelt volgens iedereen een essentiële rol in de verbetering van de effectiviteit van deze wetgeving.

Voorts blijkt zeer duidelijk dat voor het welslagen van

een resultaatsverbintenis op het vlak van wonen, de kwestie van het aanbod cruciaal is. In Frankrijk wordt gewerkt via een contingent van sociale huisvesting dat ter beschikking wordt gesteld van de prefect om gebruikt te worden voor mensen die in het kader van de DALO-wet hun recht op wonen opeisen. In Schotland wordt, naast het sociale woningpark, ook de privé-markt gemobiliseerd door gebruik te maken van huurtoelagen.

Symbolisch is het erg waardevol dat huisvesting effectief erkend wordt als een recht voor eenieder. Het laat toe om de logica om te keren: waar voordien de toegang tot huisvesting een gevolg was of zou kunnen zijn van een reeks beleidsbeslissingen is nu het recht op wonen het uitgangspunt van waaruit de overheid actie moet ondernemen. Zowel in Frankrijk als in Schotland wordt melding gemaakt van de cultuuromslag die dit tot gevolg had op verschillende niveaus.

Tot slot blijkt dat de afdwingbaarheid van het recht op huisvesting in beide systemen niet enkel via de juridische weg gebeurt. In Frankrijk is er een heus systeem van bemiddeling in het leven geroepen, met een bemiddelingscommissie. En ook in Schotland kan men zich eerst richten tot de bevoegde overheid zelf om een herziening te vragen. Vaak komt er een oplossing uit de bus, voordat de persoon in kwestie zich tot de rechtbank moet wenden.

2. Effectiviteit van het recht op huisvesting in België

In het licht van de studie van de Schotse en Franse wetgeving, kan men zich afvragen of het ook in België mogelijk is om het recht op huisvesting als een resultaatsverbintenis te gaan zien. Alvorens ons te verdiepen in deze gerichte vraag, maken we eerst een verplichte omweg langs artikel 23 van de Grondwet en enkele bestaande maatregelen.

2.1. Pistes geboden door artikel 23 van de Grondwet

Sinds 1994 is het recht op wonen in België verankerd in de Grondwet.

Artikel 23 van de Grondwet bepaalt:

“Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid: [...] 3° het recht op een behoorlijke huisvesting; [...].”

Artikel 23 is een programmatorisch artikel, wat wil zeggen dat de overheid zich engageert om dit recht geleidelijk te verwezenlijken. Sociale en economische rechten zijn namelijk rechten die een positieve verplichting inhouden voor de overheid. Het vergt middelen om deze te realiseren en ze kunnen niet van vandaag op

morgen een realiteit zijn. Via beleidsmaatregelen moet men pogen om stappen in de goede richting te zetten. Het recht op huisvesting zoals bekrachtigd door artikel 23 is in meerdere wettelijke teksten of decreten geconcretiseerd. Zo trachten onder meer de Vlaamse Wooncode, de huisvestingscode van het Brusselse Gewest en de Waalse huisvestingscode een praktische uitvoering te geven aan het recht op een behoorlijke huisvesting.

Er wordt erkend dat het *standstil*-beginsel van toepassing is op artikel 23. Het standstil-beginsel houdt in dat een bestaande of gerealiseerde bescherming niet mag worden afgebouwd. Dit betekent dat de wetgever geen maatregelen mag nemen die ingaan tegen de doelstelling die ingeschreven staat in artikel 23 van de Grondwet, namelijk het waarborgen van het recht op een behoorlijke huisvesting. Men mag dus nooit via wetten of decreten het beschermingsniveau dat er nu is rond huisvesting verminderen.

Dat inperkingen op het recht op wonen succesvol kunnen worden aangevochten op basis van artikel 23 van de Grondwet blijkt uit een arrest van het Grondwettelijk Hof betreffende de Vlaamse Wooncode⁹³. De wooncode liet namelijk toe aan sociale huisvestingsmaatschappijen om de huurovereenkomst eenzijdig te ontbinden zonder voorafgaande tussenkomst van een rechter wanneer de huurder de verruimde contractuele plichten onvoldoende nakomt. Het Grondwettelijk Hof heeft deze bepaling vernietigd met de expliciete motivering dat deze in strijd is met het recht op behoorlijke huisvesting zoals gewaarborgd in artikel 23 van de Grondwet⁹⁴.

Ondanks het feit dat artikel 23 in principe geen directe werking heeft, hebben enkele rechters⁹⁵ het principe van het recht op degelijke huisvesting als afdwingbaar recht aanvaard. Uiteraard wordt er telkens een belangenafweging gemaakt. Stilaan ontwikkelt er zich

rechtspraak ten voordele van een meer verankerd en afdwingbaar recht op wonen.

2.2. Gebrek aan effectiviteit

Er bestaan in België diverse maatregelen die erop gericht zijn om het recht op huisvesting effectiever te maken. Hoewel de bedoelingen in principe goed zijn, bereikt de toepassing van deze maatregelen niet altijd het vooropgestelde doel. In dit deel geven we enkele voorbeelden weer van bestaande regelgeving die in de praktijk niet, onvoldoende of slecht wordt toegepast. Het is niet de bedoeling om exhaustief te zijn, maar enkel om te illustreren dat interessante instrumenten, die in theorie voorhanden zijn, geen succes in de praktijk garanderen als ze niet benut worden.

De wet aangaande de opeising van leegstaande gebouwen valt op door haar gebrek aan effectiviteit. De wet werd gestemd in 1993, maar het aantal gevallen waarin ze werd toegepast, is op één hand te tellen. Hetzelfde geldt voor de bepalingen die het publieke beheer van leegstaande gebouwen mogelijk maken. Dit is niet alleen te verklaren door een gebrek aan middelen en een gebrek aan politieke wil. Aangezien de bepalingen geen voldoende afdwingbaar karakter hebben, zien de overheden die gebouwen zouden kunnen opeisen of in publiek beheer nemen af van dit recht uit vrees onpopulaire maatregelen te nemen.

Ook de bepalingen betreffende de huurwaarborg hebben te lijden onder inefficiëntie. Het Steunpunt heeft in het verleden overigens al gewezen op het gebrek aan effectiviteit van de wet betreffende de huurwaarborg. Ondanks de nieuwe bepalingen die in 2007 van kracht werden, blijven de moeilijkheden op het terrein bestaan: de banken zijn weinig happig om een bankgarantie toe te kennen aan hun cliënten terwijl ze het nochtans verplicht zijn, eigenaars vragen en krijgen een waarborg in contant geld, het neutrale formulier dat door de wetgever is voorzien, wordt weinig gebruikt⁹⁶.

93 Grondwettelijk Hof, arrest nr. 101/2008 van 10 juli 2008.

94 "Gelet op de verplichting die artikel 23 van de Grondwet aan de bevoegde wetgevers oplegt om het recht op een behoorlijke huisvesting voor iedereen te bevorderen, op het belang, voor de effectieve verwezenlijking van dat recht voor de meest achtergestelde personen, van de sector van de sociale huisvesting, en op de daarmee verbonden onzekerheid met betrekking tot dat recht, is de mogelijkheid, voor de verhuurder, om de huurovereenkomst te beëindigen zonder voorafgaande rechterlijke controle, met toepassing van een uitdrukkelijk ontbindend beding, echter niet evenredig met het doel de leefbaarheid in de sociale woonwijken te waarborgen." *Ibid.*, B.25.2.

95 Kort geding Rechtbank Charleroi 19 januari 2000, R.G.D.C., 2000, p. 590; Kort geding Rechtbank Brussel, 19 juni 2002, J.T. 2002, p. 50; Vrederegerecht Ukkel, 27 april 2007, J.L.M.B. 2007, p. 1003.

96 Zie Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanonzekerheid en sociale uitsluiting (2009). *Verslag armoedebestrijding 2008-2009. Deel 1. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 29-44 en Persbericht Werkgroep Huurwaarborg (26 mei 2011). *Wet huurwaarborg werkt niet! Parlement moet actie ondernemen*.

Tot slot heeft de toepassing van sommige bepalingen catastrofale gevolgen voor kansarme personen. Zoals bijvoorbeeld de toepassing door de burgemeesters van de regels inzake onbewoonbaarheid. Zo worden heel wat woningen die als ongeschikt worden beschouwd (voornamelijk om redenen van overbevolking) onbewoonbaar verklaard met als gevolg dat de bewoners op straat worden gezet, vaak zonder herhuisvesting.

2.3. Resultaatsverbintenis

Er is, zeker op het vlak van uitzetting, een trend in de richting van de realisatie van een resultaatsverbintenis. Zo aarzelen vrederechters niet om een uitzettingsmaatregel op te schorten zolang de uitgezette huurder niet opnieuw is gehuisvest⁹⁷. De huisvestingscode van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voorziet bovendien dat de burgemeester op zoek moet gaan naar herhuisvestingmogelijkheden voordat mensen uit hun woning worden gezet. In Vlaanderen voorziet de Wooncode de mogelijkheid voor de burgemeester die een persoon heeft moeten herhuisvesten na een onbewoonbaarheidsverklaring om de kosten die dat met zich heeft meegebracht bij de nalatige eigenaar terug te vorderen⁹⁸. Om de toepassing van deze maatregel te bevorderen, is de Wooncode gewijzigd zodat het Gewest de mogelijkheid geeft, wanneer een samenwerkingscontract met de betrokken gemeente is afgesloten, om de kosten waaraan de gemeente het hoofd zou moeten bieden voor te schieten. Vervolgens is het aan de gemeente om die kosten terug te vorderen bij de nalatige eigenaar⁹⁹. Zo wordt de toepassing van de mogelijkheid tot terugvordering niet langer geremd door de terughoudendheid van sommige burgemeesters om zelf de kosten bij de eigenaars terug te vorderen.

Voor wat betreft de OCMW's, is het hun plicht om ervoor te zorgen dat eenieder kan leven in waardigheid. De toegang tot huisvesting is immers een van de elementen die noodzakelijk is voor een leven in menselijke waardigheid. De OCMW's zijn dan ook verplicht om hun cliënten hulp te bieden opdat ze toegang zouden krijgen tot behoorlijke huisvesting. Mensen die

van oordeel zijn dat het OCMW zijn verplichtingen niet nakomt, kunnen zich wenden tot de arbeidsrechtbank om hun rechten af te dwingen. Er werden al OCMW's verplicht om hulp te bieden aan mensen die slecht gehuisvest waren. De rechtspraak is evenwel niet eenduidig betreffende de resultaatsverbintenis die bij de OCMW's zou liggen¹⁰⁰.

De idee van een resultaatsverbintenis voor de overheid lijkt stilaan meer vorm te krijgen. Zo wordt in het kader van de hervorming van de Waalse huisvestingscode voorgesteld om een Waalse burgemeester die een woning onbewoonbaar verklaart te verplichten om de personen die door zijn beslissing worden uitgezet, opnieuw te huisvesten. In dit specifieke geval berust de resultaatsverbintenis bij de burgemeester waardoor het recht op huisvesting kan worden gegarandeerd¹⁰¹.

Daarnaast heeft de Vlaamse Woonraad in een advies met enkele richtlijnen voor een duurzaam huisvestingsbeleid het inroepbaar recht op huisvesting gesignaleerd als mogelijke piste¹⁰².

Op andere terreinen daarentegen lijken we van de logica van een resultaatsverbintenis weg te bewegen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij bemiddeling voor de vrederechter: die werd verplicht gemaakt in 2002 maar weer afgeschaft in 2008. Motief hiervoor was dat de rechter perfect kon bemiddelen tijdens de eigenlijke rechtszitting zonder de verplichting dit vooraf te moeten doen. Hetzelfde geldt voor beroepsprocedures in de Brusselse sociale huisvesting: huurders die een beslissing betwisten, krijgen mogelijk nooit antwoord van de huisvestingsmaatschappij of de toezichthoudende instelling omdat het niet-antwoorden door de huisvestingsmaatschappij of de toezichthoudende instelling telkens betekent dat de betwisting wordt verworpen. Vroeger gold het tegenovergestelde: niet antwoorden betekende dat het dossier werd aanvaard. In de nieuwe situatie krijgt de huurder dus geen gemotiveerde beslissing meer die uitlegt waarom hij de gevraagde sociale woning niet heeft gekregen.

97 Zie rechtspraak geciteerd in: Observatoire de la santé et du social (2010). *Expulsion et sans-abrisme en Région de Bruxelles-Capitale. Une approche juridique transversale*, eindrapport van een onderzoek gevoerd door Nicolas Bernard en Laurent Lemaire van de Facultés universitaires Saint-Louis, p. 184 e.v.

98 Decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, art. 15, *Belgisch Staatsblad*, 19 augustus 1997.

99 Decreet van 29 april houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, art. 38 5°, *Belgisch Staatsblad*, 4 mei 2011.

100 Zie Versailles, Philippe (2009). "Aide et intégration sociale" in X., *Guide social permanent. Vol. 4 - Droit de la Sécurité sociale: commentaire*, Kluwer, Suppl. 912, p. 416.

101 Gouvernement wallon (2011). *Réforme du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable. Note d'orientation*, p. 28.

102 Vlaamse Woonraad (30 juni 2011). Krijtlijnen voor een duurzaam woonbeleid. Aanbevelingen van de Vlaamse Woonraad voorafgaand aan het Woonbeleidsplan Vlaanderen. Advies 2011/06, p.14.

3. Denkpistes

Verschillende vragen werden opgeworpen tijdens het seminarie en het overleg. We stellen de meest pertinente voor, onder de vorm van denkpistes, om zo de eerste krijtlijnen van het debat over een resultaatsverbintenis in België aan te geven.

Velen zien in de instelling van een resultaatsverbintenis voor de overheid de mogelijkheid om de logica om te keren: het recht op wonen zou niet langer het mogelijke gevolg zijn van politieke beslissingen, maar zou er het uitgangspunt van worden. Dit zou een sterke symbolische vooruitgang inhouden, met zeker ook concrete resultaten op het terrein. Zou teweegbrengen. Men zou niet langer moeten uitgaan van wat er ter beschikking is en hiermee vervolgens trachten mensen te huisvesten. Het uitgangspunt dient te zijn dat iedereen recht heeft op degelijke huisvesting. Vervolgens moet men beleidsacties ondernemen om dit in de praktijk te realiseren.

3.1. Aanbod aan huisvesting

Het invoeren van een resultaatsverbintenis kan niet los gezien worden van het probleem van het aanbod. Er is een schrijnend tekort aan degelijke en betaalbare huisvesting en de plannen voor de uitbreiding van het sociale woningpark zullen onmogelijk de nood kunnen lenigen. In het vorige hoofdstuk werden de voornaamste problemen met betrekking tot de toegang tot huisvesting op een rijtje gezet.

De invoering van een resultaatsverbintenis kan een effect hebben op het beleid rond aanbod van huisvesting. Wanneer aan de overheid een verplichting wordt opgelegd, die via de rechtbank (eventueel via dwangsommen) kan worden afgedwongen, zal deze gemotiveerd zijn om alles in het werk te stellen om in voldoende aanbod te voorzien. Ze zal minstens aangemoedigd worden om de bestaande instrumenten (bijvoorbeeld de wetgeving tegen leegstand) beter te benutten.

Dit gezegd zijnde, zijn er ook ambitieuze maatregelen nodig om het aanbod te verhogen. Verschillende pistes zijn mogelijk om te zorgen voor meer aanbod. Aan de ene kant moet men nadenken over de uitbreiding van het aantal sociale woningen. Aan de andere kant dient men ook de privé-markt te mobiliseren, met name

via de sociale verhuurkantoren of bijvoorbeeld door de toekenning van huurtoelagen, gekoppeld aan een omkadering van de huurprijzen. Er is heel wat belangstelling voor de Schotse strategie waarbij voor de huisvesting niet enkel het aanbod aan sociale huisvesting wordt aangesproken, maar ook de privéwoningmarkt.

Sommigen benadrukken bovendien dat de verantwoordelijkheid niet enkel bij de overheid hoort te liggen. Ook de privésector moet blijf geven van solidariteit en een inspanning leveren om woningen toegankelijk te maken. Het moet bijvoorbeeld mogelijk zijn om eigenaars van leegstaande gebouwen echt te verplichten de nodige werken uit te voeren om ze verhuurbaar te maken. Vanuit diezelfde logica heeft de Waalse Vereniging van Steden en Gemeenten (UCVW) kritiek geuit op het idee, dat in het kader van de hervorming van de Waalse huisvestingscode is geopperd, om de verplichting tot herhuisvesting bij de burgemeester te leggen¹⁰³.

3.2. Monitoring en evaluatie

Een van de verdiensten van de DALO-wet is, volgens het 'rapport-Bouchet'¹⁰⁴, dat ze bepaalde lacunes in het huisvestingsbeleid duidelijker in de verf zet. De toepassing van de DALO-wet toont bijvoorbeeld de kloof tussen het aanbod en de vraag aan, en ook de versnippering van de bevoegdheden van de betrokken spelers op het gebied van huisvesting. Sommigen denken dat de instelling van een resultaatsverbintenis, zoals in Frankrijk en Schotland, ook in België voor een duidelijker beeld zou kunnen zorgen van de problemen die de toepassing van het recht op huisvesting met zich meebrengt.

Er bestaan in België organen die aspecten van het woonbeleid bestuderen, zoals het Gewestelijk Observatiecentrum voor de huisvesting en de Adviesraad voor huisvesting in Brussel, het Steunpunt Ruimte en Wonen en de Vlaamse Woonraad in Vlaanderen, en de Conseil Supérieur du Logement in Wallonië. Er zou bekeken moeten worden in welke mate deze instel-

.....

103 Union des Villes et des Communes de Wallonie (2011). *Réforme du Code wallon du logement, relogement par le bourgmestre et ancrage local: l'Union adresse des propositions au Ministre Nollet*.

104 *Relever le défi du droit au logement en Ile de France*, rapport van de werkgroep voorgezeten door Paul Bouchet, 2009.

lingen een monitoring uitvoeren zoals het Opvolgingscomité van de DALO-wet of de Schotse *Monitoring Group*. Indien dit het geval is, moet men nagaan of alle wetgeving over wonen het voorwerp uitmaakt van een evaluatie.

Monitoring en evaluatie zijn belangrijk, zowel vooraf om duidelijk de problemen te detecteren, als nadien ter opvolging van de genomen maatregelen. De rol van het verenigingsleven is hierbij cruciaal. De verenigingen kunnen een impuls geven voor de totstandkoming van nieuwe regelgeving en ze kunnen een waakhondfunctie opnemen ten aanzien van de implementatie ervan op het terrein.

3.3. Verantwoordelijke voor de verbintenis

Zowel tijdens het seminarie als de daaropvolgende overlegvergaderingen was er een grote eensgezindheid over de wens dat het huisvestingsbeleid wordt generationaliseerd en dat één enkele instantie aansprakelijk wordt voor deze verbintenis met betrekking tot het recht op huisvesting.

Velen zijn van oordeel dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het recht op huisvesting het best door het Gewest wordt opgenomen. Dit zou betekenen dat een resultaatsverbintenis op het vlak van huisvesting op het gewestelijke niveau zou komen te liggen. Hoewel het Gewest best de politieke verantwoordelijkheid krijgt, is het ook nodig om het lokale niveau voldoende te betrekken. Voor de uitvoering van het woonbeleid is het gemeentelijke (of eventueel intercommunale) niveau een belangrijke partner. De middelen moeten dan uiteraard ook voorzien worden opdat de gemeenten hun taak hierin kunnen opnemen. Ook werd het idee geopperd om gemeenten die de door het gewestelijke niveau opgelegde vereisten niet naleven (bijvoorbeeld op het vlak van de bouw van sociale woningen), te sanctioneren. Op die manier zouden de discrepanties tussen de gemeenten in de uitvoering van het huisvestingsbeleid kunnen worden beperkt.

Door de resultaatsverbintenis inzake huisvesting bij één enkele overheid te concentreren, zou er in ieder geval slechts één enkele verantwoordelijke zijn. Dit zou het woonbeleid voor de burger overzichtelijker maken. Op die manier zou ook een mogelijk getouwtrek tussen de verschillende niveaus voorkomen kunnen worden.

3.4. Doelgroep

Iedereen heeft recht op degelijke huisvesting. Het is dan ook een delicate oefening om een doelgroep af te bakenen, aangezien het stellen van criteria er automatisch toe leidt dat bepaalde mensen worden uitgesloten. Bovendien is het moeilijk om rekening te houden met alle mogelijke (toekomstige) demografische evoluties zoals die van nieuw samengestelde gezinnen, buitenlandse arbeidskrachten, studenten, zorgbehoevenden enzovoort, die een impact kunnen hebben op de woningnood.

De deelnemers aan het overleg menen dat de ETHOS-typologie, die door FEANTSA werd ontwikkeld, een goede basis kan zijn. Deze typologie identificeert verschillende situaties van thuisloosheid en gebrekkige huisvesting: ze vermeldt 13 categorieën en gaat van personen die op straat leven tot personen die over preciaire, instabiele of ontoereikende huisvesting beschikken¹⁰⁵.

Sommigen pleiten voor een progressieve aanpak, wat betekent dat men gefaseerd te werk zou gaan. Er moet voorrang worden gegeven aan personen die in een uiterst kwetsbare situatie zitten, bijvoorbeeld mensen die uit hun woning zijn gezet nadat die onbewoonbaar werd verklaard. Vervolgens zou het recht op huisvesting dan progressief kunnen worden uitgebreid tot het alle situaties van gebrekkige huisvesting omvat.

.....

105 Zie <http://www.feantsa.org/code/fr/pg.asp?Page=546>.

Lijst van deelnemers

Seminarie en overleggroep

- Agentschap Wonen-Vlaanderen
- ACW
- Association Lyonnaise Pour l'Insertion par le Logement (ALPIL)
- Centre Démocrate Humaniste - Cabinet du ministre de la Formation
- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme
- Ecolo - Parlementaire wallonne
- Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix
- Facultés universitaires Saint-Louis
- Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANTSA)
- Fédération Wallonne des Assistants Sociaux de CPAS (FéWASC)
- Fonds du Logement de Wallonie
- Groen! - Studiedienst
- Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées
- Huurdersbond Oost-Vlaanderen
- Juge de Paix honoraire
- Koepel van Christelijke Werknemersorganisaties (ACW)
- La Strada
- Les petits riens - Un toit à Soi
- Lokaal sociaal beleid Gent
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Samenlevingsopbouw Brussel
- Samenlevingsopbouw Vlaanderen vzw
- Service public de Wallonie - Direction interdépartementale de la Cohésion sociale (DiCS)
- Service public de Wallonie - Département du logement
- Scottish Council for Single Homeless
- Solidarités Nouvelles Wallonie
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk
- Sp.a - Kabinet van minister van Wonen, Energie en Sociale Economie
- Syndicat national des propriétaires
- Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP asbl)
- Universiteit Antwerpen
- Universiteit Hasselt
- Vlaamse Overleg Bewonersbelangen
- Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen
- Vlaamse overheid, Agentschap inspectie RWO, Wooninspectie
- Vlaamse woonraad

Bilaterale contacten

- Agence Alter
- Buurthuis Bonnevie
- CECODHAS Housing Europe

III. ALTERNATIEVE WOONVORMEN: MEER DAN EEN HUIS, EEN THUIS

Heel wat mensen worden geconfronteerd met grote problemen om een degelijke woning te vinden en te houden. In antwoord op deze woonproblematiek zijn verschillende initiatieven ontstaan, zowel vanuit de betrokkenen zelf als vanuit organisaties en instellingen. Het zijn deze alternatieve woonvormen die het voorwerp uitmaken van dit hoofdstuk. Na een beschrijving van deze initiatieven, duidt het Steunpunt enkele tendensen aan, enerzijds aangaande de drempels die mensen in armoede ondervinden, dit terwijl ze toch heel wat investeren in deze alternatieven, en anderzijds wat betreft de meerwaarden die deze woonvormen bieden.

Inleiding

Heel wat organisaties, waaronder het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (hierna: het Steunpunt), maken al vele jaren melding van de tekorten op de woningmarkt en beklemtonen dat het voor arme mensen steeds moeilijker is om een betaalbare woning te vinden. In hoofdstuk I dat gewijd is aan de context van huisvesting in België brengen we die vaststellingen in herinnering en actualiseren we die.

Wanneer mensen geconfronteerd worden met de moeilijkheid om hun recht op een behoorlijke woning uit te oefenen, creëren sommigen die zelf. Ze kiezen (of zijn gedwongen te kiezen) voor een andere weg om een 'thuis' te bouwen die hen toelaat te wonen, zich te ontplooiën, een gezinsleven te leiden, aan hun toekomst te werken. Die alternatieve vormen van wonen zijn talrijk, net als de levenstrajecten en –projecten van hun bewoners. Sommigen installeren zich ver weg van verstedelijkte gebieden, in een caravan op een toeristisch domein. Anderen gaan op zoek naar de kieren van de stad en nemen hun intrek in leegstaande gebouwen. Nog anderen kiezen ervoor om zich te verenigen en hun voordeel te doen met de solidariteit van het groepswonen. Naast deze alternatieve vormen van wonen op zich, ontwikkelen sommige mensen of organisaties alternatieve strategieën om toegang te verwerven tot een al dan niet klassieke woning, door die zelf te bouwen, collectief te sparen of via wooncoöperatieven. Het moge duidelijk wezen, het studieveld is breed. De deelnemers aan het overleg hebben dat zo willen houden om de omvang van het fenomeen te beklemtonen en de vele aspecten die de verschillende alternatieve woonvormen gemeenschappelijk hebben duidelijk naar voren te brengen.

Het is interessant een zekere opening van het beleid vast te stellen ten opzichte van deze alternatieve woonvormen. In het Vlaams Gewest lijkt de samenwerking tussen de huisvestings- en de welzijnssector¹⁰⁶ een kader te vormen waarbinnen projecten van alternatief wonen goed kunnen gedijen. In het Waals Gewest heeft de regering er zich toe geëngageerd om: “(...) *andere vormen van wonen te erkennen en te begeleiden,*

zoals solidair wonen, de ‘kangoeroewoning’, gemeenschapshuizen, overgangswoningen en intergeneratiele woningen, (...)”¹⁰⁷. Het ontwerp tot hervorming van de Waalse huisvestingscode bevat bovendien een maatregel die een versoepeling in die zin inhoudt¹⁰⁸. In Brussel zullen, “[...] *wat de nieuwe woonformules betreft, onder andere gemeenschaps- en intergeneratiele woningen worden ontwikkeld in samenwerking met de verenigingssector. De formules van coöperatieven, gezamenlijke aankoop en co-eigendom zullen worden aangemoedigd*”¹⁰⁹.

We hebben het hierboven al aangehaald, de initiatieven die kunnen worden ondergebracht binnen het onduidelijk omliggende veld van de alternatieve woonvormen zijn talrijk en gevarieerd. We zullen in eerste instantie dan ook proberen om de contouren van dit veld nauwkeuriger te definiëren, de manier toe te lichten waarop de overleggroep dit concept heeft benaderd en de specifieke invalshoek aan te geven van waaruit de problematiek in dit hoofdstuk is behandeld (1). In het tweede punt zullen we specifiek ingaan op de alternatieve vormen van wonen: solidair wonen (2.1), permanent wonen op toeristische terreinen (2.2) en de bewoning van leegstaande gebouwen (2.3). Het derde punt handelt over alternatieve manieren om toegang te krijgen tot een woning, via autoproductie (3.1) of via alternatieve manieren om eigendom te verwerven (3.2).

Het is belangrijk om te preciseren dat het geenszins de bedoeling van dit hoofdstuk is om een exhaustieve en gedetailleerde beschrijving te geven van elke vorm van alternatief wonen. We geven de voorkeur aan een meer globale benadering, waarbij de klemtoon ligt op de gemeenschappelijke tendensen die uit het denkwerk naar voren kwamen, eerder dan op de technische aspecten. Die grote transversale assen zijn de aspecten van waaruit prioritair moet worden gewerkt

106 Kabinet van de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie en Kabinet van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (4 juni 2010). *Afsprakenkader samenwerking wonen-welzijn*, Brussel, Vlaamse Regering.

107 Waalse Regering (2009). Waalse regeerverklaring 2009-2014, *Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire*, p. 97.

108 Minister van Duurzame ontwikkeling en Openbaar ambt (2011). *Réforme du Code wallon du logement et de l'habitat durable*. Oriëntatienota, p. 47: “Er zal een mogelijkheid worden ingevoerd om af te wijken van de definitie van huisvesting zoals die beschreven staat in de WHV om op die manier de Regering in staat te stellen rekening te houden met alternatieve of innoverende vormen van wonen...”.

109 Brussels Hoofdstedelijk Gewest (12 juli 2009). *Een duurzame ontwikkeling van het Gewest ten dienste van de Brusselaars*. Regeerakkoord 2009-2014, p. 29.

om een basis te creëren om in de toekomst eventueel op voort te werken en van waaruit meer gedetailleerd kan worden ingegaan op elke alternatieve woonvorm op zich. Dat is de reden waarom punt vier van dit hoofdstuk gewijd is aan de grote gemeenschappelijke kenmerken voor alle bestudeerde alternatieve vormen van wonen. Ter conclusie formuleren we een reeks beleidsaanbevelingen.

Dit hoofdstuk is de vrucht van het werk van een overleggroep die 11 keer heeft vergaderd. De groep bestond uit vertegenwoordigers van 24 verschillende organisaties¹¹⁰: verenigingen waarin armen het woord nemen, verenigingen uit de sector van de thuislozenhulp, federaties van maatschappelijk werkers van de OCMW's,

.....

110 Zie deelnemerslijst aan het einde van dit hoofdstuk.

1. Concept en invalshoek

1.1. Algemeen concept, specifieke invalshoek

“We werken met mensen die op straat slapen: dat is hun ‘alternatieve woonvorm’.”

Het concept ‘alternatieve woonvormen’ kan vele ladingen dekken, al naargelang de invalshoek van waaruit het wordt benaderd. Het kan gaan om ecologische, ideologische of economische alternatieven, alternatieven die zich opdringen wegens de ouderdom... of om een combinatie van enkele van deze factoren. Het gaat om een concept dat doorgaans verwijst naar initiatieven die uitgaan van mensen die over een gemiddeld tot hoog inkomen beschikken. Het is hier niet onze bedoeling om tegenstellingen te benadrukken tussen concepten of personen, maar wel om het kader van de reflectie duidelijk te stellen. Hoewel de problemen waarover wij ons tijdens dit overleg hebben gebogen hoofdzakelijk projecten van en voor mensen in armoede betreffen, zijn heel wat elementen van onze reflectie ook geldig voor middenklasse-initiatieven, zeker gezien de woningmarkt minder en minder toegankelijk wordt, ook voor mensen met gemiddelde inkomens.

Voor sommige deelnemers, verenigingen waar armen het woord nemen, doet het gebruik van de uitdruk-

pleitbezorgers van het recht op een waardige woning voor iedereen enzovoort. Gezien de bestaande initiatieven, het aantal projectdragers rond de tafel en de literatuur over dit onderwerp, is er besloten om deze rijke materie te analyseren en te verwerken volgens het prisma dat bij de start van het overleg was vastgelegd. We zijn een vast analyseschema overeengekomen dat kijkt naar de moeilijkheden en obstakels, naar mogelijke oplossingen, en naar de meerwaarde die deze alternatieve vorm van wonen biedt voor de mensen. Om tot de inhoud van dit hoofdstuk te komen, hebben we de literatuur en de projecten de kritische toets van de overleggroep laten ondergaan. Op verschillende plaatsen in de tekst zijn citaten opgenomen om enkele pertinente uitspraken uit de overlegvergaderingen aan bod te laten komen. Deze citaten zijn illustratief bedoeld en vertalen niet per se een algemene opinie.

king ‘alternatieve woonvormen’ vragen rijzen. Het gaat volgens hen om een concept dat een realiteit dekt waartoe de allerarmste mensen geen toegang hebben: *“(...) de alternatieve woningen zijn niet betaalbaar omdat de eisen die daarmee gepaard gaan niet overeenstemmen met de realiteit waarin mensen in armoede leven, noch met de middelen waarover ze beschikken (materiaalkosten, toegang tot premies, confrontatie met normen op het vlak van veiligheid, gezondheid, stedenbouw). Waar de allerarmsten elke dag opnieuw aan werken, zijn alternatieven voor wonen, zodat ze over een woning kunnen beschikken die financieel haalbaar is en waarover ze zich meester voelen”¹¹¹.*

Desalniettemin hebben we de uitdrukking ‘alternatieve woonvormen’ behouden, omdat die verwijst naar een globale benadering, die zich niet specifiek richt tot één groep in het bijzonder, en die groep bijgevolg ook niet kan stigmatiseren. Dit hoofdstuk handelt dus over een algemeen concept, de alternatieve vormen van wonen, maar vanuit een specifieke invalshoek, zijnde mensen in armoede die oplossingen zoeken voor het tekort aan

.....

111 LST Ciney-Marche (juni 2011). “Reconnaître les résistances à la misère”, *La main dans la main*, n°288, p. 4-5.

betaalbare woningen op de ‘klassieke’ woningmarkt. Het deel van dit Verslag over huisvesting wordt ingeleid door een contextschets van de huidige situatie op de woningmarkt. Een analyse van alternatieve woonvormen kan immers niet worden losgekoppeld van de strijd die arme mensen moeten leveren om een degelijke betaalbare woning te vinden en te behouden. Dankzij onze specifieke invalshoek brengen we in herinnering hoe belangrijk het is dat er voortdurend op wordt toegezien dat een algemene aanpak ook arme mensen ten goede komt.

1.2. Subjectieve functies van wonen

Dit hoofdstuk wil verder kijken dan de fysieke, technische en objectieve kenmerken van een woning en voor alles de ‘subjectieve functies’ van wonen centraal stellen¹¹²: de rol van een veilige plek, een plaats om zich te herbronnen, de basis voor banden en solidariteit, de rol die een woonst speelt in het leven van eenieder. De deelnemers aan het overleg benadrukken dat achter de uitdrukking ‘alternatieve woonvormen’ veel meer schuilgaat dan stenen, muren, een dak. Ze herinneren eraan dat iemands gezinsleven en sociaal leven ontstaat vanuit een woning. En dat het in diezelfde woning is dat men een schuilplaats zoekt tegen de agressie van buitenaf of van waaruit men zich kan organiseren om werk te zoeken.

Deze visie is essentieel om de strijd voor het recht op huisvesting te kunnen vatten, geleverd door de *“aller-armsten [die], daar waar ze zich bevinden, hun eigen manier van wonen ontwikkelen als verzet tegen de ellende”*¹¹³.

Deze ruime kijk op wat een woonst inhoudt, laat onmiddellijk toe om de kritiek te relativiseren die de kop opsteekt wanneer het thema van deze woonvormen wordt aangesneden, namelijk de kwestie van de kwaliteit en de gezondheid. Van bij het begin leefde binnen de overleggroep de bekommernis dat dit werk absoluut niet mocht uitmonden in een pleidooi voor woningen van het type ‘witte producten’, tweederangswoningen voor tweederangsmensen. De deelnemers

aan het overleg, de projectdragers en de verschillende mensen die hun toevlucht hebben gezocht tot alternatieve woonvormen die we ontmoet hebben, bevestigen dat ze een waardig leven leiden binnen een kader dat ze vaak zelf hebben gekozen (ook al gaat het om een gedwongen keuze¹¹⁴) en soms zelf hebben gebouwd. Het probleem van de kwaliteit van de woning is zeker niet beperkt tot alternatieve woonvormen, maar is een probleem van wonen in het algemeen. De vraag is met welke maatstaf kwaliteit wordt gemeten. En laat dat nu net een van de uitdagingen van dit hoofdstuk zijn: de fundamenteën van deze norm ter discussie stellen in het licht van de ervaringen van mensen in armoede.

1.3. Top-down en bottom-up

Om de definiëring van het onderwerp van dit hoofdstuk te vervolledigen, lijkt het ons interessant om nog een ander element te preciseren: het duidelijke onderscheid waar de meeste deelnemers aan het overleg, en voornamelijk de verenigingen waar armen het woord nemen, voor pleiten, namelijk tussen projecten die uitgaan van instellingen, organisaties of de overheid enerzijds (top-down) en spontane initiatieven, die de vrucht zijn van de creativiteit en van de energie van arme mensen om hun huisvestingsprobleem op te lossen (bottom-up) anderzijds. Het is vanzelfsprekend niet de bedoeling om een waardeoordeel te vellen over deze of gene benadering. Wel willen we systematisch de aandacht vestigen op de noodzaak om de tweede groep op dezelfde manier te behandelen als de eerste, op het vlak van reglementering, regularisering, invoering van labels enzovoort.

112 Stassen, Jean-François (1999). *Les fonctions subjectives du logement face à l'épreuve de l'exclusion. Quelques jalons sur la route d'un logement alternatif*, Actes du colloque du logement en marge... au logement alternatif, p. 49-57.

113 Lardinois, Fabien (juni 2011). “L’habitat en résistance à la misère”, *La main dans la main*, n°288, p.1.

114 Zie 4.2.1.

2. Alternatieve woonvormen

2.1. Solidair wonen

2.1.1. Definitie

In 2006 verscheen een studie waarin de volgende definitie van solidair wonen werd gehanteerd, een definitie waarin de deelnemers aan het overleg zich kunnen terugvinden: *“Bij solidair wonen gaat het om een leefomgeving en een leefproject voor één of meerdere mensen waarvan er ten minste één maatschappelijk kwetsbaar is (in bestaansonzekerheid leeft) of dat dreigt te worden. Deze mensen schrijven zich formeel of informeel in tot deze woonvorm. Deze mensen zijn er zich op één of andere manier van bewust dat zij gemeenschappelijke belangen hebben en krijgen soms begeleiding of (specifieke of algemene) maatschappelijke bijstand. Solidair wonen vertaalt zich concreet in groepswonen, dat wil zeggen in een aantal autonome woningen die samenboren en bewoond worden door meer dan twee volwassenen die met elkaar geen andere banden hebben dan deze woonwijze, en waarbij het geheel één of meerdere gemeenschappelijke ruimten bevat”*¹¹⁵.

2.1.2. Meerwaarde

Projecten van solidair wonen kunnen een antwoord bieden voor een aantal mensen in armoede die moeilijkheden hebben om aan huisvesting te geraken. Niet enkel hun woonprobleem vindt zo een oplossing, de solidariteit onder de bewoners zorgt er ook voor dat andere problemen aangepakt kunnen worden. Een project van solidair wonen kan bijvoorbeeld een alternatief zijn voor het klassieke lineaire traject¹¹⁶ waar dak- en thuislozen meestal op aangewezen zijn of als overgangsfase voor jongeren na een verblijf in een instelling, zoals aan bod komt in hoofdstuk IV. Solidair wonen zorgt er met name voor dat mensen uit hun isolement worden gehaald en helpt vermijden dat

hun sociale banden totaal uiteenvallen. Het afbreken van sociale banden is net een van de karakteristieken van ‘thuisloosheid’.

Het project dat sinds enkele jaren gedragen wordt door Fami-home, het nachtasiel Hoeksteen, het sociaal verhuurkantoor (SVK) ‘Ieder zijn woning’ en Diogenes, is gebaseerd op solidair wonen. Het solidair woonproject wordt eerder als vertrekpunt dan als eindpunt beschouwd en betekent een hulpmiddel, tussen de andere, om thuislozen te begeleiden naar sociale reïntegratie. De woningen worden beheerd door het SVK dat een tijdelijke huurovereenkomst aanbiedt die, als alles goed gaat, na 18 maanden kan worden omgezet naar een klassieke huurovereenkomst. De kamer is de enige privé-ruimte, de andere plaatsen zijn gemeenschappelijk. De ‘rechtstreekse toegang van de straat naar een woning’ maakt onder meer mogelijk dat de bewoners kunnen experimenteren met het samenwonen terwijl ze beschikken over een collectieve sociale begeleiding en ook een individuele begeleiding op vraag. Ze bepalen zelf, met de steun van sociaal werkers, de regels voor het samenleven.

Voor bewoners in een solidair woonproject is deze huisvesting vaak tijdelijk, een overgangsfase naar andere huisvesting. Maar in principe kan een solidair woonproject een duurzaam karakter hebben.

De solidaire woonprojecten die gekend zijn, zijn veelal top-down, waarbij het initiatief (mee) genomen werd door een organisatie. De deelnemers aan het overleg vinden het erg belangrijk dat er ook voldoende ruimte is voor bottom-up initiatieven. Wanneer nieuwe regelgeving wordt uitgewerkt, zou er telkens over gewaakt moeten worden dat deze niet leidt tot uitsluiting van spontane initiatieven vanuit bewoners zelf.

2.1.3. Obstakels

Er is in België al ervaring met projecten van solidair wonen, maar al bij al blijven deze in aantal vrij beperkt. Vaak zijn ze ook weinig bekend. Er zijn heel wat struikelblokken die zulke projecten belemmeren.

115 Habitat & Participation, SUM Research en Facultés universitaires Saint-Louis (2006). *Solidair Wonen. Studie over de mogelijkheden voor de erkenning van het groepswonen voor mensen in een kwetsbare sociale toestand*, Grootstedenbeleid, p. 72.

116 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2010). *Verslag armoedebestrijding 2008-2009 deel 2. Naar een coherente aanpak in de strijd tegen dakloosheid en armoede*. Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

Onrechtvaardige gevolgen van het statuut van samenwonende

“In 30 jaar is niets veranderd. Ik had me geïnstalleerd met vier andere mensen, allen werklozen, en we vreesden voortdurend een controle van de RVA, die zo zou ontdekken dat we samenwoonden. Het kostte hen ontzettend veel energie om zich daartegen te beschermen. Die situatie is vandaag de dag nog steeds dezelfde.”

Heel wat bottom-up projecten van alternatief wonen stranden, soms al voor de aanvang, omwille van de impact die het statuut van samenwonende heeft of kan hebben op het inkomen van de deelnemers. Wanneer het gaat om projecten die gedragen worden door een organisatie of instelling, wordt dit obstakel vaak pas na vele demarches en onderhandelingen opgeheven. De bedragen van leefloon, werkloosheidsuitkering, de inkomensgarantie voor ouderen en de tegemoetkoming aan personen met een handicap variëren naargelang de persoon in kwestie het statuut van alleenstaande of van samenwonende heeft.

Het bedrag van het leefloon¹¹⁷ is lager wanneer men samenwonende is. Onder samenwoning wordt verstaan *“het onder hetzelfde dak wonen van personen die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen”*¹¹⁸. Het ‘hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen van huishoudelijke aangelegenheden’ is natuurlijk voor interpretatie vatbaar. In de praktijk zien we dat OCMW’s geen eenduidig beleid hebben ten aanzien van bewoners die solidair wonen. Sommige OCMW’s oordelen dat het over samenwonenden gaat, andere OCMW’s kennen (vaak na onderhandeling) wel het statuut van alleenstaande toe.

Ook het bedrag van de werkloosheidsuitkering¹¹⁹ hangt af van de situatie van het huishouden. Dezelfde definitie van samenwonen wordt gehanteerd als bij het leefloon en ook hier is deze voor interpretatie vatbaar.

Voor de inkomensgarantie voor ouderen (IGO)¹²⁰ kan het instappen in een project van solidair wonen zelfs een dubbele bestraffing opleveren. Bij de IGO wordt een basisbedrag toegekend en een verhoogd basisbedrag voor alleenstaanden. Dit verhoogde basisbedrag wordt enkel toegekend aan *“personen die hun hoofdverblijfplaats niet met één of meer andere personen delen”*¹²¹. Een bewoner in een solidaire woonst zal dus niet (meer) in aanmerking komen voor dit verhoogde basisbedrag. Bovendien zal men voor de berekening van het precieze bedrag van de IGO het totaal van de bestaansmiddelen van alle bewoners in aanmerking nemen.

Voor de tegemoetkomingen aan personen met een handicap¹²² tot slot hanteert men de volgende definitie van het begrip huishouden: *“Het bestaan van een huishouden wordt vermoed wanneer ten minste twee personen die geen bloed- of aanverwant zijn in de eerste, tweede of derde graad, hun hoofdverblijfplaats op hetzelfde adres hebben”*. Wie alleen woont, ontvangt een hoger bedrag dan wie een huishouden vormt met anderen. Bovendien wordt het inkomen van de personen die een huishouden vormen verrekend.

De logica achter deze verminderde bedragen gaat terug op de schaalvoordelen die men heeft wanneer men met meerdere personen samenwoont. Ze brengt evenwel een schrijnende ongelijkheid met zich mee tussen aan de ene kant de mensen die afhangen van vervangingsinkomens of leefloon en aan de andere kant de mensen met een inkomen dat niet afhangt van hun statuut en die wel kunnen genieten van de schaalvoordelen van het samenwonen. Bovendien benadrukken de deelnemers aan het overleg dat deze voordelen zeer beperkt zijn in verhouding tot de vermindering van het vervangingsinkomen. En dit zelfs in die mate dat sommige mensen in armoede, wanneer ze gaan samenwonen met iemand anders, daarnaast een kleine woonst of een postbus huren om hun statuut van alleenstaande te kunnen behouden...

117 Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Belgisch Staatsblad*, 31 juli 2002.

118 Art. 14 van de wet van 26 mei 2002.

119 Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, aangevuld door het Ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering, *Belgisch Staatsblad*, 31 december 1991.

120 Wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, *Belgisch Staatsblad*, 29 maart 2001.

121 Er is een uitzondering voorzien wanneer men zijn hoofdverblijfplaats uitsluitend deelt met minderjarige kinderen, meerderjarige kinderen met kinderbijslag, bloed- of aanverwanten in rechte neergaande lijn die, hetzij met de aanvrager, hetzij met minderjarige kinderen of meerderjarige kinderen waarvoor kinderbijslag wordt genoten en de aanvrager samenwonen.

122 Wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan gehandicapten, *Belgisch Staatsblad*, 1 april 1987.

“Deze reglementering zet mensen ertoe aan om hun kinderen buiten te zetten wanneer ze 18 jaar worden.”

“Omdat we niet onmiddellijk een huis vonden, trokken we in bij mijn nicht. We konden ons bij haar niet laten inschrijven, zodat we drie maanden geen adres hadden. Zij trok van het OCMW, als ze wisten dat we daar inwoonden, kon dat gevaar meebrengen voor haar en haar kinderen. Ik was al blij dat ze ons wilde helpen, maar daarvoor moet ik haar niet in de problemen steken”¹²³.

Principieel pleiten de deelnemers aan het overleg duidelijk voor een individualisering van sociale rechten. Het onderscheid tussen een alleenstaande en een samenwonende en de daaruit voortvloeiende financiële gevolgen leidt tot onrechtvaardige situaties en zet een serieuze rem op projecten van alternatief wonen. Dit statuut doet mensen in armoede aarzelen om samen te wonen en duwt hen in een isolement. De solidariteit wordt zo gefnuikt, aangezien mensen elkaar niet kunnen ondersteunen door een woonst te delen. Sommigen zijn geneigd om te liegen over hun situatie en zich als alleenstaande op te geven door zich op een bepaalde plaats te domiciliëren, terwijl ze in feite elders wonen als koppel of in een groepswooning. Sommige actoren stellen ook vast dat het bestaan van dit statuut mensen ertoe brengt om hun samenwoning te stoppen of koppels ertoe brengt uit elkaar te gaan om financiële redenen.

Het debat over de individualisering van sociale rechten overstijgt het kader van dit overleg. De deelnemers aan het overleg roepen de politieke verantwoordelijken evenwel op om zich over de kwestie te buigen en de kennis erover te verfijnen. Er werd al een enorm werk verricht in de eerder aangehaalde studie over solidair wonen. Onder andere de kostprijs voor de sociale zekerheid van de afschaffing van het statuut van samenwonende voor personen die mogelijk kandidaat zijn voor deze alternatieve woonvorm werd berekend. De kostprijs en de voordelen voor de sociale zekerheid van de individualisering van sociale rechten zou het onderwerp moeten uitmaken van een ruimere studie dan een studie beperkt tot het publiek eventueel geïnteresseerd voor solidair wonen. Deze diepgaande studie zou ook rekening moeten houden met

de voordelen in termen van strijd tegen armoede, en voor welzijn en sociale cohesie die zo'n individualisering inhoudt: impact op het aanbod aan huisvesting, op de stimulering van de consumptie omwille van een verhoogde koopkracht, op een vermindering van de kosten voor gezondheidszorg...

Een andere - meer pragmatische - piste, die uitgebreid werd onderzocht in de bovenvermelde studie, bestaat erin om een 'solidair woonlabel' te creëren. Bewoners van een woonst met zo'n label, zouden dan het statuut van alleenstaande kunnen behouden. Voor de deelnemers aan het overleg zou dit een tussenstap kunnen zijn op weg naar een individualisering van sociale rechten. Ze waarschuwen er evenwel voor dat het uitwerken van dit systeem goed doordacht moet gebeuren in overleg met alle betrokken actoren, met inbegrip van de bewoners. Spontane solidariteit moet ook mogelijk blijven. Initiatieven die vanuit bewoners zelf worden opgestart, moeten zeker een plaats kunnen krijgen binnen zo'n regelgeving. De Interministeriële Conferentie Sociale Integratie, die opdrachtgever was van het geciteerde onderzoek, heeft een werkgroep opgericht om de modaliteiten van de invoering van dit label te bekijken.

Onaangepaste reglementeringen

De huurwetgeving is niet afgestemd op het samenwonen binnen solidaire woonprojecten. Wanneer meerdere mensen samen een woonst willen huren, dienen ze ofwel formeel samen te huren, ofwel wordt er gewerkt met één hoofdhuurder en verschillende onderhuurders. In beide gevallen stellen zich een aantal problemen. Bijvoorbeeld: wat moet er gebeuren wanneer een van de huurders vroeger weg wil? Welke huurders krijgen welk deel van de waarborg terug? Wat met de hoofdhuurder die in het kader van de onderverhuuring ook verhuurder wordt en daardoor meer plichten krijgt? Enzovoort.

Ook tal van andere regelgeving houdt weinig of geen rekening met de specificiteit van solidaire woonprojecten. De deelnemers aan het overleg noemen tal van obstakels waar ze tegenaan zijn gebotst: zeer strikte regels bij een herbestemming van een woonst, brandreglementering... Een concreet voorbeeld in het Vlaams Gewest, is dat een woning die door meerdere mensen wordt gehurd, doorgaans onder het kamerdecreet¹²⁴ valt in plaats van onder de Vlaamse Wooncode. Dit

123 Beweging van Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen (2005). *Recht op een behoorlijke huisvesting. Een dialoog tussen armste gezinnen van Oostende en diensten uit de woonsector*, p. 26-27.

124 Decreet van 4 februari 1997 houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers, *Belgisch Staatsblad*, 7 maart 1997.

decreet is namelijk van toepassing wanneer in de kamers één of meer van de volgende basisvoorzieningen ontbreken: wc, bad of douche, kookgelegenheid; en wanneer de bewoners hiervoor aangewezen zijn op gemeenschappelijke ruimtes. In dit kamerdecreet worden een aantal minimum-kwaliteitsnormen voorzien, die niet altijd zo eenvoudig na te leven zijn, zeker aangezien mensen die samen huren vaak een gewone gezinswoning delen. Zo moet bijvoorbeeld de minimale hoogte tussen vloer en plafond 2,2 meter bedragen, moet er een lavabo met stromend water en een zogenaamde reukafsnijder op de kamers aanwezig zijn, de ramen moeten een bepaalde oppervlakte hebben en er moet voldoende fietsenberging zijn.

Of het nu gaat om de huurwetgeving of om andere wetgeving die een impact kan hebben op woonprojecten (ruimtelijke ordening, gemeentelijke en politiereglementen...): er zouden aanpassingen moeten worden aangebracht voor solidaire woonprojecten. Nu ontbreekt het dikwijls aan informatie (zowel voor de dragers van projecten als voor de professionelen aan wie ze zich richten: administraties, sociaal werkers...).

Moeilijk leven in gemeenschap

Het samenleven met meerdere mensen is een grote uitdaging en vergt heel wat communicatie en afspraken. Een deel van het leven wordt immers gemeenschappelijk georganiseerd, wat bovendien kan wegen op de privacy van de bewoners. In verschillende projecten is het zo dat mensen elkaar niet op voorhand kennen en soms niets met elkaar gemeen hebben, behalve de nood aan een (alternatieve) woonst. Daarenboven hebben bewoners die rechtstreeks van de straat komen, vaak gewoontes opgebouwd die niet van de ene dag op de andere aan de kant geschoven kunnen worden. Het is vaak een lang proces om verslavingsproblemen op te lossen, maar ook om bijvoorbeeld te wennen aan het feit dat men een veilig onderkomen heeft.

“Een ex-dakloze man maakte iedere dag opnieuw zijn rugzak en nam al zijn geroef mee naar buiten. Het heeft hem wat tijd gekost om goed te beseffen dat hij een sleutel had, dat hij zijn spullen veilig kon achterlaten en dat hij 's avonds zonder problemen gewoon terug 'thuis' kon komen.”

Levensduur van het project

Tenzij het project van bij aanvang duurzaam verankerd is, bestaat steeds het risico dat het project

verdwijnt met de initiatiefnemers. Dit kan het geval zijn wanneer de oorspronkelijke bewoners (trekkers van het project) verhuizen waardoor het niet meer verder gedragen wordt. Maar ook projecten die door organisaties zijn opgezet, moeten soms noodgedwongen stoppen (wanneer er bijvoorbeeld geen middelen of subsidies meer voor kunnen worden uitgetrokken).

2.1.4. Steun aan projecten

Aangepaste begeleiding

Omwille van de collectieve dimensie is sociale begeleiding enerzijds van groot belang in het kader van solidaire woonprojecten. Projecten die zichzelf hebben bewezen, hebben expertise ontwikkeld op dit vlak. Ze bieden een flexibele vorm van ondersteuning aan en werken op vraag eerder dan begeleiding op te leggen. De karakteristieken van deze begeleiding zijn soepelheid en het collectieve aspect. We stellen helaas vast dat het momenteel ontbreekt aan middelen en vorming bij sociaal werkers om een aangepaste collectieve begeleiding te garanderen, aangezien hun opleiding gebaseerd is op individuele begeleiding.

Anderzijds benadrukt de overleggroep dat we te allen prijze moeten vermijden om begeleiding op te leggen. De bedoeling van solidaire woonprojecten is immers ook dat de bewoners zo veel mogelijk hun eigen ‘thuis’ kunnen vormgeven. De solidariteit tussen de bewoners is een groot pluspunt van deze woonvorm. Het zou spijtig zijn als deze wordt verdrukt door een al te strak opgelegde professionele begeleiding.

Informatie

Er is een grote nood aan informatie, zowel voor individuen en/of organisaties die een solidair woonproject willen opstarten als voor overheden, instellingen, enzovoort, die ermee te maken krijgen. Langs Franstalige kant bestaat er een gids over solidair wonen¹²⁵. Het zou interessant zijn als er ook een Nederlandstalige gids zou komen. Ook een aanspreekpunt waar men terecht kan voor informatie en advies (zowel wie een project wil opstarten als betrokken overheidsinstanties) zou zinvol zijn.

125 Habitat & Participation vzw (2004). *Guide de l'habitat groupé pour des personnes en précarité sociale*. 115 p.

2.2. Permanent wonen op campings¹²⁶

Heel wat mensen wonen vandaag de dag permanent op plaatsen die eigenlijk zijn voorbestemd voor toerisme. Deze alternatieve woonvorm maakte binnen het Steunpunt al het voorwerp uit van overlegvergaderingen. De resultaten daarvan staan in het twejaarlijks Verslag 2006-2007¹²⁷. De deelnemers riepen toen op om deze complexe realiteit op een genuanceerde manier te benaderen. De overleggroep die aan de basis ligt van dit hoofdstuk, wou de vaststellingen en aanbevelingen actualiseren die toen zijn geformuleerd. Zoals uit het vervolg van deze tekst zal blijken, heeft het feit dat het beleid rekening heeft gehouden met deze problematiek geleid tot bepaalde evoluties in zowel het noorden als het zuiden van het land. Die evoluties verschillen echter naargelang het gewest. Zo borrelde dit thema in het zuiden van het land de jongste maanden geregeld op in de actualiteit, terwijl in Vlaanderen het thema minder aan de oppervlakte komt.

2.2.1. Cijfers

De gewesten zijn verantwoordelijk voor permanent wonen. In Vlaanderen beoogt men de campingterreinen die onderworpen zijn aan een vergunning en weekendverblijven, terwijl in Wallonië het gevoerde beleid zich richt op verschillende realiteiten: campings, residentiële weekendverblijven, vakantie dorpen, straten met het karakter van tweede verblijf, verschillende noodverblijfplaatsen.

Voor het Waals Gewest gaat “de meest realistische en laagste schatting uit van 12.000 mensen die permanent wonen in een inrichting met toeristische bestemming”¹²⁸, een schatting waar veel actoren van het terrein achter staan. Deze cijfers blijken uit de tweede evaluatie van

het Plan HP¹²⁹; in 1999 waren er 8.514 personen gedomicilieerd op een toeristisch terrein, waarbij onmiddellijk erkend wordt dat dit cijfer waarschijnlijk een onderschatting is van de realiteit, omdat een groot aantal mensen die permanent in campings en toeristische zones verblijven daar niet gedomicilieerd zijn. In 2005 woonden er 9.285 personen op een toeristisch terrein; in 2006 waren er dat 7.729, in 2007 7.775. Het is belangrijk hierbij rekening te houden met het gegeven dat het gaat om cijfers van gemeenten die het Plan HP hebben onderschreven¹³⁰. De cijfers verzameld door de *Direction interdépartementale de la Cohésion sociale* (Interdepartementale directie van sociale cohesie) tellen voor 2010 8.305 personen, waarvan 7.978 gedomicilieerd, 327 niet gedomicilieerd en 321 die wonen in terreinen die werden omgevormd tot woonzone. Het betreft 34 gemeentes ofwel 170 terreinen met toeristische bestemming.

In het Vlaams Gewest lijkt de situatie sterk verschillend. Het aantal permanente bewoners werd slechts tot 2008 gevolgd door Toerisme Vlaanderen. En dat aantal evolueerde als volgt: 1998: 2.062; 2000: 1.728; 2002: 1.600; 2003: 1.545; 2006: 1.478 en 2008: 1.599¹³¹. De cijfers geven enkel de bewoners weer die gedomicilieerd zijn op de vergunningsplichtige campingterreinen. Het reële aantal bewoners ligt dus wellicht hoger, maar hier bestaan geen cijfergegevens over. In 2009 werd in de Vlaamse Codex ruimtelijke ordening een specifiek hoofdstuk toegevoegd dat mensen, onder bepaalde omstandigheden¹³², een tijdelijk woonrecht verleent. Sindsdien en omwille van de versoepeling van de reglementering vindt Toerisme Vlaanderen het niet langer noodzakelijk om deze problematiek nog op te volgen.

126 Onder deze noemer groeperen we verschillende concepten. In Vlaanderen gaat het effectief over campings in de eigenlijke zin van het woord. In het Waalse Gewest spreekt men eerder van terreinen met toeristische bestemming, opdat ook parken voor weekendverblijf, vakantieparken en campingterreinen eronder verstaan worden.

127 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2007). *Strijd tegen armoede. Evoluties en perspectieven. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 113-129.

128 Bernard, Nicolas (2009). “La problématique des campings permanents en Wallonie. Zones de non droit ou lieu d’expérimentation sociale?”, in Maury, Yann (red.). *Les coopératives d’habitants. Méthodes pratiques et formes d’un autre habitat populaire*, Brussel, Bruylant, p. 346.

129 Direction interdépartementale de la Cohésion sociale (2009). *Plan d’action pluriannuel relatif à l’habitat permanent dans les équipements touristiques. Deuxième rapport d’évaluation. Analyse de l’impact du Plan HP*, Namen, Ministère de la Région wallonne, p.19-28.

130 Het Plan HP werd als zodanig niet verplicht opgelegd voor heel het grondgebied van het Waals Gewest, maar er werd de gemeenten gevraagd zich erbij aan te sluiten. In 2007 namen 35 gemeenten (zijnde twee op de vijf betrokken gemeenten) deel aan het Plan HP. Die gemeenten waren wel goed voor 87 % van het totaal aantal getelde permanente bewoners in het Waals Gewest.

131 Toerisme Vlaanderen, dienst Openlucht recreatieve Terreinen en Vakantiewoningen, <http://www4.vlaanderen.be/dar/svt/cijfers/Exceltabellen/woonbeleid/bewoners/woonbewo01.xls>.

132 Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Belgisch Staatsblad*, 8 juni 1999. In artikel 145 worden ‘permanente bewoners’ als volgt gedefinieerd: “Permanente bewoners: personen die voldoen aan beide hiernavolgende voorwaarden: a) op 31 augustus 2009 betrekken zij reeds gedurende ten minste één jaar een weekendverblijf als hoofdverblijfplaats, zulks blijkens een voorlopige of definitieve inschrijving in het bevolkingsregister of het vreemdelingenregister van de betrokken gemeente, b) zij hebben geen andere woning volledig in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik”.

2.2.2. Situatie in het Vlaams Gewest

“Mensen krijgen daar de toelating om in de winter of buiten het seizoen in te trekken in de vissershuisjes van de kustcampings, maar vanaf Pasen moeten ze eruit om plaats te ruimen voor de toeristen. Deze mensen hebben doorgaans het statuut van dakloze en ze trachten deze periode te overbruggen met tijdelijke opvang.”

In Vlaanderen werd in 1993 een campingdecreet goedgekeurd dat de bedoeling had de ‘openlucht recreatieve verblijven’ hun oorspronkelijke bestemming, namelijk toerisme, terug te geven en permanente bewoning te verbieden. Naar aanleiding van de sociale drama’s die hierop volgden, keurde het Vlaamse Parlement op 5 mei 2004 een decreet goed dat dit campingdecreet van 1993 wijzigde, en bepaalde: *“is het toegestaan om de hoofdverblijfplaats te hebben op een toeristisch logies van de categorie Openlucht recreatief terrein voor personen die er al sinds 1 januari 2001 onafgebroken hun hoofdverblijfplaats hebben, alsook hun gezin, totdat aan hen een passende woning wordt aangeboden”*¹³³. In ons Verslag 2006-2007 betreurden de Vlaamse actoren de politieke desinteresse voor de thematiek. De situatie op het terrein leek te mislukken: mensen zijn zich na 2001 blijven inschrijven, gezinnen die geacht werden te vertrekken zijn gebleven, voornamelijk omdat de sociale huisvesting te duur was, op verschillende plaatsen stroomden nieuwe groepen binnen, enzovoort.

In het Vlaams Gewest gaat het ook om een provinciaal beleid, dat sterk varieert van de ene provincie tot de andere. In de provincie Vlaams-Brabant wordt, met de medewerking van RISO Vlaams-Brabant¹³⁴, een heel actief beleid gevoerd ter ondersteuning van de permanente bewoners van toeristische zones. In Boortmeerbeek is momenteel een pilootproject rond ‘sociaal buitenwonen’ in volle ontwikkeling. Vanuit de andere Vlaamse provincies bereikten ons weinig signalen over de situatie op het terrein. Wel bleek uit de reacties van opbouwwerkers dat het een probleem blijft voor bewoners om zich op een camping te domiciliëren. Op

.....

133 Art. 31 van het decreet van 10 juli 2008 betreffende het toeristische logies, *Belgisch Staatsblad*, 26 augustus 2008.

134 RISO staat voor ‘Regionaal Instituut voor Samenlevingsopbouw’. Het is een vzw die in de provincie Vlaams-Brabant opbouwwerk en buurtwerk organiseert. Reeds meerdere jaren werkt RISO Vlaams-Brabant aan een project rond permanent wonen op campings.

deze manier tracht de overheid permanente bewoning op campings verder af te bouwen.

De Vlaamse Codex ruimtelijke ordening verleent, onder bepaalde omstandigheden, een tijdelijk woonrecht aan permanente campingbewoners, in afwachting van nieuwe ruimtelijke uitvoeringsplannen. Tegen eind april 2012 moeten de onderzoeken naar planologische oplossingskaders voltooid zijn en de ruimtelijke uitvoeringsplannen moeten afgerond zijn tegen eind april 2015. Vraag blijft of er op dat moment een oplossing gevonden zal zijn voor de nog aanwezige permanente bewoners.

2.2.3. ‘Plan Habitat permanent’ in het Waals Gewest

Het Plan HP

Na een lang overlegproces heeft de Waalse Regering op 13 november 2002 een ‘Meerjarenactieplan betreffende de permanente bewoning van toeristische terreinen in Wallonië’ goedgekeurd. Het Plan HP heeft de bedoeling om mensen die permanent in campings, residentiële parken, weekenddomeinen en andere toeristische terreinen verblijven op vrijwillige basis te begeleiden.

Dit plan, dat niet verplicht was, maar waartoe de gemeenten die dat wensten konden toetreden, omvat twee fases. De eerste fase ging in 2003 van start en is bedoeld om gezinnen van wie de caravan zich in een overstromingsgebied bevond, in een nieuwe, degelijke woning te huisvesten. De tweede fase ging in januari 2005 van start en betreft andere voorzieningen buiten overstromingsgebieden. Omdat het om heel uiteenlopende situaties gaat, hangen de doelstellingen af van het resultaat van het overleg dat de gemeenten over de situaties van de verschillende voorzieningen hebben gevoerd. Verschillende opties worden bekeken, in volgende volgorde:

- behoud van de recreatieve bestemming van het domein en geleidelijke herhuisvesting van de betrokken permanente bewoners in een woning buiten het domein;
- wijziging van de bestemming van het domein tot een zone die niet langer voor recreatie of bewoning is bestemd, gekoppeld aan de geleidelijke herhuisvesting van de betrokken permanente bewoners in een woning buiten het domein;
- herbesteding van het domein tot woonzone waarbij geleidelijk aan de verschillende normen wordt voldaan (wijziging van het sectorplan, saneringen van de plaatsen, aanlegging weggennet, enzovoort).

Het tweede evaluatieverslag van het Plan HP werd in 2009 gepubliceerd¹³⁵. In navolging van die evaluatie heeft de minister voor Sociale Actie, bevoegd voor het Plan HP, voorgesteld dat Plan te actualiseren. Ondanks een storm van protest vanuit het verenigingsleven (open brief, manifestaties, interpellaties, artikels in de pers), heeft de Waalse Regering op 28 april 2011 de actualisering goedgekeurd. De doelstelling is vooruitgang te boeken rond vier assen:

- de terreinen met een toeristische bestemming onder controle houden, beheren of omvormen;
- werken aan het herhuisvestingsaanbod voor de bewoners;
- hen begeleiden;
- samenwerking organiseren.

Evaluatie van en debat over de actualisering van het Plan HP in 2011

Hoewel de invoering van het Plan HP tot enkele positieve zaken heeft geleid, zoals bijvoorbeeld een bewustwordingsproces en een beter begrip van het fenomeen door alle betrokken actoren, bevat de evaluatie ook fundamentele elementen die de doeltreffendheid van het plan op zich in vraag stellen. Een van de basisassen van het Plan HP is de vrijwillige herhuisvesting van de permanente bewoners. *“Ongeacht het referentiejaar is het globaal woningaanbod ruimschoots ontoereikend ten opzichte van het aantal permanente bewoners die in aanmerking komen voor herhuisvesting. We stellen een groot tekort aan woningen vast op het grondgebied van de HP-gemeenten”*¹³⁶. Nog zorgwekkender is dat *“de meeste herhuisvestingen (meer dan 60 %) gebeurd zijn via privé-operatoren, doorgaans met hogere huren, wat vaak problematisch is voor gezinnen met lage inkomens”*¹³⁷.

En wat met de mensen die er bewust voor gekozen hebben om permanent in die toeristische zones te wonen? Welk alternatief dat hun keuze respecteert en hun situatie verzekert, krijgen zij voorgesteld? De reconversieplannen naar woonzone lijken op heel wat obstakels te stuiten. De deelnemers aan het overleg sluiten zich aan bij de *Direction interdépartementale de la Cohésion sociale*, wanneer die zich afvraagt:

.....

135 Direction interdépartementale de la Cohésion sociale (2009). *Plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques. Deuxième rapport d'évaluation. Analyse de l'impact du Plan HP*, Namur, Ministère de la Région wallonne.

136 *Ibid.*, p. 85.

137 *Ibid.*

*“Zou het geen tijd zijn om het denkwerk te hervatten en daarbij de mensen, in plaats van de grond, centraal te stellen?” en “te aanvaarden dat bepaalde zones, die al sinds vele jaren en zonder daadwerkelijke tegenkanting van de publieke instanties de facto een andere bestemming hebben gekregen en die een aanzienlijk aantal permanente bewoners tellen, worden aangepast aan hun huidige bestemming”*¹³⁸.

*“Men zegt ons: jullie zijn illegalen, jullie moeten vertrekken. Maar wij, wij willen dat onze caravans een wettige plek zijn om te wonen. We hebben geen keuze, zelfs een sociale woning is te duur. De enige realistische oplossing is de wet!”*¹³⁹.

Wat betreft de actualisering van het Plan HP, zijn de betrokkenen niet te spreken over de manier waarop deze aanpassing werd doorgevoerd (zonder een werkelijk overleg met de verenigingen en in een heel korte periode). Zij zien de voorgestelde wijzigingen vooral als middelen om mensen de toegang tot deze alternatieve woonvorm te ontzeggen en dat terwijl er een acute crisis in de huisvestingssector aan de gang is waarop de overheden geen antwoord bieden. Het gevaar is groot dat de bijsturing van het Plan HP de situatie van de meest kwetsbare mensen nog fragieler maakt¹⁴⁰.

Ook de *Conseil supérieur du logement* (Hoge Huisvestingsraad) heeft een advies¹⁴¹ over dit onderwerp uitgebracht waarin hij wijst op een aantal knelpunten in het ontwerp van aanpassing van het Plan HP. De *Conseil supérieur* klaagt onder meer aan dat het niet duidelijk is welke doelstellingen men met deze aanpassing precies nastreeft: *“Gaat het bij deze toeristische voorzieningen in eerste instantie om een probleem van ruimtelijke ordening of is het de bedoeling om de betrokken bewoners ergens anders te huisvesten?”* De *Conseil supérieur* bevestigt opnieuw dat het om vrijwillige maatregelen moet gaan en benadrukt dat men alles in het werk moet stellen om tegemoet te komen aan de noden van de mensen die permanent wonen

.....

138 *Ibid.*, p. 86.

139 (9 juni 2011). Getuigenis van een bewoonster van een domein in het Waals Gewest tijdens een ontmoeting INTERREG georganiseerd door Habitat et Participation, PACT Métropole Nord, AREAS Gens du Voyage et Roms migrants en RELOGEAS in de camping de la Cala in Genappe.

140 Solidarités Nouvelles, Mouvement Lutte-Solidarités-Travail, Droit Au Logement Different, Le Miroir Vagabond asbl, Le Forum Social de Mettet, le Réseau wallon de Lutte contre la Pauvreté et La Teignouse (8 februari 2011). *Lettre ouverte collective au gouvernement d'habitants, d'associations et de réseaux*.

141 Conseil supérieur du logement (16 maart 2011). *Avis n° 25 sur le projet d'actualisation du Plan pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques de Wallonie*.

in gebieden met toeristische bestemming. De *Conseil* nuanceert ook de idee dat men het fenomeen van de permanente verblijven de kop wil indrukken: “*Mensen die op een camping gaan wonen, doen dat meestal om een uitweg uit de huisvestingscrisis te vinden*” maar “*het is een vergissing om te denken dat sociale problemen zullen verdwijnen als men een einde maakt aan de permanente verblijven*”, want “*wat zal er van de huidige bewoners worden?*” terwijl “*deze plekken voor heel wat mensen immers een laatste redmiddel vormen*”. De *Conseil supérieur* heeft ook ernstige reserves tegenover het voorstel om de minister van Binnenlandse Zaken te interpellieren over de domiciliëringen (zie punt 2.2.4).

Grote onzekerheid voor de bewoners

*“De verschillende stappen die we hebben moeten ondernemen om de terreinen te laten erkennen als woonzone en om de noodzakelijke subsidies te verkrijgen voor de uitvoering van de werkzaamheden hebben veel tijd gevegd. Velen van ons hebben de hoop verloren. Het is moeilijk om in onzekerheid te leven, zeker wanneer die aansleept”*¹⁴².

De politieke evolutie van de jongste maanden heeft het gevoel van onzekerheid van mensen die permanent op toeristische terreinen verblijven alleen nog maar versterkt.

*“Onze manier van wonen in onze caravans stelt ons in staat om harmonieus te leven en vaak om een beter bestaan te leiden dan wanneer we in een traditionele woning zouden verblijven. We zijn tevreden met onze beslissing en trots dat we, met de weinige middelen waarover we beschikken, onze plan kunnen trekken. Het zou veel nuttiger zijn om te zoeken naar middelen die deze keuze makkelijker maken, door die in te bedden in juridische en administratieve normen die de bewoners eenzelfde zekerheid bieden als de ‘legale’ huurders, in plaats van de willekeur van de eigenaars van de terreinen en van de collectieve voorzieningen (water, elektriciteit, toegangswegen...) het juridisch vacuüm te laten inpalmen dat kenmerkend is voor de situatie van degene die ervoor kiest in een caravan te leven”*¹⁴³.

142 Luttés Solidarités Travail (Juni 2010), Getuigenis van de bewoners van het Domaine Mayeur François in Onhaye, in *Le courrier des domaines*, driemaandelijkse, nr. 12, p. 2.

143 Stassen, Jean-François, *op.cit.*, p. 55.

2.2.4. Een veelheid en complexiteit aan situaties

Geen eenduidige oplossing

De deelnemers aan het overleg beklemtonen dat de realiteit niet eenduidig en moeilijk te vatten is. Dit blijkt eveneens uit verschillende onderzoeken bij mensen die permanent op toeristische terreinen verblijven. Uit een uitgebreide rondvraag door RISO Vlaams-Brabant in de periode 1997 - 2001 in het kader van een project in Zemst bleek dat nagenoeg alle bewoners op het terrein waren terecht gekomen omdat ze geen betaalbare woning hadden gevonden, financiële en/of relationele problemen hadden. Eén derde van hen koos bewust en blijvend voor het campingwonen; één derde van hen verkoos ondersteuning naar een meer reguliere manier van wonen zoals sociale huisvesting en één derde ten slotte volgde liever zijn eigen weg. De deelnemers aan het overleg benadrukken dat het niet gaat om een situatie op een welbepaald moment. Heel wat mensen hebben ‘gedwongen’ voor permanent wonen op toeristische terreinen gekozen omdat ze niet in de mogelijkheid verkeerden om een klassieke woning te verwerven. Toch zouden ze dat voor niets ter wereld willen veranderen omdat ze er zich thuis voelen.

In dit opzicht stemt de idee dat alle permanente bewoners in mensonwaardige omstandigheden leven en verplicht geherhuisvest zouden moeten worden om hen zo toegang te geven tot een degelijke woning niet overeen met de realiteit, noch met de verwachtingen van vele van de bewoners.

*“Een goede woning is belangrijk voor de gezondheid, maar het is ook belangrijk voor je moreel. Het is op alle punten belangrijk, je kunt geruster slapen. Als je ergens graag woont, ben je meer optimistisch, je staat graag op. Ik was een keer op een camping, je hoort de vogeltjes, het is daar gezellig. Dat werkt op je moreel, je staat met plezier op, dat doet er veel aan, dat geeft op, dan heb je weer moed om je werk te doen”*¹⁴⁴.

Materiële problemen

Tegelijkertijd is het duidelijk dat de situatie van bepaalde permanente bewoners in bepaalde domeinen echt voor problemen zorgt en dat zij ernaar verlangen een betaalbare, meer klassieke en degelijke woning te vinden. Ze hebben ontegensprekelijk te maken met materiële problemen. De terreinen zijn vaak

144 Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen, *op.cit.*

niet geschikt voor het intensieve gebruik dat ervan wordt gemaakt: problemen met water- en energietoevoer, geen aansluiting op de riolering, problemen met de verzekering, moeilijke postbedeling, slechte staat van de wegen, mobiliteitsproblemen... Sommige problemen kunnen ook te maken hebben met het gedrag van de beheerders van de campings: afsluiten van water en elektriciteit, twijfelachtige verdeling van de energiefacturen onder de bewoners, oneigenlijke uithuiszettingen...

Negatief imago

Mensen die permanent op toeristische terreinen wonen, hebben vaak een negatief imago. Ze moeten afrekenen met vooroordelen, die vaak door de pers worden overgenomen (hoewel deze zeer negatieve beeldvorming lijkt te verminderen). Vooroordelen, een simplistische kijk op de werkelijkheid en de culturele perceptie van een 'normale' woning bepalen hoe men tegen permanent wonen op een camping aankijkt.

Houding van de gemeenten

Omdat ze vrezen alle ellende van de wereld aan te trekken, waardoor toeristen wegblijven, maken sommige gemeenten mensen die permanent op een camping wonen het leven zo lastig mogelijk. Heel wat gemeenten weigeren permanente bewoners te domiciliëren en dat is een van de belangrijkste oorzaken van heel wat problemen.

“Er is een grote onrechtvaardigheid. Mensen die de middelen hebben voor twee residenties, kunnen met gemak permanent of quasi-permanent op een toeristisch terrein wonen, omdat ze in staat zijn zich elders te domiciliëren. Enkel mensen in armoede kunnen dit niet, omdat ze zich niet op het toeristisch terrein mogen domiciliëren.”

In de actualisering van het Plan HP in het Waals Gewest is er sprake van *“de federale minister van Binnenlandse Zaken te interpellieren over de omzendbrief Tobback in verband met domiciliëring”*¹⁴⁵. Dit voorstel verontrust de deelnemers aan het overleg ten zeerste. Ze vrezen dat de wet die gemeenten verbiedt om mensen niet in te schrijven omwille van veiligheid,

gezondheid, urbanisme of ruimtelijke ordening¹⁴⁶ op de helling komt te staan, terwijl deze wet al voorziet in een procedure die de gemeenten toelaat om mensen voorlopig in te schrijven¹⁴⁷. Dit zou heel wat negatieve gevolgen inhouden voor de permanente bewoners: problemen met het ontvangen van administratieve briefwisseling, geen stemrecht, vertraging met de uitbetaling van vervangingsinkomens.

Het idee gemeenten toe te staan een domiciliëring te weigeren omwille van de kwaliteit van de woning doet vragen van meer algemene aard rijzen, die de permanente bewoning of andere alternatieve woonvormen overstijgt. Hoeveel mensen betrekken er immers een ongeschikte woning?

De deelnemers aan het overleg kanten zich ook tegen het onterecht gebruik van het referentieadres door gemeenten om te voorkomen dat ze mensen moeten domiciliëren. Het Steunpunt kloeg deze vaststelling al aan in zijn Verslag 2008-2009¹⁴⁸. Wanneer men een referentieadres toekent aan iemand die permanent in een camping woont, gebruikt men de wet niet waarvoor ze oorspronkelijk bedoeld is. Bovendien stigmatiseert men zo de permanente bewoners, omdat men hen bestempeld alsof ze dakloos zijn.

Meerwaarde

Ondanks de obstakels zou een groot deel van de permanente bewoners voor niets ter wereld van levenskader willen veranderen. Getuige daarvan de mensen die werden geherhuisvest in sociale woningen bijvoorbeeld, en die zijn teruggekeerd naar hun domein. *“De problemen die zij aanhalen hebben nagenoeg exclusief betrekking op de administratieve rompslomp, op misbruik vanwege de terreineigenaars en op een juridisch vacuüm dat eigen is aan hun toestand”*¹⁴⁹. Volgens de getuigenissen van vele mensen die op een camping wonen, brengt deze woonwijze ontzettend veel positieve elementen met zich mee:

- het (opnieuw) verwerven van zijn recht op wonen;

145 Waals minister van Gezondheid, Sociale Actie en Gelijke kansen (februari 2011). *Note au gouvernement wallon* (rectificative).

146 Wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, *Belgisch Staatsblad*, 3 september 1991. Zie ook Koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, *Belgisch Staatsblad*, 15 augustus 1992.

147 Art. 16 § 2 van het Koninklijk besluit.

148 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2010), *op.cit.*, p. 47-50.

149 Stassen, Jean-François, *op.cit.*, p. 51.

- het feit over een ruimte van zichzelf te kunnen beschikken;
- de menselijke band tussen de bewoners, de solidariteit;
- de bewoners zijn vaak eigenaar van hun caravan, en bezitten dus een goed;
- een woning dicht bij de natuur;
- bijzonder creatieve inspanningen om zich deze levenswijze eigen te maken: de heropbouw van hun huisvesting weerspiegelt de heropbouw van de mensen zelf: terugvinden van zijn identiteit, opkrikken van zijn zelfbeeld, van zijn knowhow...

Naar een erkenning

“Als onze politici ons zouden erkennen als volwaardige wijk van de gemeente en ons zouden helpen om onze infrastructuur op te waarderen, zoals ze doen voor de andere wijken, zullen wij niet langer beschouwd worden als mensen die aan hun lot worden overgelaten, maar als mensen die hun eigen leven in handen nemen, die in staat zijn voor hun huisvesting te zorgen en zo het hoofd te bieden aan de vele problemen van het leven”¹⁵⁰.

In Vlaams-Brabant gaat men sinds enkele jaren voor de optie van een officiële erkenning van deze woonvorm en die keuze lijkt vandaag positieve resultaten op te leveren. Door intensief werk op het terrein en via bewustmakingscampagnes werden de positieve aspecten van wonen op een camping aan de verschillende beleidsactoren duidelijk gemaakt. Zij zijn nu gewonnen voor de erkenning van een soort van sociaal buitenwonen. Bovendien is er gekozen voor een sociaal beheer van deze woonvorm. Dit laat toe de kwaliteit en de betaalbaarheid te bewaken.

In het Verslag 2006-2007 pleit het Steunpunt ook voor de ontwikkeling van een sociaal buitenwonen dat verschillende vormen kan aannemen, met behoud van de positieve aspecten van wonen op een camping: financieel toegankelijke woongelegenheden, kwaliteitsvol, diversiteit aan woonvormen... Het Steunpunt drong er toen al op aan om de erkenning van sociaal buitenwonen te koppelen aan een sociaal beheer om speculatie tegen te gaan. Een oplossing om deze speculatie te vermijden, kan ook liggen in het beperken van de grootte van de constructies die gezet

mogen worden. Momenteel is er een reflectie gaande in Vlaams-Brabant tussen de provincie, verenigingen op het terrein en andere betrokken actoren rond het concept ‘kleinschalig wonen en verblijven’, een concept waar ook de deelnemers aan het overleg zich in kunnen vinden. Deze woonvorm verenigt het aspect betaalbaarheid met kwaliteit.

Tot slot zien verschillende gemeenten in Vlaams-Brabant de aanwezigheid van een campingterrein als opportuniteit om bijvoorbeeld aangepaste sociale huisvesting te voorzien. In het kader van het nieuwe provinciale ruimtelijke uitvoeringsplan zijn er gesprekken aan de gang over mogelijke sociale woonprojecten op (voormalige) toeristische terreinen.

Woonwagengewoners

Ook de woonwijze van woonwagengewoners wordt beschouwd als een alternatieve woonvorm. We hebben deze thematiek binnen het kader van ons overleg evenwel niet verder kunnen uitdiepen. Dit onderwerp verdient immers een specifieke benadering, omdat de redenen waarom een persoon voor deze vorm van wonen kiest van culturele aard zijn. Tijdens het overleg kwamen de moeilijkheden waarmee woonwagengewoners te maken hebben voornamelijk aan bod tijdens de discussies over het permanent wonen, op basis van de vaststelling van sommige deelnemers dat woonwagengewoners steeds vaker (gedwongen) kiezen voor een meer sedentaire vorm van wonen. In het Waals Gewest lijkt het om een klein aantal gezinnen te gaan, die *“bij gebrek aan beter geopteerd hebben voor een camping. Leven in een caravan is een noodzaak voor die gezinnen; de beslissing om zich op een camping te installeren, is dan ook louter ingegeven door de moeilijkheden die ze ondervinden om andere terreinen te vinden, om daar officieel te wonen en daar gedomicilieerd te worden. De gezinnen ervaren zo dezelfde moeilijkheden als de permanente campingbewoners en vallen dus onder de toepassing van het Plan HP [wanneer ze verblijven op de toeristische terreinen die hernoemen zijn in dit Plan]”¹⁵¹.* Ook aan Vlaamse zijde wordt het nijpende tekort aan woonwagenterreinen als belangrijk knelpunt naar voor geschoven.

150 Luttés Solidarités Travail, Getuigenis van een bewoonster van de Camping du lac de Bambois.

151 Centre de Médiation des Gens du Voyage en Wallonie asbl (2010), *Caravane et logement: entre précarité juridique et bien-être social*, Namur, p. 8.

2.3. Bezetting van leegstaande gebouwen

Er bestaan verschillende vormen van kraken. Vaak gaat het om clandestiene bewoning door individuen. Het is dan een goedkope en pragmatische oplossing, een laatste strohalm alvorens op straat te belanden of een tijdelijke - manier om dit te ontvluchten. Andere keren wordt deze bewoning geschraagd door een collectieve organisatie met een specifiek project. Deze collectieven eisen het recht op een bepaalde levenskeuze op en delen over het algemeen een aantal waarden¹⁵².

De bewoning van leegstaande gebouwen stelt het recht op huisvesting voortdurend ter discussie. Ze wijst bijvoorbeeld op de moeilijkheid voor of het onvermogen van de politici om de bestaande instrumenten voor leegstandbestrijding in te zetten. De acties van de krakers zijn, voor de deelnemers aan het overleg, gelegitimeerd omwille van de enorme hoeveelheid aan leegstaande woningen, waaronder publieke gebouwen. Ten opzichte van de uiterst prangende moeilijkheden die mensen in armoede ervaren om een woning te vinden, komt het feit dat een eigenaar zijn pand onbewoond laat en er geen concrete bestemming voor heeft neer op het onttrekken van een levensnoodzakelijk goed aan de markt. Door deze ‘zelfverwerving’ kunnen de mensen hun recht op huisvesting zelf materialiseren.

Maar net als andere alternatieve vormen van wonen doet kraken tegelijkertijd een hele reeks vragen rijzen over de normen voor kwaliteit en gezondheid en over de noodzaak om mensen waardige leefomstandigheden te garanderen.

2.3.1. Definitie

Onder kraken verstaan we de toe-eigening door een of meerdere personen van een leegstaand pand, meestal zonder herbestemmingsproject, met als voornaamste doel dat te bewonen.

Er zijn verschillende soorten van kraken, afhankelijk van de specifieke doelstellingen van het project (woon nood, sociaal doel, een concreet probleem dat men onder de aandacht wil brengen): individueel clandestien kraken (stille kraken of open kraken); collectief kraken

152 Dawance, Thomas (februari 2008). “Le squat collectif autogéré, une réponse à la crise urbaine”, *La Revue nouvelle*, p. 37.

in zelfbeheer of ‘sociopolitiek kraken’; actiekraken¹⁵³...

Soms worden gebouwen na onderhandeling met de eigenaar ‘bezet’ met toelating. Hierbij wordt doorgaans een contract¹⁵⁴ opgesteld met een aantal voorwaarden betreffende de tijdsduur, de regels waar beide partijen zich aan moeten houden, welke onderhoudswerken eventueel worden uitgevoerd, enzovoort. Het komt ook voor dat een gebouw eerst (clandestien) gekraakt wordt en dat nadien een onderhandeling met de eigenaar wordt opgestart, waarna men tot een overeenkomst komt.

2.3.2. Verzet tegen de bezetting van leegstaande gebouwen

Er is vaak een negatieve beeldvorming rond krakers, zowel bij de publieke opinie in het algemeen, als bij gemeente, OCMW, buurtbewoners, enzovoort. Vele gemeenten zien krakers niet graag komen en vaak ondervinden deze moeilijkheden om zich te laten inschrijven in het bevolkingsregister.

Het verzet tegen krakers is ook zichtbaar in het recht. Dit staat uiterst negatief tegenover de bewoning van leegstaande gebouwen¹⁵⁵, omdat dit een inbreuk vormt op het privaat eigendomsrecht. Het Grondwettelijk Hof¹⁵⁶ erkent evenwel “*dat de uitvoering van een huisvestingsbeleid impliceert dat beperkingen kunnen worden aangebracht aan de uitoefening van het eigendomsrecht*”. Meer recent heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een interessant besluit genomen¹⁵⁷ dat erkent dat de context van slechte huisvesting een inbreuk op het eigendomsrecht kan rechtvaardigen. Het erkent dat de weigering om een beroep te doen op politiehulp om de krakers uit het pand te zetten gerechtvaardigd is omdat “*de overheid het risico op verstoring van de openbare orde ten*

153 Actiekraken blijven verder buiten beschouwing omdat hun primaire doel niet te maken heeft met woningnood.

154 Zie punt 2.3.3.

155 Bernard, Nicolas (2009). “Le squat comme réappropriation alternative de l’espace urbain et vecteur du droit au logement”, in Maury, Yann (red.), *op.cit.*, p. 229-243. Dit werk, geredigeerd door Yann Maury, behandelt een heel aantal ervaringen, voornamelijk Italiaanse, die door de deelnemers aan het overleg worden aangehaald als inspiratiebron voor het onderwerp dat we hier behandelen.

156 Grondwettelijk Hof, 20 april 2005, n°69/2005, *Belgisch Staatsblad*, 11 mei 2005.

157 Europees Hof voor de rechten van de mens (12/10/2010), Dec. 5e Sect., Req. N° 23511/08, Société Cofinfo c. France. <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=876554&portal=hbkm&source=externalbydocnum&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

*gevolge van de uitzetting van verschillende gezinnen, met talrijke kinderen, wil vermijden, temeer omdat de bewoning een militante actie was met mediatieke doelstellingen en de bewoners, die zich in een situatie van bestaansonzekerheid en kwetsbaarheid bevonden, een grotere bescherming leken te verdienen*¹⁵⁸.

In België wordt het verzet tegen kraken in een wetsvoorstel gekristalliseerd¹⁵⁹. De auteurs, beangstigd door de proporties die het kraakfenomeen in België aannam, *“willen de ordediensten, de gerechtelijke overheden en de rechthebbenden van zowel leegstaande als nog op een of andere manier rechtmatig in gebruik zijnde panden een strafrechtelijk instrument bieden om zich te wapenen tegen inbreuken op hun eigendomsrecht”*¹⁶⁰. Zij stellen een specifieke strafbaarstelling voor om krakers te bestraffen.

Een nieuwe trend in België verontrust de deelnemers aan het overleg: het beroep dat wordt gedaan op anti-kraakbedrijven. Deze nemen een persoon in dienst om een gebouw te bewonen en te bewaken en illegale bewoning tegen te gaan. Daardoor vermijdt de eigenaar dat zijn goed leegstaat en dat hij, onder andere, leegstandsbelasting moet betalen.

2.3.3. Tijdelijke bezettingsovereenkomst

Om duurzaam te zijn, moet een kraakinitiatief zich laten ‘regulariseren’. De bewoners nemen vaak contact op met de eigenaar van het gebouw om te pogen een onderhandeling op te starten. Ze willen tot een akkoord komen en dit in een ‘tijdelijke bezettingsovereenkomst’ gieten.

“Er bestaat geen definitie van tijdelijke bezetting: het gaat om een onbenoemde overeenkomst die regelmatig in de jurisprudentie verschijnt. In het geval van een tijdelijke bezettingsovereenkomst krijgt iemand de toestemming om (eventueel) tegen betaling van een bepaalde prijs een vastgoed voorlopig te betrekken. Deze toelating kan op elk moment herroepen worden. De duur van de tijdelijke bezettingsovereenkomst is onzeker, in tegenstelling tot beschermde

158 Europees Hof voor de rechten van de mens (29/10/2010), *persbericht van de Griffier van het Hof*, n°812, p. 2.

159 Torfs, Rik et al., *Wetsvoorstel tot strafbaarstelling van het kraken van gebouwen en tot uitbreiding van de strafbaarstelling van woonstschennis*, Belgische Senaat, 10 januari 2011.

160 *Ibid.*

*overeenkomsten zoals de pachtovereenkomst of de huurovereenkomst*¹⁶¹.

Een tijdelijke bezettingsovereenkomst met de eigenaar is een interessant instrument voor de bewoners. Ze bevinden zich daardoor niet langer in een onzekere situatie, hebben een bepaalde houvast (die heel relatief is, afhankelijk van de vooropzeg die in de overeenkomst gestipuleerd staat) en ze kunnen de verplichtingen die voortvloeien uit de wet op de huurovereenkomsten omzeilen. Dit laatste element heeft een fundamentele impact omdat ze daardoor niet verplicht zijn om de kwaliteitsnormen van een woning in acht te nemen. Ze moeten enkel voldoen aan de gemeentelijke normen voor veiligheid (brand) en gezondheid. De deelnemers aan het overleg menen dat we evenwel voorzichtig moeten zijn met tijdelijke bezettingsovereenkomsten omdat ze, naast de duidelijke voordelen, slechts beperkte rechten aan de bewoners toekennen.

2.3.4. Meerwaarde

De bezetting van een leegstaand gebouw biedt een (tijdelijk) onderdak aan de bezetters en genereert in bepaalde gevallen een collectiviteit en solidariteit. Daarnaast is de bezetting vaak ook positief voor het gebouw. Omdat het bewoonde gebouw verwarmd en onderhouden wordt, de bezetters er kleine werkzaamheden uitvoeren die het allergergste voorkomen, enzovoort. Het gebouw is bovendien beschermd tegen diefstal en vandalisme. De bewoning van een gebouw kan gezien worden als een goede zaak voor de eigenaar, temeer omdat die geen leegstandsbelasting moet betalen. Volgens de deelnemers aan het overleg kan de bezetting van een leegstaand gebouw soms ook een positieve weerslag hebben op de wijk, een dynamiek creëren, een soort heropleving.

2.3.5. Evolutie in het beleid en op het terrein

In Brussel bestaat vandaag een redelijk positief klimaat voor de bewoning van leegstaande gebouwen. Verschillende actoren vormen een netwerkverband om projecten te ontwikkelen. Er zijn privé-initiatieven van organisaties of van bewoners zelf. Er zijn ook top-downinitiatieven. In Brussel bijvoorbeeld is

161 Algemeen Eigenaars en Mede-Eigenaarssyndicaat (december 2010). “Occupation à titre précaire”, *Le CRI*, p. 21.

er een kader gecreëerd waardoor leegstaande sociale woningen tijdelijk gebruikt mogen worden¹⁶². Inmiddels zijn er al verschillende proefprojecten opgestart.

Ook aan Vlaamse kant is er een zekere openheid om na te denken over een gedoogbeleid voor kraken, vooral in het licht van alternatieve woonvormen voor mensen in armoede. Getuige hiervan de volgende passage in het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010 - 2014: “[...]Middelen en regelgeving worden aangepast opdat nieuwe en experimentele woon- en begeleidingsvormen kunnen worden ondersteund. Daarbij wordt ook overlegd met de federale overheid en de lokale besturen,

.....
162 Een werkgroep binnen de BGHM (Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij) heeft een typeovereenkomst opgesteld voor tijdelijke bewoning van leegstaande sociale woningen.

*o.m. met het oog op een mogelijk gedoogbeleid voor het ‘kraken’ van leegstaande gebouwen voor laagdrempelige vormen van groepswonnen. Dit alles gebeurt in overleg met mensen in armoede”*¹⁶³.

Binnen de context van de zware moeilijkheden van mensen in armoede om zich te huisvesten, pleiten de deelnemers aan het overleg voor een gedoogbeleid ten aanzien van de bezetting van leegstaande gebouwen¹⁶⁴. Uiteraard moeten we hierbij steeds waakzaam blijven voor situaties met onwaardige leefomstandigheden.

.....
163 Vlaams actieplan armoedebestrijding 2010 - 2014, <http://www.4wvg.vlaanderen.be/wvg/armoede/vlaamsactieplan/Documents/VAPA2010-2014.pdf>.

164 Ze verwijzen hierbij meer bepaald naar de wetgeving die tot voor kort in Nederland bestond. Vóór 1 oktober 2010 was het in Nederland niet strafbaar om een pand te betrekken om erin te wonen, op voorwaarde dat het langer dan 12 maanden niet in gebruik was.

3. Alternatieve toegang tot een woning

3.1. Autoproductie

Of het nu gaat om mensen die permanent op toeristische terreinen verblijven en zelf hun chalet of caravan bouwen of verbeteren, dan wel om gerichte projecten waardoor bijvoorbeeld thuislozen tijdelijk toegang krijgen tot een woning en zo de straat de rug kunnen toekeren: zelf bouwen en renoveren zijn twee zaken die tijdens het overleg verschillende keren aan bod zijn gekomen. We groeperen die verschillende manieren om actor te worden van zijn eigen huisvesting onder de noemer ‘autoproductie’. We definiëren dit concept als volgt: *“Algemene term die slaat op de diverse praktijken van participatie aan de creatie of de renovatie van zijn woning. De term heeft betrekking op alle niveaus van participatie aan de werkzaamheden die, al naargelang van de ervaring en van de betrokken personen, kunnen gaan van hulp bij de inrichting (schilderen en afwerking) tot nieuwbouw (zelfbouw), over verschillende werken die noodzakelijk zijn voor de renovatie van een woning (zelf renoveren of eenvoudige herstelwerken)”*¹⁶⁵.

.....
165 Quevit, Anne et Thierry Vanderlinden (2007), *L'autoproduction: une solution alternative pour les habitants permanents des zones touristiques en Wallonie?*, Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, p. 6.

3.1.1. Negatieve vooronderstellingen

Mensen die zelf bouwen, krijgen zelden spontaan bijval, en de terughoudendheid ten opzichte van dergelijke projecten laat zich op verschillende niveaus voelen: terughoudendheid van de politici en van de eigenaars omdat ze twijfels hebben bij de capaciteiten van arme mensen en bij de kwaliteit van de gerealiseerde werkzaamheden, terughoudendheid vanuit de bouwsector die oneerlijke concurrentie vreest, enzovoort.

Bij de uitvoering van sommige projecten leiden deze negatieve a priori's tot grote administratieve starheid (moeilijkheid om een bouwvergunning te verkrijgen, bijvoorbeeld) en zware vertragingen. Die demotiveren op hun beurt zowel de bewoners die vechten voor hun toegang tot (her)huisvesting als de verenigingen die hen daarin begeleiden.

Deze negatieve vooronderstellingen liggen eveneens aan de basis van een gebrek aan erkenning en dus van financiële steun. Zo zijn er al verschillende projecten moeten worden stopgezet wegens een tekort aan institutionele ondersteuning. Daardoor raken zelfbouwprojecten maar niet voorbij het experimentele stadium. Terwijl de terughoudendheid net zou kunnen worden

weggewerkt door via deze ervaringen de relevantie van zulke projecten aan te tonen.

In Frankrijk, Groot-Brittannië of de Scandinavische landen staat het concept van autoproductie al veel verder dan in België en heeft de overheid het belang van dergelijke projecten ingezien. De kwestie van de concurrentie bijvoorbeeld lijkt daar ongegrond: indien men de werken niet zelf kan uitvoeren, zouden ze nooit worden uitgevoerd omdat de betrokkenen daartoe de middelen niet hebben, en er een gebrek is aan overheidssteun op een vastgoed- en bouwmarkt die steeds duurder wordt. De overheid verleent dus meer steun aan zelfbouwprojecten. In België zouden de politieke verantwoordelijken en de bouwsector moeten worden gesensibiliseerd en geïnformeerd. De officiële erkenning is een belangrijke stap om de kwaliteit van de projecten te garanderen.

Ook mensen in armoede zelf hebben a priori's te overwinnen. Door hun sociale uitsluiting zijn ze soms in dermate kwetsbare posities terechtgekomen dat ze zich absoluut niet in staat voelen om zelfbouwprojecten te realiseren. Begeleiding en opleiding zijn daarom twee onontbeerlijke voorwaarden. De projecten moeten kunnen steunen op sociale begeleiding, soms voor de start van het bouw- of renovatieproject op zich, zodat de mensen overtuigd kunnen worden van de haalbaarheid ervan. Naast het sociale aspect is het technisch professionalisme van de projectbegeleiders essentieel om andere obstakels uit de weg te ruimen, zoals het feit dat sommige werkzaamheden moeten worden uitgevoerd door erkende specialisten. Dit sociaal en technisch professionalisme kan de subsidiërende overheid bovendien garanderen dat de projecten degelijk zijn en de werken kwalitatief worden uitgevoerd.

3.1.2. Statuut van de 'zelfbouwers'

Een andere grote moeilijkheid voor projecten van autoproductie is het statuut van de zelfbouwers wanneer deze van een leefloon of een werkloosheidsvergoeding leven. Als hun activiteit niet wordt aanzien als een vorm van socio-professionele inschakeling, riskeren ze hun recht op een uitkering te verliezen.

In deze context zou het interessant zijn om partnerschappen tot stand te brengen met bijvoorbeeld bedrijven van socio-professionele inschakeling en zeker met de RVA. Het is voor mensen immers uiterst

moeilijk om te bewijzen dat het zelfbouwproject deel uitmaakt van een socio-professioneel inschakelingsproces. Wat de mogelijke impact op het leefloon betreft, is het belangrijk dat het OCMW van bij het begin van het project wordt betrokken, om eventuele weerstand te vermijden.

3.1.3. Meerwaarde

“Er wordt gezegd dat de Belgen een baksteen in de maag hebben, ze willen zelf actor worden van hun woonproject en daarin investeren. Ik heb mensen gekend die hun sociale woning, die in perfecte staat was, hebben verlaten om een oud pand te betrekken dat ze hebben opgesmukt, aangekleed. De huidige wetten en reglementeringen maken van de mensen veeleer consumenten dan actoren. Investeren in zijn woning gaat gepaard met trots, en betaalt zich terug.”

Naast het belangrijke feit dat mensen hun fysieke woonomstandigheden kunnen verbeteren, stelt autoproductie hen in staat om (opnieuw) grip te krijgen op hun leven. Ook de literatuur en de aanwezige projectdragers binnen het overleg bevestigen dit. De bewoners worden echte actoren van hun huisvesting. Actief bijdragen tot de verbetering of zelfs tot de creatie van zijn woning heeft een structurerend effect: persoonlijke herwaardering, zelfvertrouwen, eigenaar worden van zijn woning, opleiding, sociaal contact¹⁶⁶...

De deelnemers aan het overleg beklemtonen ook de grote meerwaarde voor sociale cohesie. De gerealiseerde projecten hebben immers positieve effecten op de ontwikkeling van nieuwe capaciteiten, die de autonomie stimuleren en de sociale band bevorderen.

De collectieve dimensie van het project is uitermate belangrijk, ook al is de uiteindelijke doelstelling individuele huisvesting. Dat blijkt met name uit de autorenovatie-projecten die Solidarités Nouvelles Wallonie en Sans-abris Castors gerealiseerd hebben voor en door thuislozen. Het was de bedoeling om mensen samen

166 *Ibid.*, p. 27 en 35: de auteurs vermelden de resultaten van een onderzoek dat Daniel Cerezuelle in 1998 op het terrein heeft uitgevoerd bij deelnemers aan de actie PACT PARIM in Toulouse en Familloise - Meerdimensionaal karakter van de impact die autoproductie heeft op de mensen: verbetering van de woonomstandigheden; eigenaar worden van zijn woning; redynamisering, zelfstandig leren worden; herstel van het zelfbeeld; opnieuw zelfvertrouwen kweken; mogelijkheid om toekomstplannen te smeden; aanhalen van familiebanden; kinderen die een andere kijk op hun ouders krijgen...

te brengen en te omkaderen met de nodige technische en sociale knowhow. Het team van maatschappelijk werkers heeft ervoor kunnen zorgen dat de projecten doordrongen waren van deze fundamentele collectieve dimensie. Met de hulp van verschillende partners hebben de verenigingen een aantal leegstaande gebouwen gevonden. Dankzij financiële overheidssteun zijn in totaal 20 woningen en een dagopvangcentrum voor thuislozen gerenoveerd. Bovendien hebben de deelnemers ook verschillende technische vormingen kunnen genieten (plafonneren, schrijnwerkerij...) Hoewel de bedoeling van dit hoofdstuk niet is om socio-professionele inschakeling te promoten, is het duidelijk dat dit een bijkomende meerwaarde is van autoproductie, een extra ruggensteun voor de deelnemers in hun zoektocht naar werk.

De personen die toen hun schouders onder het project hebben gezet, benadrukken dat het ging om basisrenovaties, opdat mensen in minimaal waardige omstandigheden konden leven. Het project werd beschouwd als een stap binnen een traject, een tussentijdse oplossing om (opnieuw) een eerste woonervaring op te doen. Het was een belangrijke fase die de deelnemers warm moest maken voor meer: toegang krijgen tot een betere woning.

3.2. Alternatieve toegang tot eigendom

Eigenaar zijn van een woning is vaak synoniem voor zekerheid en stabiliteit. Het laat toe om een kapitaal te verwerven dat men kan doorgeven aan de kinderen. Het is een interessant emancipatorisch instrument voor families. Bovendien blijkt dat eigenaars zich meer betrokken voelen bij wat er in hun wijk gebeurt. In dit punt bespreken we verschillende pistes om eigendom te verwerven die, naast het eigendom op zich, een belangrijke collectieve dimensie impliceren en zo een aanzienlijke rol kunnen spelen in het doorbreken van isolement en het creëren van sociale banden.

3.2.1. Debat over de toegang tot eigendom voor iedereen

“De Belg heeft een baksteen in zijn maag”. Eigenaar worden wordt beschouwd als een vooruitgang, het wordt gezien als een stap hoger op de sociale ladder. Anderzijds roepen projecten die toegang geven tot eigendom verschillende vragen op.

Behoren de allerarmsten tot het doelpubliek van dergelijke projecten? Volgens sommige deelnemers gaat het hier om mensen met een gemiddeld inkomen, maar niet om de meest kwetsbaren. Er zijn echter voorbeelden van mensen met een heel laag inkomen, zoals het leefloon aangevuld met kinderbijslag, die op deze manier een huis konden kopen.

De vraag stelt zich ook of dergelijke projecten aangepast zijn voor de meest kwetsbare mensen. Aan een eventuele mislukking van een dergelijk project zijn zware consequenties verbonden. Sommige deelnemers vinden dat voorzichtigheid geboden is. Ervaringen uit het verleden hebben ons geleerd dat de gevolgen voor de mensen die er niet in slaagden om hun ‘eigenaarsverantwoordelijkheid’ op te nemen catastrofaal zijn (zoals moeilijkheden om de lening terug te betalen) en uiteindelijk zelfs kunnen leiden tot een gedwongen verkoop.

Bovendien hebben mensen die met huisvestingsproblemen kampen vaak behoefte aan een snelle oplossing. En men wordt geen eigenaar van een huis op acht dagen.

Toch wijst de praktijk uit dat het mogelijk is. Er zijn positieve ervaringen met de begeleiding van mensen in armoede tot de aankoop van een eigen woning. Het hypothecair krediet aan families door het *Fonds du Logement wallon* (Waals fonds voor huisvesting) is ontstaan als antwoord op de situatie van zeer arme families die in onbewoonbare woningen verbleven. De formule werd bedacht om de woonomstandigheden van deze families te verbeteren en bewijst zijn nut sinds 1927. Het project l’Espoir in Molenbeek is een ander voorbeeld. Ontstaan vanuit een collectieve solidaire spaargroep, heeft dit participatief project gedurende vier jaar families betrokken in een intensief proces, met het Fonds du Logement, CIRE en het buurthuis Bonnevie¹⁶⁷. Deze 14 families met een beperkt inkomen zijn eigenaar kunnen worden van appartementen in het eerste in hout opgetrokken ‘passiehuys’ van deze omvang in België. Als pilootproject effent l’Espoir de weg naar meer onderzoek naar nieuwe manieren om kwaliteitsvolle woningen toegankelijk te maken voor families met een bescheiden inkomen, gebaseerd op principes van solidariteit, participatie, duurzaamheid...

167 Met de steun van de gemeente, Grootstedenbeleid en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Volgens de deelnemers moet er aan twee voorwaarden voldaan zijn om een geslaagde toegang tot eigendom mogelijk te maken voor mensen in armoede, namelijk begeleiding en aandacht voor de collectieve dimensie.

3.2.2. Collectieve spaargroepen

Dit systeem is geïnspireerd op de Afrikaanse tontine. Het maakt de toegang tot eigendom gemakkelijker door bij het tekenen van het compromis toe te laten dat het voorschot wordt samengelegd. Daarna betaalt elke familie dit voorschot terug met de hypothecaire lening. CIRE heeft sinds 2003 met succes collectieve solidaire spaargroepen opgezet. Sinds hun lancering zijn een vijftigtal families eigenaar geworden dankzij dit systeem.

3.2.3. Community Land Trust

De *Community Land Trusts* (CLT) zijn ontwikkeld in de Verenigde Staten in de jaren 70. Dit model laat toe om woningen toegankelijk te houden voor families met een laag inkomen, dit dankzij enkele vernieuwende mechanismen¹⁶⁸:

- het scheiden van het eigendom van de grond en van het gebouw, en de oprichting van een 'trust' die de grond blijft beheren en strikte anti-speculatie maatregelen hanteert;
- de deelname van de gebruikers, de buurt en de overheden binnen de beslissingsorganen;
- het bestaan op hetzelfde terrein van productieruimte voor sociale economie, ruimte bestemd voor wonen, ruimte voor collectieve infrastructuur,...

De CLT's profileren zich als een manier om huisvesting te creëren en als een effectievere weg naar duurzame gemeenschappen, vanuit economisch, sociaal en ecologisch oogpunt. De BBRoW (Brusselse Bond Recht op Wonen) heeft in 2009 een colloquium georganiseerd om na te denken over coöperatieve woonprojecten¹⁶⁹. Na dit colloquium hebben een 15-tal organisaties de vzw Platform CLT Brussel opgericht in februari

2011¹⁷⁰ om het model van de CLT te promoten en de oprichting ervan in Brussel en België te steunen. Op dit moment is er een haalbaarheidsstudie gaande, gefinancierd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Vervolgens zouden enkele pilootprojecten gelanceerd moeten worden. Gelijkaardige initiatieven beginnen het licht te zien in Vlaanderen (meer bepaald in Gent)¹⁷¹.

3.2.4. Bewonerscoöperaties

In tegenstelling tot in andere landen (Italië, Duitsland, Frankrijk...) zijn bewonerscoöperaties of woningcoöperaties in België schaars. Het gaat om vennootschappen met beperkte of onbeperkte aansprakelijkheid¹⁷², een juridische vorm die niet noodzakelijk een sociale doelstelling voorstaat. De statuten worden vastgesteld door de coöperanten die de coöperatieve een sociale doelstelling kunnen geven door die het statuut van vennootschap met sociaal oogmerk toe te kennen.

168 (22 februari 2010). *Charter voor de oprichting van een Community Land Trust in Brussel*.

169 Het verslag van dit colloquium herneemt een heel aantal interessante denkpluims voor het oprichten van bewonerscoöperaties in België: BBRoW (10-11-12/2009). "Coöperatieve woonprojecten: een nieuw leven Akten van het colloquium van 23 oktober 2009", art. 23, p. 37.

170 De leden zijn: Au Quai, Biata, Buurthuis Bonnevie, BRAL, CIRE, wijkcomité Jacques Brel, Convivence/Samenleven, CREDAL, EVA vzw, FéBUL, Renovassistance, L'Espoir, Logements pour Tous, Periferia, BBROW, la Rue, Samenlevingsopbouw Brussel.

171 <http://communitylandtrust.wordpress.com/>.

172 Details: http://www.belgium.be/fr/economie/entreprise/creation/types_de_societe/scri/.

4. Transversale elementen

Alternatieve woonvormen zijn geen duidelijk omlijnd fenomeen. Ze omvatten verschillende vormen van wonen en verschillende publieken, en de initiatiefnemers kunnen sterk variëren. Ondanks deze specificiteit hebben de discussies tijdens het overleg gemeenschappelijke tendensen en grote convergenties blootgelegd. Ongeacht of het gaat om de moeilijkheden waarop de bewoners of de projectdragers stuiten dan wel om de meerwaarde die ze uit dit alles kunnen halen, kent dit fenomeen een aantal interessante aspecten die een ‘puntsgewijze’ analyse overstijgen. Wat de obstakels betreft denken we aan een doorgaans ethnocentrische visie die zich vertaalt in negatieve vooronderstellingen (4.1.1) en aan erg ongunstige reglementeringen en normen, die de projecten zelfs kunnen blokkeren (4.1.2, 4.1.3, 4.1.4). Wat betreft de meerwaarde, beklemtonen we het feit van niet meer louter een consument van zijn huisvesting te zijn, maar er de actor van te worden (4.2.1) en de collectieve dimensie inherent aan de meeste alternatieve woonvormen (4.2.2).

4.1. Obstakels

4.1.1. Negatieve vooronderstellingen

Het imago van armoede en van mensen in armoede¹⁷³ en de traditionele manier waarop over huisvesting wordt gedacht, spelen in het nadeel van alternatieve woonvormen.

De gevolgen van deze negatieve vooronderstellingen zijn velerlei. De deelnemers aan het overleg beklemtonen het NIMBY-effect waartegen de projecten moeten strijden via intens sensibiliseringwerk. Het is mogelijk om dit op voorhand te doen wanneer het gaat om een top-down-project, maar moeilijker om te anticiperen wanneer het bottom-upprojecten betreft. Deze afwijzende houding vinden we niet alleen terug bij de bewoners van de wijk waar het project wordt uitgevoerd. Vaak reageren ook de gemeenten en de OCMW's uiterst negatief. Sommige deelnemers spreken van verborgen discriminatie van arme mensen door de plaatselijke overheid die de reglementering zo interpreteert dat ze zich van dit ongewenst publiek op hun grondgebied kan ontdoen.

De klassieke visie op huisvesting heeft zijn gevolgen voor de opleiding van professionals en dus voor de mensen die daar een beroep op moeten doen in het kader van hun project voor alternatief wonen. Architecten, notarissen, sociaal werkers en de overheid zijn bijvoorbeeld niet opgeleid om te werken met collectieven en om uit te gaan van hun behoeften.

4.1.2. Reglementeringen

De reglementeringen werden uitgewerkt op basis van diezelfde traditionele visie op huisvesting. Zij kunnen dus als zodanig een obstakel vormen voor de ontwikkeling van alternatieve woonvormen, zoals het statuut van samenwonende dat solidariteit bestraft of de federale huurwet die moeilijkheden veroorzaakt voor huurders die solidair willen wonen (2.1.3).

Naast de inhoud van sommige teksten op zich willen de deelnemers aan het overleg vooral het gebruik hekelen dat ervan wordt gemaakt. De organisaties die elke dag opnieuw op het terrein werken en het recht op huisvesting van de allerarmsten verdedigen, maken gewag van een verharding van de toepassing van heel wat reglementeringen. Dit is een vaststelling die heel moeilijk kan worden geobjectiveerd omdat deze informatie, zoals uithuiszettingsbesluiten, nergens centraal wordt ingezameld. De actoren kunnen alleen maar melding maken van die vaststelling op grond van hun ervaringen en hun projecten op het terrein. Volgens hen gebruiken sommige gemeenten de reglementeringen om arme, ongewenste mensen van het gemeentelijk grondgebied te verjagen en om het leven van mensen die hun toevlucht zoeken tot alternatieve woonvormen zuur te maken.

Bij wijze van voorbeeld heeft een van de deelnemers aan het overleg verteld over de moeilijkheden die zijn organisatie, VLOS (Vluchtelingen Ondersteuning Sint-Niklaas), heeft ondervonden met hun solidaire woningen. VLOS verhuurt, in samenwerking met het CAW en het straathoekwerk, grote gebouwen aan privépersonen. Mensen met sterk uiteenlopende levenstrajecten (Belgen en vluchtelingen) krijgen zo toegang tot een betaalbare woning, waarin ze met anderen kunnen samenwonen. Deze solidaire woningen worden aanzien als een tijdelijke oplossing (maar niet beperkt in tijd) die mensen in staat moet

173 Zie Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2006). *De vertegenwoordiging van armoede in de media*, werknota.

stellen om even op adem te komen, zodat ze vervolgens het heft weer in eigen handen kunnen nemen om een andere woning te zoeken. Omdat in deze gebouwen meerdere gezinnen verblijven, vallen ze onder uiterst strikte reglementeringen op het vlak van brandveiligheid, nooduitgangen, minimale woonruimte... Na een bezoek van de wijkagent aan een van deze gebouwen werd een onbewoonbaarverklaring uitgevaardigd omwille van de afwezigheid van een brandwerende deur en het feit dat de benedenverdieping (die niet gebruikt werd) niet reglementair in orde was. In de praktijk wordt dit verbod evenwel niet uitgevoerd omdat het onmogelijk is om te voorzien in een andere toereikende woning. Voor veel projectdragers gaat het om een subtiele vorm van discriminatie gebaseerd op technische reglementeringen om een project af te remmen dat bestemd is voor mensen in armoede.

4.1.3. Domiciliëring

Zijn intrek nemen in een alternatieve woonvorm is één ding, er zich domiciliëren is een andere zaak. Het is niet altijd evident om een domiciliëring te bekomen wanneer men in een woonvorm verblijft die afwijkt van de klassieke visie op huisvesting. Naast het puur weigeren om in te schrijven, vermelden dragers van projecten ook dat men soms geen oren heeft naar de specificiteit van de woonvorm. Bewoners van een solidaire woning worden bijvoorbeeld door de wijkagent als één huishouden beschouwd, waarbij het gebeurt dat hij één van hen sowieso als gezinshoofd aanduidt.

De moeilijkheden bij het verkrijgen van een domicilie kunnen vaak catastrofale gevolgen hebben voor de bewoners. Zonder vaste domicilie is het zeer moeilijk om administratieve post te ontvangen en om geïnformeerd te zijn over eventuele procedures of deze te voeren (met inbegrip van strafprocedures). Bepaalde toelagen, als ze al niet rechtstreeks afhangen van het domicilie, zijn moeilijk aan te vragen wanneer de begunstigde geen briefwisseling kan ontvangen. En dan hebben we het nog niet over de moeilijkheid om zijn stemrecht uit te oefenen.

Nochtans is het verplicht bewoners in te schrijven op de plaats waar ze effectief verblijven: *“Dergelijke weigering van inschrijving is illegaal, wat ook de beweegredenen ervan mogen zijn. Inderdaad, sinds het Koninklijk besluit van 16 juli 1992 ‘is de bepaling van de hoofdverblijfplaats gebaseerd op een feitelijke*

situatie, dat wil zeggen de vaststelling van een effectief verblijf in een gemeente gedurende het grootste deel van het jaar.’ (art. 16, §1, al. 2). Bijgevolg ‘mag er geen enkele inschrijving als hoofdverblijfplaats geweigerd worden omwille van de veiligheid, de gezondheid, het urbanisme of de ruimtelijke ordening.’ (art. 16, §2, al. 1). Zodra de fysieke aanwezigheid van de betrokkene op het grondgebied van de gemeente is vastgesteld, is de inschrijving verplicht en staat die los van de materiële en juridische toestand van de installatie”¹⁷⁴.

Het is belangrijk dat dit principe overeind blijft. De deelnemers aan het overleg waarschuwen voor voorstellen die het recht op domiciliëring willen uithollen en benadrukken het belang om de gemeenten te wijzen op hun wettelijke verplichtingen.

4.2. Meerwaarden

4.2.1. Actor van zijn huisvesting

Ervan uitgaan dat mensen die verblijven in een alternatieve woonvorm daar per definitie niet voor gekozen hebben, draagt zonder twijfel bij tot het niet erkennen van deze vorm van wonen. Die kijk veranderen is dus ontzettend belangrijk voor de deelnemers aan het overleg die lang hebben gediscussieerd over de redenen die arme mensen naar deze andere vormen van wonen duwen. In de grote meerderheid van de gevallen gaat het initieel om een situatie die de mensen niet hebben gekozen, een situatie van armoede die leidt tot een situatie van gebrekkige huisvesting. In de meeste gevallen echter komen mensen die hun toevlucht zoeken tot een alternatieve woonvorm in een actief proces terecht en maken ze een bewuste levenskeuze ook al heeft die betrekking op een overgangsfase van hun leven. De overleggroep sluit zich aan bij diverse auteurs die over dit onderwerp hebben gepubliceerd en vindt dat er moet worden gesproken van een ‘gedwongen levenskeuze’¹⁷⁵. Van een caravan zijn woning maken, zijn intrek nemen in een leegstaand pand, de organisatie van solidair wonen... zijn allemaal stappen die vereisen dat mensen zich actief in een proces engageren.

174 Bernard, Nicolas (2009), *op.cit.*, p.238-239.

175 Praile, David (2005). “L’habitat permanent en campings et parcs résidentiels en Wallonie. Question social, enjeux sociaux, rapport à l’habitat” in Bernard Nicolas en Charles Mertens (red.). *Le logement dans sa multidimensionalité: une grande cause régionale*, Namen, Publicatie van het Waalse Gewest; Stassen, Jean-François, *op.cit.*

Mensen die, in hun strijd voor het recht op wonen, hun eigen thuis creëren, geven vaak blijk van veel creativiteit om zich aan te passen aan hun levenskader en het gebrek aan middelen te pareren, veel meer dan binnen een klassieke woonst.

Het feit dat bewoners in grote mate actor zijn van hun eigen project, draagt bij tot een positiever zelfbeeld. Ze kunnen beetje bij beetje opnieuw aan hun toekomst werken, dingen ondernemen en vertrouwen herwinnen.

Dit aspect van de alternatieve woonvormen is door heel wat deelnemers aan het overleg naar voor geschoven. Het komt erop aan uit het schema te treden dat van huisvesting een consumptievoorwerp maakt.

4.2.2. *Collectieve dimensie*

De afbrokkeling van het sociaal weefsel, de teloorgang van het informeel netwerk waarop men kan terugvallen voor hulp en solidariteit is een van de kenmerken van armoede. Dat geldt des te meer voor situaties van extreme armoede zoals bij thuislozen¹⁷⁶.

Wanneer we spreken over solidair wonen, lijkt de collectieve dimensie vanzelfsprekend. Dit is ook een basisgegeven bij de bezetting van leegstaande gebouwen. In het geval van permanent wonen op toeristische terreinen ontstaat er eveneens een sterke cohesie tussen de bewoners van dezelfde camping, ook al betreft elke persoon of elk gezin zijn eigen caravan of chalet. Al deze relatief verschillende projecten hebben een collectieve dimensie als gemeenschappelijk kenmerk, een dimensie waaraan mensen die hun toevlucht nemen tot alternatieve vormen van wonen nood hebben.

Alternatieve vormen van wonen leiden eveneens tot een versteviging van het sociaal weefsel op grotere schaal, zoals blijkt uit het voorbeeld van de solidaire woningen ten behoeve van thuislozen, ontwikkeld door onder meer de vzw Fami-Home.

4.2.3. *Sociale begeleiding*

Bij alternatief wonen komt heel wat kijken en het vraagt compromissen. Het samenleven bijvoorbeeld stelt telkens nieuwe uitdagingen. Bovendien hebben vele bewoners te kampen met financiële, sociale, psychologische of andere problemen. Sociale begeleiding (collectief en individueel) is dan ook belangrijk voor het welslagen van een alternatief woonproject.

Vele bewoners krijgen al individuele begeleiding voor ze zich in een alternatieve woonvorm installeren. Ze worden bijvoorbeeld begeleid in schuldbemiddeling, hebben een OCMW-assistent, worden begeleid door de VDAB, enzovoort. Wat echter minder evident is, is een collectieve begeleiding van het leven binnen het woonproject. Slechts weinig instanties voelen zich hiertoe geroepen of beschikken over de middelen en de knowhow hiervoor. De sociaal werkers die instaan voor individuele begeleiding van hun cliënten hebben veelal een te fragmentair beeld om deze taak te kunnen opnemen.

De projecten van alternatieve woonvormen die werden bestudeerd in het kader van dit overleg, brachten allemaal een ander concept van maatschappelijk werk naar voor. Dit concept biedt meer soepelheid en is misschien beter geschikt voor de meest kwetsbare mensen. Deze transversale invalshoek van begeleiding gaat ook anders om met de tijd. Mensen bevinden zich in hun eigen woning en niet in een situatie waarvan de termijn op voorhand vastligt. Het is een uitdaging om de sociale begeleiding aan te passen aan deze tijdsdimensie, maar er ligt tegelijk een bron van succes in. De tijd noopt er toe om de begeleiding niet al te strak of dwingend te organiseren. Het is van groot belang dat de bewoners ook wordt toegelaten om het project (mee) zelf in handen te nemen.

Investeren in kwaliteitsvolle sociale begeleiding op maat is essentieel. Zowel het zoeken naar nieuwe concepten en kennisopbouw over alternatieve woonvormen, als het vrijmaken van middelen zijn nodig. Interdisciplinariteit is hier een cruciaal element.

.....
176 Zie, onder andere, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2010), *Armoedebestrijding. Verslag 2008-2009, deel 2. Naar een coherente aanpak in de strijd tegen dakloosheid en armoede*. Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

Aanbevelingen

Hoofdstuk I brengt in herinnering dat mensen in armoede heel wat obstakels moeten overwinnen om een woonst te vinden en te houden. Alternatieve woonvormen zijn niet de oplossing om het recht op wonen voor iedereen te garanderen, maar ze zijn wel een oplossing die mensen hebben gevonden, en dus een van de pistes te respecteren tussen de andere. Het voortzetten van het debat en beleid rond deze alternatieve woonvormen kan zeker niet in de plaats komen van het verder zoeken naar structurele oplossingen voor deze belangrijke problematiek (zie aanbevelingen hoofdstuk I).

1. Wonen verruimen naar alternatieve vormen

1.1. *Overgaan van het concept 'huisvesting' naar 'wonen'*

Voor de bewoner betekent zijn woning veel meer dan enkel een dak en muren. Het gaat over een levensruimte die hem toelaat om zich te ontwikkelen, een gezinsleven te leiden en zijn toekomst vorm te geven. Om hiermee beter rekening te houden, zou het interessant zijn om het concept huisvesting te verruimen tot wonen. Zo'n verruiming wordt trouwens reeds voorgesteld in het ontwerp van hervorming van de Waalse huisvestingscode. Het gaat hier over een eerste stap naar meer openheid voor alternatieve woonvormen waarbij rekening wordt gehouden met ruimere criteria dan degene die enkel verbonden zijn aan de fysische en technische kenmerken van een gebouw.

1.2. *Herdenken van de kwaliteitsnormen*

Er is hier geen sprake van een pleidooi voor de afschaffing van kwaliteitsnormen die fundamenteel zijn om waardige leefomstandigheden te garanderen. Maar de huidige normen werden wel ontwikkeld op basis van een erg traditionele visie op wonen. Ze dienen dus herzien en aangepast te worden aan de reële leefomstandigheden van mensen.

1.3. *Steeds rekening houden met de initiatieven van mensen in armoede*

Om te vermijden dat de erkenning van alternatieve

woonvormen zou leiden tot een nieuwe uitsluiting van de armsten, is het essentieel dat de spontane initiatieven van bewoners om hun huisvestingsprobleem op te lossen (bottom-up) ook erkend worden. Wil men hiermee rekening houden, dan moeten mensen in armoede daadwerkelijk kunnen deelnemen aan de uitwerking / aanpassing van reglementeringen, projecten, enzovoort.

1.4. *Erkennen van alternatieve woonvormen*

De overleggroep pleit voor een gediversifieerd beleid binnen de huisvestingssector en zijn politieke verantwoordelijken. Een officiële erkenning van alternatieve woonvormen zou het mogelijk maken om de reglementeringen aan te passen die vandaag een hinderpaal vormen. De erkenning van alternatieve woonvormen zou zorgen voor meer zekerheid en stabiliteit en misschien, op termijn, voor bijkomende middelen.

1.4.1. **Erkennen van solidair wonen als volwaardige woonvorm**

1.4.2. **Erkennen van permanente bewoning op campings of toeristische terreinen als volwaardige woonvorm**

Gezien het woningpark in alle gewesten oververzadigd en duur is - zoals de recente evaluatie van het Plan HP voor het Waals Gewest aantoonde - is het onmogelijk om effectief herhuisvesting te voorzien voor alle mensen die permanent wonen op campings of toeristische terreinen, zelfs als men dit enkel zou voorzien voor de mensen die dit zelf wensen. Het ziet er bovendien sterk naar uit dat deze onmogelijkheid zal blijven duren en zelfs nog verslechteren. Het enige perspectief is het respecteren en verzekeren van de bestaande oplossingen.

Mits het respecteren van bepaalde criteria, zou voorzien moeten worden in een wettelijke regeling van de situatie van personen die in waardige omstandigheden leven binnen een kader dat ze zelf gekozen hebben. De toelating om te wonen in gemengde zones (meer bepaald via artikel 103 van het decreet Resa ter in het Waals Gewest en artikel 145 van de Vlaamse Codex ruimtelijke ordening) zorgt echter voor een sterke speculatie in de zones waar wonen is toegelaten.

Twee complementaire pistes kunnen verhelpen aan dit

probleem: het instellen van een sociaal beheer van de betreffende zones en een beperking van de grootte van de woning. Op basis van de huidige ontwikkelingen in Vlaams-Brabant, pleiten wij voor de erkenning van 'kleinschalig wonen en verblijven' in zones die hier specifiek voor bestemd worden.

Bovendien moet men vermijden dat toeristische terreinen en campings verboden terrein worden voor nieuwe permanente bewoners. Deze toelatingsstop is nochtans voorzien in Vlaanderen en Wallonië. In Vlaanderen gaat het om een impliciete maatregel gezien de voorwaarden om een woonrecht te bekomen in de betreffende zones. Dit recht wordt immers enkel toegekend aan mensen die er voor 2009 gedomicileerd waren. De overleggroep is bezorgd om de nieuwe bewoners en is verbaasd over het gebrek aan informatie hierover. In het Waals Gewest staat de toelatingsstop centraal in de actualisering van het Plan HP. Dit biedt geen oplossing voor de problemen van de meest kwetsbare personen. Het bezorgt hen integendeel extra moeilijkheden.

1.5. Een gedoogbeleid voeren ten aanzien van de bezetting van leegstaande gebouwen

Onder bepaalde voorwaarden, en met name bij het uitblijven van een herbestemmingsproject en leegstand sinds een bepaalde tijd, zou het bezetten van een leegstaand gebouw door personen die in armoede leven gedoogd moeten worden.

1.6. Ruimte creëren voor experiment en evaluatie

Als alternatieven om toegang te krijgen tot een woning, vermeldden we: de autoproductie, de bewonerscoöperatieën, de projecten van collectieve spaargroepen, de *Community Land Trusts*... Deze verschillende pistes in ontwikkeling verdienen het door de overheid gefinancierd te worden. Er beweegt op dit vlak heel wat in het Vlaams Gewest, via de samenwerking 'wonen en welzijn', in het Waals Gewest, via de projectoproep *Habitat durable* en in Brussel met de financiering van een haalbaarheidsstudie rond *Community Land Trusts* en met de steun aan solidair wonen.

2. Opheffen van de obstakels die bewoners bestraffen

2.1. Individualisering van sociale rechten

De overleggroep pleit voor een individualisering van sociale rechten, zodat samenwonen mogelijk wordt zonder de inkomsten van de mensen en dus de mensen zelf te bestraffen. De niet-individualisering van sociale rechten zorgt ervoor dat solidariteit op het vlak van wonen afgeremd wordt, een belangrijk struikelblok voor projecten van solidair wonen.

Men verwijst vaak naar de kostprijs voor de sociale zekerheid van zo'n individualisering. Het zou aangegeven zijn om een studie te maken, niet enkel van de kosten die dit met zich mee zou brengen, maar ook van de voordelen die zo'n individualisering kan hebben voor de samenleving.

2.2. Een 'solidair woonlabel' invoeren als stap naar erkenning

Solidair wonen zou volwaardig als woonvorm erkend moeten worden. De deelnemers aan het overleg vrezen dat een veelheid aan 'labels' ontoereikend is om effectief de obstakels weg te werken voor de projecten. Binnen de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie werd een werkgroep opgericht om werk te maken van een 'solidair woonlabel'. Deze werkzaamheden zijn een belangrijke en pragmatische etappe naar een ruimere erkenning. Met een dergelijke label zouden de bewoners inderdaad minder hinderpalen ondervinden bij de realisatie van een project, zeker met betrekking tot het probleem van het statuut van samenwonende voor personen die een vervangingsinkomen ontvangen.

Wij herinneren er nogmaals aan dat het belangrijk is om projecten van solidair wonen die de vrucht zijn van spontane solidariteitsinitiatieven tussen de mensen zelf, maar die niet door instellingen of verenigingen gedragen worden, mee te nemen in het denkwerk over solidair wonen. Hiervoor is het absoluut noodzakelijk dat de reflectie die de invoering van het label voorafgaat, gebeurt met participatie van personen in armoede, in het bijzonder wanneer het gaat over het definiëren van de criteria voor de toekenning van het label.

2.3. Aanpassen van de reglementeringen

Wanneer verschillende mensen solidair willen samenwonen, moeten zij ofwel allemaal formeel huurder zijn, ofwel een regeling hebben met een hoofdhuurder en verschillende onderhuurders. Naar analogie met de huurwetgeving die helemaal geen rekening houdt met het solidair wonen, zijn er nog heel wat andere reglementeringen, die ontwikkeld werden vanuit een traditionele visie op wonen en dus niet aangepast zijn aan de huidige woonvormen.

2.4. Toepassen van de wet op de domiciliëring

Of het nu gaat om het permanent wonen op toeristische terreinen, solidair wonen of bezetten van een leegstaand gebouw: de bewoners worden vaak geconfronteerd met een weigering van de gemeente om hen te domiciliëren. De gemeenten zijn nochtans wettelijk verplicht om de domiciliëring te registreren daar waar personen hun hoofdverblijfplaats hebben, onafhankelijk van de kwaliteit van de woning.

Grote waakzaamheid moet ook aan de dag worden gelegd voor de verschillende voorstellen die deze verplichting van de gemeenten tot domiciliëring in vraag stellen omwille van een slechte woonkwaliteit. Het zijn mensen in armoede die leven in woningen van mindere kwaliteit. Dit zou dus een nieuwe vorm van uitsluiting tot gevolg hebben en een verslechtering van hun levensomstandigheden, gezien de zware gevolgen die voortvloeien uit een gebrek aan domicilie.

3. Informeren, ondersteunen en vormen

3.1. Bestrijden van negatieve vooronderstellingen

Alle alternatieve woonvormen en alternatieve manieren om aan een woning te geraken kampen met de negatieve vooronderstellingen vanwege de publieke opinie, beroepskrachten uit de huisvestingssector, de bouw, de administratie, de overheid... Deze weerstanden hebben veel te maken met een gebrek aan informatie en kennis over alternatieve woonvormen bij deze verschillende actoren, alsook met het eenzijdige beeld dat ze hebben over wonen.

Sinds verschillende jaren bestaan er op het terrein projecten die bewezen hebben dat ze werken, of het nu

gaat om solidair wonen, autoproductie, bezetting van leegstaande gebouwen, collectieve spaargroepen... De terughoudendheid ten aanzien van alternatieve woonvormen zou kunnen worden weggewerkt door via deze ervaringen de relevantie van zo'n projecten aan te tonen.

3.2. Kwaliteitsvolle sociale begeleiding voorzien daar waar nodig

Sociale begeleiding is een belangrijk element van projecten van alternatief wonen. Om kwaliteitsvol te zijn, moet deze begeleiding zowel op individueel als op collectief niveau optimaal zijn. De begeleiding moet aangepast zijn aan de levensomstandigheden van de personen en moet gegarandeerd voorhanden zijn zonder ze evenwel op te dringen. In deze moeilijke evenwichtsoefening, speelt de 'tijdsdimensie' een fundamentele rol. In de meeste projecten die in het kader van het overleg voor dit hoofdstuk bestudeerd werden, werd inderdaad opgemerkt dat hulpverlening efficiënter verloopt bij een onbepaalde tijdsduur, zelfs in de gevallen waarbij het alternatief wonen als een overgang wordt opgevat naar een meer klassieke vorm van wonen.

3.3. Maatschappelijk werkers vormen in collectieve begeleiding

In heel wat projecten is de collectieve dimensie een basisgegeven. Samenleven in groep, in verschillende gradaties, blijft voor iedereen een uitdaging. Deze uitdaging kan zelfs groter zijn bij het samenleven van mensen die een lange weg van sociale uitsluiting achter zich hebben.

Uit het overleg bleek dat de vorming van maatschappelijk werkers onvoldoende gericht is op het collectieve. Een aanpassing van deze vorming zou ertoe leiden dat de hulpverlening meer aangepast zou zijn aan de situaties van bewoners van alternatieve woonvormen.

3.4. Draggers van projecten helpen door informatieve hulpmiddelen ter beschikking te stellen

Er is een grote nood aan informatie. Het is aangegeven om aanspreekpunten op te richten waar mensen

terecht kunnen voor advies en informatie. Het is belangrijk dat deze steun multidisciplinair is, bijvoorbeeld via het idee van teams met gespecialiseerde sociaal werkers, sociologen, juristen, specialisten ruimtelijke ordening...

Wat praktische instrumenten betreft, wordt de 'Guide de l'habitat groupé pour des personnes en précarité

sociale', uitgegeven door de vzw Habitat et Participation in 2004, door verschillende actoren aangehaald als een goed voorbeeld in de ondersteuning van mensen die een project van solidair wonen wensen op te starten. Dergelijke instrumenten, toegankelijk voor een breed publiek, zouden verder ontwikkeld en geactualiseerd moeten worden.

Lijst van deelnemers

Overleggroep

- Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri (AMA)
- Bij Ons/Woningen 123 Logements
- CAW Metropool
- Centre d'action sociale globale Wolu-Services
- Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers (CIRE)
- Daklozen Aktie Komitee (DAK)
- Direction interdépartementale de la Cohésion sociale (DiCS) - Région wallonne
- Droit au logement différent
- Fami-Home
- Federatie OCMW maatschappelijke werkers
- Fédération des centres de service social
- Fédération wallonne des Assistants sociaux des Centres publics d'Action sociale (FéWASC)
- Front commun des SDF
- Habitat & Humanisme
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad
- Réseau wallon de lutte contre la pauvreté
- RISO Vlaams-Brabant
- Samenlevingsopbouw Brussel
- Solidarités Nouvelles Wallonie
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk
- Vlaams Overleg Bewonersbelangen
- Vlastrov (Vlaams Straathoekwerk Overleg)
- Vluchtelingen Ondersteuning Sint-Niklaas - VLOS

Bilaterale contacten

- Habitat & Participation
- Le Fonds du logement des Familles nombreuses de Wallonie
- Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen



DEEL 2:

**TOEKOMST-
PERSPEC-
TIEVEN VAN
JONGEREN**

IV. EEN VOORZIENING VOOR BIJZONDERE JEUGDZORG VERLATEN: OP ZOEK NAAR EEN PLEK IN DE SAMENLEVING

Voor jongeren die een voorziening voor bijzondere jeugdzorg verlaten, verloopt de overgang naar een zelfstandig leven en volwassenheid vaak erg moeizaam. Ze staan er meestal alleen voor en worden geconfronteerd met uitdagingen rond bijvoorbeeld huisvesting, werk en inkomen waartegen ze niet opgewassen zijn en waarop ook de maatschappij hen geen adequaat antwoord biedt. In het hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de verschillende breukervaringen die de jongeren ondervinden door hun verblijf binnen de bijzondere jeugdzorg en door hun plaatsing en op de vraag hoe men kan vermijden dat deze jongeren bij de overgang van de jeugd- naar de volwassenenhulpverlening of van minder- naar meerderjarigheid uit de boot vallen.

Inleiding

Vele daklozen verbleven eerder in hun leven in een gevangenis, in een psychiatrische instelling of, bijzonder opvallend, in een voorziening voor bijzondere jeugdzorg. Het verlaten van deze instellingen tekent zich af als een hachelijk scharniermoment in hun levenstraject, met een verhoogd risico op armoede en sociale uitsluiting als gevolg. Het tweede deel van het tweejaarlijkse Verslag 2008-2009 van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (verder: het Steunpunt) - over dakloosheid - herhaalt deze vaststelling. In dit hoofdstuk verdiepen we de reflectie over deze thematiek, met name voor jongeren die een voorziening voor bijzondere jeugdzorg verlaten.

Sinds het Algemeen Verslag over de Armoede¹⁷⁷ het debat over de relatie tussen armoede en bijzondere jeugdzorg¹⁷⁸ lanceerde, heeft het Steunpunt daartoe bijgedragen en een netwerk van contacten opgebouwd. De doelgroep jongeren in armoede¹⁷⁹ krijgt recentelijk aandacht op verschillende beleidsniveaus en op het terrein. Het Europees jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting - met een focus op kinderarmoede - stimuleerde hen om hun stem te laten horen¹⁸⁰.

Voor de overleggroep werden actoren uit verschillende sectoren uitgenodigd: verenigingen waar armen het woord nemen, actoren uit de bijzondere jeugdzorg, uit het jeugdwelzijnswerk, van de OCMW's, uit het algemeen welzijnswerk, van organisaties voor kinder-

en jongerenrechten... 25 organisaties hebben actief deelgenomen en vormden een vaste groep die tien keer samen kwam. Jongeren hebben niet rechtstreeks geparticipeerd aan de vergaderingen. Ze werden op een indirecte manier betrokken, door de inspanningen van de aanwezige organisaties om de zaken die tijdens de bijeenkomsten ter sprake kwamen, terug te koppelen naar de jongeren waarmee ze werken én om hun reflecties in te brengen in de overlegvergaderingen. Daarnaast organiseerden we een ontmoeting met Nevermind - een groep jongvolwassenen die zich inzet voor de participatie van jongeren aan hun hele parcours doorheen de hulpverlening - om het perspectief van jongeren op bepaalde kwesties aan te scherpen. Hoewel de deelnemers aan het overleg eenzelfde bekommernis delen voor de toekomst van jongeren, hebben ze elk hun eigen kijk op het thema, vanuit hun persoonlijke ervaring als ouder of hun professionele ervaring als begeleider of hulpverlener. Deze tekst doet recht aan hun verschillende perspectieven en aan de dialoog die tussen hen plaats vond.

Zowel het verlaten van een voorziening voor bijzondere jeugdzorg als de plaatsing in deze voorziening brengt breukervaringen met zich mee die de levensgeschiedenis van jongeren tekenen en hun toekomstperspectieven hypothekeken. Deze opeenvolging van breuken structureert dit hoofdstuk. De inhoud uit het overleg werd aangevuld met informatie uit publicaties, onderzoek, beleidsdocumenten en wetteksten. Hier en daar zetten citaten een pertinente uitspraak van deelnemers in de verf, zonder een algemeen standpunt te willen vertolken.

Het eerste punt van deze tekst bakent het onderwerp van dit hoofdstuk af en licht het toe: over welke jongeren gaat het (1.1)? Met welke 'maatschappelijke paradox' wordt deze groep geconfronteerd (1.2)? Vervolgens staan we kort stil bij de relatie tussen armoede en een verblijf in de bijzondere jeugdzorg (1.3). Tot slot komt de actuele beleidsaandacht voor deze thematiek aan bod (1.4).

Wanneer jongeren een voorziening voor bijzondere jeugdzorg verlaten, staan velen onder hen er alleen voor. Dit is vaak een onbedoeld neveneffect van hun plaatsing, die gepaard gaat met breuken in hun familiaal en sociaal netwerk (2.1), hun schoolloopbaan (2.2) en hun parcours in de jeugdhulpverlening (2.3).

177 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 42-71 (Plaatsing van kinderen en alternatieven voor plaatsing).

178 In de Franse Gemeenschap werd in 1998 met de steun van het Steunpunt een dialoog opgestart tussen de Algemene Directie voor de Bijzondere Jeugdzorg, verenigingen waar armen het woord nemen en vertegenwoordigers uit de bijzondere jeugdzorg. Deze groep 'Agora' is ontstaan als antwoord van de Franse Gemeenschap op de opdracht van de Interministeriële Conferentie voor Sociale Integratie van november 1995 om het decreet inzake hulpverlening aan de jeugd te evalueren in functie van het voorkomen van plaatsingen omwille van armoede en het behoud van de relatie tussen ouders en kinderen. Op vraag van het Steunpunt werd ook een onderzoek uitgevoerd om het al dan niet bestaan van een verband te objectiveren tussen ongunstige socio-economische omstandigheden en een risico op een interventie van de bijzondere jeugdzorg.

179 Unicef pleit bijvoorbeeld voor aandacht voor adolescenten in de strijd tegen kinderarmoede naast de focus op jonge kinderen. Unicef (2011). *The state of the world's children 2011. Adolescence - an age of opportunity*, New York, Unicef.

180 Zie bijvoorbeeld: Buyschaert, Gaëlle et al. (2010). *Dat denken we ervan. Jongeren geraakt door armoede spreken over hun leven*, Brussel, Unicef België in samenwerking met Kind en Samenleving; ATD-jongeren (2010). *Oproep van jongeren aan Europa*, Brussel, ATD Vierde Wereld.

In punt drie bespreken we de nieuwe breuklijnen die zich voordoen wanneer jongeren de voorziening verlaten. Hun 18^{de} verjaardag kondigt zich beloftevol aan, maar blijkt in werkelijkheid een opeenvolging van beproevingen op verschillende levensdomeinen: familiaal en sociaal netwerk (3.1), huisvesting (3.2), inkomen (3.3), opleiding en werk (3.4) en de volwassenenhulpverlening (3.5).

Punt vier pleit voor continuïteit of een vlotte overgang in de begeleiding van jongvolwassenen. Het tekent enkele pistes uit die daartoe kunnen bijdragen: het behoud van hun familiaal en sociaal netwerk (4.1), een project van, voor en door de jongere (4.2) en intersectorale samenwerking (4.3).

In het vijfde punt ten slotte worden beleidsaanbevelingen geformuleerd.

I. Jongeren met een verhoogd risico op armoede

I.1. Feiten en cijfers

1.1.1. Beschrijving van de doelgroep

Om te verduidelijken over welke jongeren dit hoofdstuk gaat, vertrekken we bij de 16- tot 25-jarigen. Deze leeftijdsafbakening is gangbaar maar ook arbitrair. Bovendien duidt ze geen homogene groep aan. Er is een groot verschil tussen jongeren van 16 jaar en 25 jaar, zowel wat betreft hun burgerrechtelijk statuut en persoonlijke ontwikkeling als hun levenservaring. Toch zijn er meerdere redenen om de ondergrens op 16 jaar te leggen. Op die leeftijd komen sommige jongeren na een instellingsverblijf al op straat terecht of moeten ze als jonge mama de instelling verlaten¹⁸¹. Daarnaast zijn er jongeren van 16 à 17 jaar die geen toegang hebben tot de bijzondere jeugdzorg omwille van de lange wachtlijsten. Actoren uit het algemeen welzijnswerk betreuren bovendien dat men het soms niet meer zinvol acht om zo dicht bij de meerderjarigheid nog een dossier te openen - hoewel dit een onwettige reden is - omdat men de jongeren zo onder andere de kans op voortgezette hulpverlening ontnemt. De veralgemening van het centraal wachtbeheer in Vlaanderen moet deze praktijken tegengaan. Ook de bovengrens van de leeftijdsafbakening is discutabel. In de Vlaamse sociaal-culturele sector en in de jeugdsector van de Franse Gemeenschap kan men immers tot de jeugd behoren tot 30 jaar. De deelnemers aan het overleg pleiten voor een flexibele bovengrens die

begeleidingen van jongvolwassenen op maat mogelijk maakt, op hun ritme, zonder vooropgestelde termijn of resultaatsverbintenis.

Naast de grote meerderheid jongeren die het goed stelt, loopt een toenemende groep een verhoogd risico op sociale uitsluiting. Uit de enquête SILC 2010 blijkt dat het armoederisicopercentage van de 16- tot 24-jarigen hoger ligt dan het gemiddelde voor de hele bevolking (14,8 % versus 14,6 %). Het verschil is vooral in het Waalse Gewest opvallend (22 % versus 7,2 % in het Vlaamse Gewest)¹⁸². In België maakte de groep 'jonger dan 25 jaar' in 2009 de grootste groep uit van ontvangers van het leefloon, namelijk 29,7 %¹⁸³. In Brussel neemt het aandeel jongeren tussen 18 en 24 jaar dat een inkomen van het OCMW krijgt toe. Eind 2010 ging het om 9 % van het totaal aantal jongvolwassenen¹⁸⁴. In 2010 behoorde 11,9 % van de 18- tot 24-jarigen tot de groep vroegtijdige schoolverlaters¹⁸⁵. Bovendien is 22,4 % van de 15- tot 24-jarigen werkloos, waarvan het merendeel laaggeschoold¹⁸⁶. 27 % van de thuislozen in Vlaanderen verbleef ooit in een

181 Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad (2010). *Thuisloos in Brussel, Armoederapport 2010*, Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, p. 31.

182 FOD Economie, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie: EU-SILC 2010: <http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/webinterface/?loadDefaultId=49&IDBr=tcm:325-22265-4>. Zie ook: http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_aantal_armen.htm.

183 http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=*OASES&n=365/cijfers/bodemuitkeringen augustus 2010 en http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_leefloon.htm.

184 Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2011). *Welzijnsbarometer 2011*, Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

185 Het gaat om het percentage personen tussen 18 en 24 jaar dat geen diploma hoger secundair onderwijs heeft behaald en geen enkele vorm van onderwijs of vorming meer volgt. http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid_leven/opleiding/vroegtijdig/.

186 http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid_leven/werk/relatief/.

voorziening voor bijzondere jeugdzorg. Bovendien hebben meer jonge thuislozen een instellingsverleden dan oudere¹⁸⁷. Voor het Waals en Brussels Gewest bestaat er geen equivalent cijfer wegens gebrek aan een gecentraliseerd systeem om deze gegevens te verzamelen. FEANTSA (*Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri*) onderscheidt het ‘verlaten van de jeugdzorg’ als één van de factoren voor een verhoogd risico op dakloosheid bij jongeren¹⁸⁸. Het aandeel 18- tot 25-jarigen maakt 20 % uit van het cliënteel van het algemeen welzijnswerk in Vlaanderen¹⁸⁹. Men stelt vast dat deze groep op meerdere levensdomeinen met complexe problemen kampt en niet alleen een toekomstperspectief mist, maar ook aangepaste hulp en ondersteuning om dit te realiseren¹⁹⁰. In Vlaanderen worden deze jongeren ‘maatschappelijk kwetsbaar’ genoemd omdat ze in hun interacties met de maatschappelijke instellingen, zoals onderwijs, arbeidsmarkt, jeugdzorg... steeds opnieuw met de negatieve aspecten ervan worden geconfronteerd en er geen verbinding ontstaat¹⁹¹.

Deze tekst zoemt in op een specifiek segment van de groep maatschappelijk kwetsbare jongvolwassenen, namelijk jongeren in armoede die een voorziening voor bijzondere jeugdzorg verlaten. De meerderheid van de ‘zorgverlaters’ loopt immers een verhoogd risico op sociale uitsluiting, zoals ook in Europees onderzoek wordt vastgesteld¹⁹². Dit wil niet zeggen dat alle jongeren met een instellingsverleden een vogel voor de kat zijn¹⁹³. Zoals het overleg getuigt, zijn er jongeren die zich goed voelen in hun vel en geworden zijn wie ze zijn dankzij hun verblijf in de instelling.

We focussen op jongeren waarover op een bepaald moment in hun leven geoordeeld werd dat ze in een problematische opvoedingssituatie (Vlaamse Gemeenschap)¹⁹⁴ of in gevaar of moeilijkheden (Franse Gemeenschap)¹⁹⁵ verkeerden en die een parcours in residentiële voorzieningen voor bijzondere jeugdzorg¹⁹⁶ hebben afgelegd. Gezien de aandacht voor het moment waarop ze de bijzondere jeugdzorg verlaten, worden de diensten voor begeleid zelfstandig wonen (Vlaamse Gemeenschap) of voor *mise en autonomie/appartement supervisé* (Franse Gemeenschap) - een vorm van ambulante hulpverlening - ook in ogenschouw genomen. Hoewel zorgverlaters uit een andere sector (bijvoorbeeld een Medisch Pedagogisch Instituut) of met een specifieke problematiek (een cumulatie van problemen, een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, niet-begeleide buitenlandse minderjarigen...) met gelijkaardige uitdagingen geconfronteerd worden, kozen we er in het bestek van dit overleg voor om de doelgroep te beperken.

Wanneer we spreken over jongvolwassenen in armoede bedoelen we jongeren uit een gezin met een armoederisico op het ogenblik van de plaatsing en/of jongeren die een risico op armoede lopen bij het verlaten van een voorziening. Met deze keuze willen we de blijvende gevolgen van ‘plaatsing omwille van armoede’ in rekening nemen én oog hebben voor de moeilijke maatschappelijke positie van jongeren die er vaak plots alleen voor komen te staan zonder de mogelijkheden tot volwassenenhulpverlening te kennen of te begrijpen.

1.1.2. Jongeren in de bijzondere jeugdzorg

“Er is een groot gebrek aan beschikbare kwalitatieve en kwantitatieve gegevens over jongeren die een instelling verlaten: Wie zijn ze? Wat doen ze? Hoeveel gaan opnieuw naar school? Die balans moet opgemaakt worden zodat we beter weten waarover we praten.”

187 Van Menxel, Gerard et al. (2003). *Verbinding verbroken. Thuisloosheid en Algemeen Welzijnswerk in Vlaanderen*, Berchem, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

188 Feantsa (autumn 2010). “Changing faces: Homelessness among children, families and young people”, *Homeless in Europe*, the magazine of FEANTSA.

189 Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (2010). *Onderzoeksdossier: CAW in beeld: cijfers 2009*, Berchem, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

190 Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (2008). *Jongvolwassenen tussen wal en schip. Beleidsdossier*, Berchem, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk; De Schrijver, Jet (2010). *Knelpunten en kansen bij het begeleiden van Buso-jongeren binnen het JAC-Plus in Antwerpen*. Niet gepubliceerd eindwerk bachelor maatschappelijk werk.

191 Hauspie, Bert (2010). *Vooronderzoek. Kenmerken en hulp- en dienstverleningsbehoefte van maatschappelijk kwetsbare jongvolwassenen*, Universiteit Gent, vakgroep sociale agogiek. Eindrapport van een onderzoek in opdracht van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin onder leiding van Nicole Vettenburg en Rudi Roose.

192 Stein, Mike en Emily R. Munro (red.) (2008). *Young people's transitions from care to adulthood. International research and practice. Child welfare outcomes*, London, Jessica Kingsley Publishers.

193 Carrette, Valérie (maart 2011). “Jeugdzorgverlaters in Europa. De kwetsbaarheid voorbij?”, *Alert*, 37 n°1, p. 46-52.

194 Zie artikel 2 van het decreet van 7 maart 2008 inzake bijzondere jeugdbijstand, *Belgisch Staatsblad*, 15 april 2008.

195 Zie artikel 2 van het decreet van 4 maart 1991 inzake hulpverlening aan de jeugd, *Belgisch Staatsblad*, 12 juni 1991.

196 Hierbij dient opgemerkt te worden dat residentiële voorzieningen vandaag meer en meer evolueren naar een combinatie van een residentieel en ambulante aanbod. In Vlaanderen onder andere door de flexibilisering van de aanwezigheidsnorm of door de erkenning van multifunctionele centra.

Als achtergrondinformatie bij het thema van dit hoofdstuk is het interessant te weten hoeveel jongeren in een voorziening voor bijzondere jeugdzorg verblijven en/of begeleid zelfstandig wonen: absolute cijfers, percentages ten opzichte van de totale jongerenbevolking en recente evoluties. Tegelijk stelt zich de vraag naar wat er met de jongeren gebeurt wanneer ze de instelling verlaten. Beïnvloedt hun traject deze transitie? Op welke manier? Zijn de breuken bij jongeren met een lang traject in de bijzondere jeugdzorg dieper dan bij jongeren met een kort traject? Maakt de leeftijd waarop ze instromen in de bijzondere jeugdzorg een verschil? Of het soort instelling of pedagogisch project waarin ze terecht komen, het soort begeleiding dat ze krijgen? Op vele van deze vragen moeten de actueel beschikbare gegevens het antwoord nog schuldig blijven. Recentelijk is onderzoek opgestart om de nood aan informatie over trajecten, opvolging en nazorg te lenigen¹⁹⁷.

De cijfers in dit stuk moeten voorzichtig geïnterpreteerd worden. Ze geven immers vaak een momentopname weer, duiden soms maatregelen aan, soms personen.

Voor de Franse Gemeenschap¹⁹⁸ beschikken we over de volgende cijfers¹⁹⁹:

- in 2010 zijn 38.947 jongeren in contact geweest met een Comité voor Bijzondere Jeugdzorg of een Jeugdrechtbank. Dit cijfer omvat zeer verscheidene interventies van de bijzondere jeugdzorg. Om een preciezer beeld te hebben van wat dit echt vertegenwoordigt, is het interessant het gemiddeld aantal jongeren dat per dag ten laste wordt genomen, te vermelden. Dit zijn 20.964 jongeren in 2010 ofwel 2,2 % van de minderjarigen in de Franse Gemeenschap;

197 http://www.steunpuntwvg.be/swvg/_docs/Publicaties/swvg_inzicht_2dec2010/Hulpverleningstrajecten_bijzondere_%20jeugdzorg.pdf; Van Audenhove, Sharon en Freya Vander Laenen (september 2010). *Eindelijk vertrokken? Jongeren uit de bijzondere jeugdbijstand op weg naar volwassenheid*, Tijdschrift voor Jeugdrecht en Kinderrechten, nr. 4, p. 227-235.

198 Deze gegevens komen uit Sigmajed, de databank waarin alle jongeren en de maatregelen die voor hen worden genomen, zowel door de consultants en directeurs van de bijzondere jeugdzorg als door de jeugdrechters, zijn opgenomen. De algemene directie voor de bijzondere jeugdzorg wil de verzameling van gegevens op twee manieren verbeteren: 1) een verbetering van de dataverzameling binnen Sigmajed, waarvan de eerste resultaten zijn verschenen in 2011 en 2) IMAJ, een herwerking van Sigmajed tot een systeem voor meerdere gebruikers dat zowel een antwoord biedt op de noden van de gedecentraliseerde diensten en de centrale administratie als tegemoet komt aan statistische kwesties. IMAJ is van start gegaan in 2009 en zal op termijn Sigmajed vervangen.

199 Direction générale de l'Aide à la Jeunesse (2011). *Aide à la Jeunesse. Les chiffres 2010. Analyse des statistiques de l'Aide à la Jeunesse dans la Fédération Wallonie-Bruxelles*, Bruxelles, Communauté française de Belgique.

- tussen 2001 en 2010 is het aantal jongeren met een residentiële maatregel of een maatregel voor hulp in de leefomgeving met 29 % toegenomen;
- gemiddeld verkeert 94 % van deze jongeren in moeilijkheden of gevaar en 6 % hebben een als misdaad omschreven feit gepleegd;
- gemiddeld kreeg 60 % van deze jongeren een maatregel binnen hun leefomgeving, 40 % buiten hun leefomgeving. De cijfers voor de periode 2005-2010 tonen aan dat het aantal residentiële maatregelen stabiel is, met uitzondering van de plaatsingen in schoolinternaten die met bijna 60 % zijn gestegen in die periode.

Het is belangrijk op te merken dat het huidige registratiesysteem rekening houdt met het geheel van jongeren en de maatregelen die voor hen worden genomen (in het kader van de permanentie, het beheer van de aanvragen per post, sociaal onderzoek, opvolging en bewaking, hulp in de leefomgeving, verblijf...). Dit was voorheen niet het geval in de Franse Gemeenschap: alleen de maatregelen gefinancierd door de bijzondere jeugdzorg werden geteld. De meest recente cijfers zijn dus niet te vergelijken met deze van vorige jaren, maar ook niet met de cijfers waarover we beschikken voor de Vlaamse Gemeenschap. Deze betreffen alleen jongeren die via een comité voor bijzondere jeugdzorg of via een sociale dienst van de jeugdrechtbank een maatregel hebben.

In Vlaanderen²⁰⁰ is in 2010 het totaal aantal jongeren in de bijzondere jeugdzorg met meer dan 7 % gestegen tegenover 2009. Een stijging die onder andere te wijten is aan het feit dat meer jongeren langdurig in de bijzondere jeugdzorg blijven.

- in totaal zijn 26.235 jongeren voorwerp geweest van een maatregel in het kader van de bijzondere jeugdzorg. Het aandeel van de 15- tot 19- jarigen bedraagt 41,94 % (11.002), dat van de 20- en 21-jarigen 1,57 % (412). Dit aandeel blijft stabiel doorheen de jaren.
- in 2008 heeft 3,09 % van de 17-jarigen en 3 % van de 18-jarigen een maatregel in de bijzondere jeugd-

200 Jongerenwelzijn (2010). *Jaarverslag 2010*, Brussel, Vlaamse Overheid. Deze cijfers vloeien voort uit het registratiesysteem Domino (Dossier Minderjarige Opvolgingssysteem), dat sinds 2007 gebruikt wordt door de consultants. Het zal pas binnen enkele jaren cijfers genereren over de jeugdzorggeschiedenis van jongeren. Binc (Begeleiding in cijfers) is een recent systeem voor de private voorzieningen. Het is uitkijken naar de eerste gegevens omdat ook informatie over de schoolloopbaan van de jongeren en de kansarmoede-indicatoren van Kind en Gezin geregistreerd worden.

zorg. Voor de 19-jarigen gaat het om 1,03 %, voor de 20-jarigen om 0,37 % en voor de 21-jarigen om 0,008 %²⁰¹.

- 18,99 % van het totaal aantal jongeren met minstens één maatregel binnen de bijzondere jeugdzorg is residentieel geplaatst (in een begeleidingstehuis of onthaal-, observatie-, en oriëntatiecentrum). Daarvan zijn 2.713 jongeren tussen de 16 en 21 jaar.
- 670 jongeren tussen 17 en 21 jaar volgen begeleid zelfstandig wonen.

Voor de Duitstalige Gemeenschap kunnen we de volgende gegevens vermelden:

- In 2010 werden 612 interventies van de *Jugendhilfedienst* (Jeugdhulpdienst) opgetekend en 137 van het *Jugendgericht* (Jeugdrechtbank). Het gaat om een stijging ten opzichte van de vorige jaren.
- Het aantal plaatsingen is met 30 % toegenomen sinds 2003.
- In 2008 was 0,68 % van de minderjarigen geplaatst (105,33 ten opzichte van 15.602).

Deelnemers aan het overleg betreuren dat de jongeren, eens ze de bijzondere jeugdzorg verlaten hebben, uit beeld verdwijnen, ook van het onderzoek. In de private voorzieningen in Vlaanderen bijvoorbeeld wordt uiterlijk vijf jaar nadat de minderjarige meerderjarig is geworden, zijn dossier vernietigd. Op die manier gaat een belangrijke informatiebron voor opvolging en onderzoek verloren.

1.2. Maatschappelijke paradox

“Jongeren zijn meerderjarig op 18 jaar maar vinden vóór hun 25^{ste} geen plaats in de maatschappij.”

“Op 18 jaar zit de jongere in een soort van overlevingsmodus. Hij staat er alleen voor, zonder steun van een volwassene, in een maatschappij die van hem het onmogelijke vraagt. Dat leidt onvermijdelijk tot uitsluiting.”

De periode van jongvolwassenheid is voor alle jongeren een complexe periode waarin verschillende transities

elkaar opvolgen, met de bijhorende belangrijke keuzes²⁰²: van minderjarig naar meerderjarig, van studeren naar werken, van thuis naar zelfstandig wonen... De meeste jongeren kunnen deze mijlpalen op weg naar volwassenheid en zelfstandigheid spreiden of uitstellen in de tijd en een beroep doen op de hulp en ondersteuning van hun ouders, vriendenkring en omgeving. Ondanks de verlaging van de meerderjarigheid van 21 naar 18 jaar is het een maatschappelijke evolutie dat jongeren steeds langer in een soort ‘moratorium’ blijven, een wacht- en experimenteeruimte voorafgaand aan het ‘echte leven’. Zo verlaten in België mannen gemiddeld pas op de leeftijd van 26,7 jaar effectief het ouderlijk huis en vrouwen op 25,4 jaar²⁰³.

De overleggroep vindt het paradoxaal dat jongeren met een lastig parcours achter de rug, de boodschap krijgen om hun eigen boontjes te doppen²⁰⁴. Omwille van verschillende redenen is het voor zorgverlators immers moeilijker dan voor andere jongeren om het pad naar volwassenheid af te leggen. Voor hen verloopt dit proces abrupter, in een te haastig tempo en houdt het meer risico's in²⁰⁵. Jongeren die de bijzondere jeugdzorg verlaten, hebben vaak geen keuze. Tenzij ze voortgezette hulpverlening aanvragen en toegekend krijgen, moeten ze de voorziening verlaten op 18 jaar. Vaak willen ze dat ook zo snel mogelijk. Hun plaatsing roept bij sommigen immers een grote drang naar vrijheid en zelfstandigheid op, die op hun 18^{de} verjaardag binnen hun handbereik lijkt te liggen. De grote meerderheid van de jongeren - of ze nu een instellingsverleden hebben of niet - is op 18 jaar echter nog niet klaar om zelfstandig te leven. Vele geplaatste jongeren vinden dat ze onvoldoende zijn voorbereid binnen de voorziening. *“Eerst houden ze de hele tijd je handje vast en mag je bijna niets zelf doen en op een gegeven moment zeggen ze, nu is het aan u”*²⁰⁶. Buiten de voorziening hebben vele van hen geen familiaal of sociaal netwerk of kunnen ze er niet op terug vallen. Ze moeten alles tegelijk en alleen doen. In plaats van

201 http://wvg.vlaanderen.be/jongerenwelzijn/PDF/OB_Cijfermateriaal/kerncijfer-rapporten2010/2010_Ratio_jongerenbevolking_nr_begeleidingsjaar_en_leef-tijd.pdf.

202 Beuker, Laura (juli 2011). *Quel modèle de transition des jeunes vers l'indépendance en Communauté française? Que résulte-t-il de sa comparaison avec les autres modèles européens?*, Liège, Université de Liège.

203 Eurostat (2010). *Youth in Europe. A statistical portrait*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, p. 29.

204 Zulke situaties werden reeds aangeklaagd in 1994 door SOS Jeunes. SOS Jeunes (1994). *Jeunes adultes: les oubliés du système?*, Bruxelles, SOS Jeunes.

205 Lerch, Veronique (red.) (2010). *Ageing out of care. From care to adulthood in European and central Asian countries*, SOS children's villages.

206 Gousse, Brecht (2009). *Van over naar met. Een participatief proces met jongeren over hulpverlening in Leuven*, Leuven, Riso Vlaams-Brabant, p. 48.

in een moratorium komen ze terecht in een ‘niemandsland’²⁰⁷: geen diploma, geen werk, geen inkomen, geen huisvesting. Het lijkt een periode waarin problemen opgestapeld worden in plaats van opgelost. Bovendien bestaat er voor hen zo goed als geen oefenruimte zoals voor jongeren met meer kansen. Mislukken en opnieuw proberen wordt voor hen niet aanvaard als onderdeel van de dagelijkse leerschool. De ongelijkheid tussen de toekomstperspectieven van verschillende groepen jongeren is schrijnend.

“Van een jongere in moeilijkheden verwacht men dat hij op zijn 18de alles zelf in handen neemt, terwijl jongeren die een gezin en geld hebben en een normale schoolloopbaan afleggen... veel langer bij hun ouders blijven! Jongeren in moeilijkheden krijgen geen middelen. Ze krijgen te horen dat ze het maar zelf moeten uitzoeken. Wat voor systeem is dat?”

Deze paradox weegt ook zwaar op de diensten en voorzieningen. Wanneer beroepskrachten jongeren willen begeleiden bij de overgang naar meerderjarigheid, stoten ze op de grenzen van hun organisatie en de manier waarop die erkend, geconceptualiseerd en gefinancierd is. Binnen het bestaande kader en met de voorziene middelen is het moeilijk, bijna onmogelijk, om jongeren adequaat voor te bereiden op zelfstandigheid, om hen de noodzakelijke continuïteit of vlotte overgang te garanderen in de begeleiding over diensten en sectoren heen, om nazorg die naam waardig aan te bieden...

“In de bijzondere jeugdzorg worden jongeren op een zelfstandig leven voorbereid. Maar het evenwicht tussen de verschillende hulpmiddelen die hen worden voorgeschoteld, de rechten die ze zogenaamd hebben, de diensten waar ze naartoe worden gestuurd enerzijds en de energie die ze moeten investeren om hierop in de praktijk echt te kunnen rekenen anderzijds is ernstig verstoord. Deze eerste ervaring van zelfstandigheid is uitermate wreed en strookt niet met wat hen ‘vooraf’ werd verteld. Die schok stelt het sociale contract, de sociale band in vraag.”

Jongeren die een voorziening verlaten, bevinden zich niet in een problematische opvoedingssituatie, maar in

207 Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (2011). *Synthese regelgevende en andere knelpunten die zorg op maat voor jongvolwassenen bemoeilijken*, Brussel, Vlaamse overheid, p. 38.

een problematische (over-)leefsituatie²⁰⁸. Welke kansen en perspectieven biedt de samenleving hen? Ze hebben zo goed als geen uitzicht op huisvesting, opleiding of werk. De overleggroep vindt het prioritair dat jongeren belangrijk gevonden worden. De maatschappij moet andere ambities voor hen koesteren dan de moeilijke omstandigheden waarin ze nu met hun leven moeten starten. Ze moeten meer tijd, ruimte en middelen krijgen om hun identiteit vorm te geven en hun verantwoordelijkheden als volwassene op te nemen.

“Hoe meer moeilijkheden jongeren hebben, hoe meer hun dromen en hun mogelijkheden beperkt worden. We moeten ervoor zorgen dat ze terechtkomen in omstandigheden waarin ze hun toekomst kunnen opbouwen. Wat wil dat zeggen ‘zich helemaal alleen redden’? Betekent dat dat ze hun ellende helemaal alleen moeten dragen?!”

1.3. Armoede en bijzondere jeugdzorg

Voor zorgverlaters lijkt, naast de confrontatie met de maatschappelijke paradox, ook hun verblijf in de voorziening tot een verhoogd risico op sociale uitsluiting en armoede te leiden (1.3.1). Geplaatste jongeren uit gezinnen in armoede dreigen het bovendien nog moeilijker te hebben (1.3.2).

1.3.1. Armoede door plaatsing

“Natuurlijk is het niet alleen een kwestie van middelen. Met een traject dat gekenmerkt wordt door zoveel breuken, zoveel problemen, voelt men zich volwassen noch zelfstandig. Het emotionele speelt een belangrijke rol.”

Een plaatsing beoogt jongeren en hun gezinnen te helpen, maar brengt een reëel risico op verdere verzwakking²⁰⁹ met zich mee dat vaak hun hele leven tekent: een

208 Kinderrechtencommissariaat (2010). *Advies: Armoede en sociale uitsluiting. Visie en voorstellen vanuit een kinderrechtenperspectief*. Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebeleid, Brussel, Kinderrechtencommissariaat, p. 34; Délégué général de la Communauté Française aux Droits de l'Enfant (2009). *Dans le vif du sujet. Rapport relatif aux incidences et aux conséquences de la pauvreté sur les enfants, les jeunes et leurs familles*, Bruxelles, Délégué général de la Communauté française aux Droits de l'Enfant.

209 Delens-Ravier, Isabelle (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; Kinderrechtencoalitie Vlaanderen vzw (2010). *Alternatief rapport van de NGO's over de toepassing van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind in België*, Gent, Kinderrechtencoalitie Vlaanderen.

laag zelfbeeld, een beperkt familiaal en sociaal netwerk, weinig zelfvertrouwen... Een verblijf in een voorziening kan op heel verschillende levensdomeinen een negatieve invloed hebben op jongeren. Men stelt bijvoorbeeld vast dat de rechten van jongeren in residentiële voorzieningen vaak minder gerespecteerd worden²¹⁰.

Daarnaast ervaren ouders - en zeker ouders in armoede - financiële gevolgen naar aanleiding van een plaatsing en/of hebben ze vele vragen bij financiële regelingen, zoals de kinderbijslag, de onderhoudskosten wanneer de jongeren thuis verblijven, de kosten bij een terugkeer naar huis²¹¹...

1.3.2. Plaatsing door armoede

Uit recent onderzoek blijkt dat gezinnen in armoede een hoger risico - in de statistische betekenis van het woord - hebben op een interventie van de bijzondere jeugdzorg²¹². Het is echter niet duidelijk vanuit welke inzet dit gebeurt. Intervenieert de bijzondere jeugdzorg meer in arme gezinnen om hen te helpen of om hen te controleren?

“Het is belangrijk te luisteren naar de strijd die gezinnen in armoede voeren. De diensten voor bijzondere jeugdzorg zijn niet gespecialiseerd in de strijd tegen armoede. Op het einde van het proces zijn het hoe dan ook weer de gezinnen die de schuld krijgen voor de mislukking van de instellingen, omdat het gezin op het moment dat de jongere de instelling verlaat nog steeds arm is.”

De ervaring en perceptie van gezinnen en beroepskrachten uit de sector zijn erg verschillend. Ouders in armoede schrijven ‘problematische leefsituaties’ meestal toe aan hun slechte (materiële) levensomstandigheden, terwijl consulenten of begeleiders die vaak wijten aan het individueel en relationeel disfunctioneren van de ouders²¹³. Ook binnen het overleg kwam deze spanning tussen beide perspectieven tot uiting,

zonder ze evenwel te beperken tot een tegenstelling tussen de standpunten van ouders enerzijds en diensten anderzijds. Vele ouders voelen zich bij een plaatsing veroordeeld omwille van de armoede.

“Arme gezinnen hebben het gevoel dat ze onder toezicht staan, niet dat ze worden geholpen.”

“Mensen in armoede hebben schrik van de instellingen die geacht worden hen te helpen. Ze hebben schrik daardoor verpletterd te worden.”

Er zijn ook beroepskrachten die het bestaan van plaatsing omwille van armoede erkennen en aanklagen. Tegelijk herinneren ze er aan dat plaatsingen terecht kunnen zijn, omwille van het feit dat ouders hun ouderlijke rol niet opnemen, omwille van geweld... Zij vinden dat er in deze gevallen geen risico’s mogen genomen worden. Dankzij de uitwisseling van ervaringen en wederzijds respect tijdens het overleg ontstond er dialoog tussen beide gezichtspunten. Desondanks heeft de sector van de bijzondere jeugdzorg het moeilijk om het vertrouwen te winnen van gezinnen in armoede.

“Niet elke maatregel van de bijzondere jeugdzorg doet de begunstigde geweld aan. De verwijdering van een kind uit een gezin is soms een deel van de oplossing, ook al is het waar dat die soms een deel van het probleem vormt.”

De relatie tussen armoede en bijzondere jeugdzorg is steeds omstrede geweest²¹⁴. Een plaatsing mag en kan geen antwoord zijn op armoede. Armoede is een maatschappelijk probleem, waarvan de bestrijding niet beperkt kan worden tot het aanpakken van individuele problemen van jongeren die daardoor nog verder gestigmatiseerd en geculpabiliseerd dreigen te worden.

“Als armoede het probleem is dat aan de plaatsing ten grondslag ligt, is dat dan wel de meest adequate maatregel?”

210 Lerch, Veronique (red.), *op.cit.*

211 Roppov (september 2010). *Ouders over geld. Wat kost de Bijzondere Jeugdbijstand aan de ouders?*, Gent, Roppov.

212 Bouverne-De Bie, Maria et al. (2010). *Een link tussen leven in armoede en maatregelen bijzondere jeugdbijstand?*, Gent, Academia Press. Dit onderzoek werd uitgevoerd en gefinancierd in het kader van het programma AGORA van het Federaal Wetenschapsbeleid, op vraag van het Steunpunt.

213 Steensens, Katrien et al. (red.) (2008). *Kinderen in armoede. Status quaestionis van het wetenschappelijk onderzoek voor België*, IGOA-GIReP en Hiva.

214 Contactcomité van organisaties voor jeugdzorg (2010). *Armoede en bijzondere jeugdzorg: waar is het debat gebleven?*, Studiedag in samenwerking met de provincie Antwerpen op 5 maart 2010; CERA (2010). *Jongeren in armoede in de Bijzondere Jeugdzorg: een specifieke aanpak*, Studiedag op dinsdag 7 december 2010.

1.4. Beleidsaandacht voor jongeren in armoede

Beleidsmakers tonen vandaag een verhoogde aandacht voor maatschappelijk kwetsbare jongeren. Om aan hun specifieke situatie tegemoet te komen, worden er aanzetten gegeven en initiatieven genomen om het aanbod van de jeugdhulp te flexibiliseren en om meer contextueel en emancipatorisch te werken. Bovendien worden er ook samenwerkingsverbanden aangegaan tussen beleidsdomeinen en sectoren.

De Vlaamse Regering²¹⁵ neemt zich voor om het toenemend aantal thuislozen terug te dringen door onder andere jongvolwassenen te behoeden voor thuisloosheid. De aandacht voor deze jongeren wordt ook meegenomen in het afsprakenkader voor de samenwerking tussen de beleidsdomeinen Wonen en Welzijn²¹⁶, waarbinnen bijvoorbeeld gewerkt wordt aan een betere toegang tot sociale huisvesting en een aangepaste woonbegeleiding voor specifieke doelgroepen. Binnen het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin wordt momenteel een actieplan voor een gecoördineerd beleid rond kwetsbare jongvolwassenen²¹⁷ uitgevoerd, als reactie op het noodsignaal uit de praktijk vanwege de Integrale Jeugdhulp en de sector van het Algemeen Welzijnswerk²¹⁸. Binnen dit plan werd onder andere een profielschets gemaakt van de doelgroep en hun behoeften aan hulp en ondersteuning. Daarnaast werden verschillende regelgevende en andere knelpunten die zorg op maat voor jongvolwassenen bemoeilijken, geïnventariseerd en bestudeerd²¹⁹. Bovenstaande beleidsintenties staan eveneens vermeld in het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010-2014²²⁰. De thematiek van jongeren die een instelling verlaten, komt regelmatig aan bod in

215 Vlaamse Regering (2010). *2009-2014: Een daadkrachtig Vlaanderen in beslisende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving*, Brussel, Vlaamse overheid.

216 Kabinet van Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie en Kabinet van Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (4 juni 2010). *Afsprakenkader samenwerking wonen-welzijn*, Brussel, Vlaamse Regering.

217 Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (2010). *Geplande acties voor een Vlaams gecoördineerd beleid rond kwetsbare jongvolwassenen*, Brussel, Vlaamse Regering.

218 Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (2009). "Beleidsadvies over jongvolwassenen", *AWW-flash* 2009, nr 3.

219 De Smet, Sofie (te verschijnen). "Jongeren op het scharnierpunt van minder naar meerderjarigheid: over aanklappen, loslaten en andere uitdagingen voor de IJH" in K. De Koster, K. De Vos, D. Kerger, G. Roets, & R. Roose (red.), *Handboek Integrale Jeugdhulp*, Brussel, Politeia. Verschijnt najaar 2011 / voorjaar 2012.

220 Vlaanderen in Actie, Permanent Armoedeoverleg, Vlaamse overheid (2010). *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010-2014*, Brussel, Vlaamse overheid.

de ad hoc Commissie Jeugdzorg van het Vlaams Parlement over de toenemende instroom in de bijzondere jeugdzorg²²¹. Ook het beleid over de bijzondere jeugdzorg evolueert snel. Sinds 2005 maakt deze sector bijvoorbeeld deel uit van de Integrale Jeugdhulp²²². Dit is een beleidskader om de samenwerking tussen de verschillende sectoren die jeugdhulp aanbieden, te optimaliseren²²³. De Integrale Jeugdhulp gaat uit van de volgende waarden en principes: toegankelijkheid, vraaggerichtheid, subsidiariteit, participatie, acceptatie en emancipatie.

Ook in de Franse Gemeenschap heeft de regering aandacht voor de specifieke problemen van jongeren die de leeftijd van 18 jaar naderen²²⁴. Zonder een gericht plan te ontwikkelen voor jongvolwassenen die de bijzondere jeugdzorg verlaten, acht ze het noodzakelijk van de jeugd een transversale politieke uitdaging te maken en kondigt ze een plan '12-25 jaar' aan om het jeugdbeleid van de verschillende betrokken ministers en beleidsniveaus te versterken en beter te coördineren. De minister van Jeugd en Bijzondere Jeugdzorg heeft de ontwikkeling van een 'Plan Jeunesse' gelanceerd²²⁵. Eén van de strategische doelstellingen van dit plan is "de transitie van jongeren naar de meerderjarigheid en hun toegang tot financiële onafhankelijkheid en zelfstandig wonen bevorderen en veilig stellen". De minister heeft daarnaast een studie gefinancierd om transitie modellen naar volwassenheid en hun voorkomen in de Franse Gemeenschap te analyseren²²⁶.

Een andere belangrijke uitdaging voor de Franse Gemeenschap is de ontwikkeling van samenwerkingsakkoorden tussen de bijzondere jeugdzorg en de OCMW's, reeds voorzien in het decreet van 1991. Een werkgroep heeft de samenwerkingsprincipes gedefinieerd, waarvan er zes werden goedgekeurd: de jongeren en hun gezin in het centrum van de interventies;

221 Ad hoc Commissie Jeugdzorg (2011). *Maatschappelijke beleidsnota Jeugdzorg*, Brussel, Vlaams Parlement; Peuteman, Ann (maart 2011). "Het failliet van de jeugdzorg 1-3", *Knack*, 2 maart, 9 maart en 16 maart.

222 Decreet van 7 mei 2004 betreffende de integrale jeugdhulp, *Belgisch Staatsblad*, 11 oktober 2004.

223 Het gaat om het Algemeen Welzijnswerk, de Bijzondere Jeugdbijstand, de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg, de Centra voor Integrale Gezinszorg, de Centra voor Leerlingenbegeleiding, Kind en Gezin en het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap.

224 Gouvernement de la Communauté française (2009). *Déclaration de politique communautaire 2009-2014*, p. 98-99 en 106.

225 Ministre de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse (2010). *Le Plan jeunesse est sur les rails*, Bruxelles, Communauté française.

226 Beuker, Laura, *op.cit.*

wederkerigheid; samenwerking tussen beide sectoren en continuïteit van de interventie voor, tijdens en/of na de hulp; lokaal overleg met het oog op het optimaliseren van de aanwezige krachten; structureel overleg en permanente evaluatie van het akkoord en de initiatieven die eruit voortvloeien. Het definitief tekstvoorstel van de werkgroep heeft een gunstig advies gekregen van het directiecomité van de *Fédération des CPAS*. Deze tekst zal vervolgens moeten goedgekeurd worden door de regeringen van de gewesten en gemeenschappen.

Ook andere pistes worden verkend, zoals een akkoord van de administratie bijzondere jeugdzorg met sociale verhuurkantoren om de toegang tot huisvesting voor jongeren die begeleid zelfstandig wonen te vergemakkelijken. In dit kader werkt de Franse Gemeenschap

aan het project EVA-GOA (*Evaluation de l'autonomie - Guide d'outils de l'autonomie*). Dit is een instrument voor voorzieningen voor bijzondere jeugdzorg om samen met de jongere te evalueren of hij al dan niet de noodzakelijke competenties heeft ontwikkeld om zelfstandig te leven²²⁷.

Jongvolwassenen in armoede staan centraal in de opmaak van het Brussels Actieplan Armoedebestrijding 2012. In 2013 publiceert het Brussels Observatorium voor Gezondheid en Welzijn een thematisch rapport over deze doelgroep.

.....
227 Schmits, Emilie, Michel Born en Théo Vanhees (2011). "Développer l'autonomie chez les adolescents: l'implémentation de l'outil EVA-GOA dans les services de l'Aide à la Jeunesse", *L'Observatoire*, revue d'action sociale et médico-sociale, 68, p. 3-6.

2. Een plaatsing, een breuk

Eén van de grootste moeilijkheden van jongeren bij het verlaten van een voorziening voor bijzondere jeugdzorg, is het gebrek aan een familiaal of sociaal netwerk waarop ze kunnen terug vallen om het hoofd te bieden aan de vele uitdagingen waarmee ze geconfronteerd worden. Hoewel sommige jongeren baat hebben bij een verblijf in een voorziening en het voor enkelen zelfs hun enige leefomgeving is, brengt het voor velen onder hen breuken in hun leven met zich mee: met hun familiaal en sociaal netwerk (2.1), in hun schoolloopbaan (2.2) en in hun hulpverleningsparcours (2.3). Deze breuklijnen maken dat de jongere ontworteld is wanneer hij de voorziening verlaat.

2.1. Breuk met het familiaal en sociaal netwerk

"Een plaatsing verscheurt een gezin op een onaantoonbare manier."

Reeds in het Algemeen Verslag over de Armoede brachten gezinnen in armoede de negatieve gevolgen van plaatsingsmaatregelen voor het gezinsleven aan het licht. Bij een plaatsing dreigen jongeren ook hun sociaal netwerk te verliezen. Ze worden vaak losgerukt uit hun vertrouwde omgeving, veranderen van

school, hebben minder contact met hun kennissen en vrienden. Tot op vandaag zijn ouders van mening dat een plaatsing de familiale banden verbreekt en/of de familiale breuk bestendigt²²⁸. Dit is in strijd met het recht op de bescherming van het gezinsleven (2.1.1). Ouders zouden de eerste personen moeten zijn waarop een jongere bij het verlaten van een voorziening een beroep moet kunnen doen. Op dat moment is de jongere echter meestal een vreemde geworden voor zijn gezin en omgekeerd. De familiale breuk kan zich op verschillende vlakken voordoen: in de opvoedingsrelatie tussen de jongere en zijn ouders (2.1.2), in hun persoonlijke geschiedenis (2.1.3) en het dagelijks contact (2.1.4). Ook op materieel vlak kan er conflict optreden (2.1.5).

2.1.1. Bescherming van het gezinsleven

Conform met internationale verdragen versterken de decretale regelgevingen voor bijzondere jeugdbijstand het primaat van het gezin, dat al door de federale wet op

.....
228 Roppov (2010). *Behoud/berstel ouder-kind relatie in de bijzondere jeugdbijstand*, Verslag van Dialoogdag 4 juni 2010, Gent, Roppov.

de jeugdbescherming van 1965²²⁹ werd vooropgesteld. Deze focus op het gezin verhindert niet dat in de praktijk de belangen van jongeren en ouders soms uiteenlopen. Zowel binnen als buiten de bijzondere jeugdzorg kunnen er immers belangenconflicten optreden.

Primaat van het gezin in de wetgeving en de rechtspraak

In de drie gemeenschappen²³⁰ is het behoud van het kind in zijn familiale omgeving de leidraad van de decreten inzake jeugdbijstand. Volgens deze wetgevingen is de plaatsing van een jongere een maatregel die slechts als laatste mogelijkheid kan worden opgelegd. Bovendien moet de plaatsing zo kort mogelijk duren en is de terugkeer van de jongere het doorslaggevend criterium voor de keuze van ondersteuningsmaatregelen voor het gezin tijdens de plaatsing. De rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens bevestigt dat de hereniging van het gezin het 'uiteindelijke doel' is van elke scheidingsmaatregel²³¹ en dat de radicale maatregel om een gezin volledig te scheiden alleen in zeer ernstige gevallen genomen kan worden²³². Ook in het VN Verdrag inzake de Rechten van het Kind²³³ wordt gestipuleerd dat de ouders de eerste verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en de ontwikkeling van hun kind (artikel 18, 27) en dat een kind niet kan gescheiden worden van zijn ouders tegen hun wil (artikel 9). Een kind heeft bovendien het recht door zijn ouders verzorgd te worden (artikel 7).

Primaat van het gezin in de praktijk

Voorzieningen uit de bijzondere jeugdzorg werken

229 Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdaad omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade, *Belgisch Staatsblad*, 15 april 1965.

230 Vlaams decreet van 7 maart 2008 inzake bijzondere jeugdbijstand, *Belgisch Staatsblad*, 15 april 2008; Decreet van de Franse Gemeenschap van 4 maart 1991 inzake hulpverlening aan de jeugd, *Belgisch Staatsblad*, 12 juni 1991; Decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 19 mei 2008 over de jeugdbijstand en houdende de omzetting van maatregelen inzake jeugdbescherming, *Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 2008. De beleidskeuzes voor ambulante hulpverlening en gezinsgericht werken werden bevestigd in het Vlaams regeerakkoord 2009-2014 en in de Beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2009-2014. In haar beleidsverklaring 2009-2014, herbevestigt de Regering van de Franse Gemeenschap eveneens de prioriteit van hulp in de eigen levensomgeving en het behoud van de familiale relaties.

231 Europees Hof Rechten van de Mens, arrest Olsson c. Zweden (nr.1) van 24 maart 1989, serie A, nr. 130 § 81.

232 Europees Hof Rechten van de Mens, arrest Walla en Wallova tegen de Tsjechische Republiek van 26 oktober 2006, § 73-74; 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, Armoede, waardigheid en mensenrechten. 10 jaar Samenwerkingsakkoord, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 65-74.

233 <http://boes.org/un/dutun-b.html>.

meer en meer gezins- en contextgericht, zo getuigen ze tijdens het overleg. Dat gebeurt in de reguliere werking, onder andere door de ouders als opvoedingsverantwoordelijken expliciet te betrekken tijdens het hele traject van de jongere, en in specifieke projecten rond competentie- en netwerkontwikkeling. Ook organisaties uit de dienst- en hulpverlening aan volwassenen, leggen contacten met de ouders en het breder netwerk van de jongere tijdens diens begeleidingsproces.

"Instellingen voor bijzondere jeugdzorg leunen op een wetgeving die bepaalt dat ze 'zo goed mogelijk' moeten handelen. Wij schenken veel aandacht aan de band met het gezin en werken met een ouderraad. We willen elke spanning rond de culpabilisering van de ouders vermijden. Zij blijven een belangrijke rol spelen in de opvoeding van hun kinderen, ook al zijn deze geplaatst, en worden daar voortdurend bij betrokken."

Deze positieve evoluties worden niet door iedereen erkend, of het nu ouders of diensten zijn. Zoals gezinnen in armoede in het tweejaarlijkse Verslag 2004-2005 van het Steunpunt²³⁴ lieten optekenen, weten ze de geest en de letter van de decreten wel te waarderen, maar laat de toepassing van de teksten, bijvoorbeeld over de duur van een plaatsing, in de praktijk nog te wensen over.

"In theorie is een plaatsing altijd tijdelijk. In de praktijk zien we echter dat plaatsingen worden verlengd tot de meerderjarigheid van de jongere. In de praktijk zijn die plaatsingen dus allesbehalve tijdelijk en zijn ze niet opbouwend. Hoe komt het dat de jongere geen enkel netwerk meer heeft op het moment dat hij de instelling verlaat? We hebben hier te maken met uiterst ingewikkelde situaties, die binnen een mensenrechtenmaatschappij eigenlijk ongehoord zijn!"

Officiële cijfers voor Vlaanderen²³⁵ lijken deze perceptie van ouders te bevestigen. Jongeren verblijven gemiddeld 568 dagen in een begeleidingstehuis en 33 % van de jongeren wordt er langer dan 540 dagen

234 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. Zie resolutie 22: de toepassing verbeteren van de decreten inzake bijzondere jeugdbijstand.

235 Cijfers Jongerenwelzijn 2003-2007, opgenomen in Kabinet van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en Agentschap Jongerenwelzijn (2009). *Perspectief! Evaluatie van het Globaal Plan Jeugdzorg. Visie op en toekomstperspectieven voor welzijn van kinderen en jongeren*, Brussel, Vlaamse Regering.

opgevangen. In de Franse Gemeenschap *“bedraagt de gemiddelde duur van een maatregel voor een jongere in moeilijkheden of gevaar 33 maanden, of 2 jaar en 9 maanden”*²³⁶. Nochtans blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat de werkzaamheid en het gunstig effect van trajecten die langer dan 12 à 14 maanden duren, verminderen. Naast het belang van een zo kort mogelijk verblijf voor het behoud van de familiale band, is echter vooral de duurzame gezinsondersteuning hiervoor bepalend, met aandacht voor de betrokkenheid van ouders op hun kinderen en omgekeerd.

“Een instelling voor bijzondere jeugdzorg heeft een team gedetacheerd om een gezin te volgen dat via een sociaal verhuurkantoor was gehuisvest. De maatschappelijk assistent wou niet dat het gezin uiteenspatte omdat het in een krot woonde en heeft gevochten voor herhuisvesting.”

Te vaak hangen goede initiatieven af van de inzet en intenties van beroepskrachten in het bijzonder en hun diensten, vindt het overleg. Ze moeten gegarandeerd worden door een betere uitvoering van de wet.

Stem van de jongere

De decreten inzake bijzondere jeugdbijstand stipuleren ook de rechten van de minderjarige (en van zijn ouders) in de bijzondere jeugdzorg. Jongeren (en hun ouders) moeten maximaal betrokken worden bij de begeleiding en hun instemming is vereist. Toch wordt vastgesteld dat deze rechten moeilijk te realiseren zijn, ook in Vlaanderen waar het decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp²³⁷ ze verder uitwerkt.

Vanuit hun ervaring vinden de jongeren van Nevermind dat er onvoldoende wordt geluisterd naar en rekening wordt gehouden met hun stem. Volgens hen komt het vaak tot een breuk met hun ouders omdat er niet tijdig en gepast wordt ingegrepen. Ze klagen bijvoorbeeld aan dat er niet sneller werd ingegrepen in een voor hen ondraaglijke gezinssituatie, zagezegd vanuit de bekommernis om niet te snel over te gaan tot plaatsing, die uiteindelijk toch gebeurde²³⁸. Nochtans

willen deze jongeren niet per se thuis weg. Ze willen vooral dat het thuis verandert, dat het beter wordt.

Gezinnen hebben er alle belang bij dat samen met hen naar oplossingen voor problemen wordt gezocht. Waar er belangenconflicten tussen jongeren en hun ouders zijn, primeert vanzelfsprekend het belang van de jongere op het gezinsgericht werken. *“Een ongezuanceerd streven naar het ideaalbeeld van de terugkeer van het kind naar zijn gezin leidt voor sommige kinderen tot schrijnende situaties. Dat kan niet de bedoeling zijn van gezinsgericht werken”*²³⁹.

2.1.2. Verzwakte opvoedingsrelatie

“De mogelijkheid om ouder te zijn moet te allen prijze worden gevrijwaard, zelfs vóór de terugkeer. Het kan niet dat ouders aan de dokter niet kunnen zeggen of hun kind al dan niet gevaccineerd is, om de eenvoudige reden dat ze het niet weten...”

Wanneer hun kinderen geplaatst worden, ervaren vele ouders dat als een vonnis dat over hen wordt uitgesproken. Ze voelen zich gekleineerd, gestigmatiseerd en uitgesloten door de manier waarop ze door rechters, consultants, werkers en hulpverleners worden benaderd, als mens en als ouder. Ouders vinden dat er tijdens de plaatsing onvoldoende aandacht wordt besteed aan de familiebanden. Ze vragen zich af welke legitimiteit een voorziening heeft om over de toekomst van hun kind te beslissen, zonder hun essentiële rol als ouders hierin te erkennen. Een plaatsing houdt immers niet automatisch een ontzetting uit het ouderlijk gezag in²⁴⁰. De rechten, maar ook de plichten, van ouders staan duidelijk beschreven, maar wat betekenen ze wanneer de bijzondere jeugdzorg in het leven van een gezin tussen komt²⁴¹?

Zoals de meeste ouders, willen ouders in armoede het beste voor hun kinderen. Wanneer een plaatsing onvermijdelijk is, verwachten ze op zijn minst dat de voorziening, die hun kinderen opvangt, ook het beste

236 Direction générale de l'Aide à la Jeunesse (2011). *Op.cit.*, p. 23.

237 Artikel 13 en 14 van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp, *Belgisch Staatsblad*, 4 oktober 2004; Desmet, Ellen en Johan Put (2011). *Het Decreet Rechtspositie Minderjarigen in internationaal perspectief*, Gent, Kenniscentrum Kinderrechten.

238 Goussey, Brecht, *op.cit.*

239 Kinderrechtencommissariaat (2010). *Knelpuntennota aan de Commissie Jeugdzorg. Een overzicht van klachten over jeugdzorg bij het Kinderrechtencommissariaat*, Brussel, Vlaams Parlement, p. 39.

240 Artikel 32-35 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdaad omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade, *Belgisch Staatsblad*, 15 april 1965.

241 Roppov (2011). *Rechten van ouders, hoe zien die er uit als hulpverlening tussenkomt?*, Verslag van Dialoogdag 10 juni 2011, Gent, Roppov.

met hen voor heeft. Zij vinden echter dat dat vaak niet zo is. Ze herkennen zich niet in de bagage die hun kinderen in de voorziening meekrijgen. Ouders kunnen de waarden, normen, gewoonten en gedragingen van hun gezinscultuur niet doorgeven. Wanneer de jongere later, als hij meerderjarig is, experimenteert met zijn nieuw verworven vrijheid kan dat tot problemen leiden omdat hij zich niet kan beroepen op die bakens.

Ook diensten getuigen van gebrekkige communicatie met ouders. Toch benadrukken ze dat een plaatsing een positieve ervaring kan zijn, op voorwaarde dat gewerkt wordt aan de band tussen jongeren en hun ouders. Het is echter wenselijk dat meer middelen, tijd en ruimte worden vrijgemaakt of optimaler worden aangewend.

Tijdens het overleg werd geopperd dat bestaande opvangmogelijkheden waartoe ouders zich kunnen richten wanneer ze een crisissituatie meemaken, zoals een hospitalisatie of een uithuiszetting, beter bekend gemaakt moeten worden, ook aan gezinnen in armoede. Zo'n tijdelijke opvangplaats kan een uitweg bieden voor zover ouders gerustgesteld worden wat betreft hun vrees voor de plaatsing van hun kind.

2.1.3. Vertekende persoonlijke geschiedenis

“Jongeren kennen vaak hun eigen geschiedenis niet. Er moet aan die fundamentele band gewerkt worden opdat ze een toekomst kunnen krijgen. Anders verliezen ze hun roots en wordt de overgang onmogelijk.”

Zelfs wanneer een jongere gescheiden van zijn ouders opgroeit, is het belangrijk dat hij zich kan situeren in zijn (familiale) context en dat hij zijn geschiedenis kent. Voorzieningen gebruiken specifieke methoden opdat de jongere zijn eigen verhaal en identiteit kan construeren en kan uitgroeien tot een autonome volwassene. Het is uitermate belangrijk dat de oorzaken van de plaatsing correct worden uitgelegd. Wat er aan de jongere verteld wordt over zijn ouders en over de problematische gezinssituatie die tot de plaatsing heeft geleid, is immers cruciaal voor het beeld dat de jongere van zijn gezin, van zijn ouders en hun gehechtheid en van zichzelf zal opbouwen.

Ouders stellen zich veel vragen bij de informatie die hulpverleners en werkers die de jongere begeleiden, hem geven over zijn gezin. Ze vrezen dat hun kind alleen maar de mislukking van zijn ouders te horen

krijgt. Ze stellen immers vast dat het dossier zelden een weerslag bevat van wat zij zeggen over en doen voor hun kind. Bovendien is de beschikbare informatie vaak gekleurd door de waarden, normen en vooroordelen van hulpverleners, die door hun optreden een grote macht hebben over de toekomst van de jongere en zijn gezin. Ook jongeren klagen het gebrek aan informatie aan. Zo vertelt één van hen dat hij graag vroeger had geweten dat zijn plaatsing het gevolg was van emotionele verwaarlozing en niet van zijn eigen gedrag. De deelnemers van het overleg benadrukken dat jongeren en hun gezin de kans moeten krijgen elkaar als bondgenoten te zien, ook al zijn er spanningen. Om een goede vertrouwensrelatie op te bouwen, pleiten ouders voor geschreven documenten²⁴² waarin ook de strijd van het gezin volledig, correct en verstaanbaar wordt opgetekend.

Respect voor het beroepsgeheim is een ander instrument dat kan bijdragen tot een vertrouwensrelatie. Daarom ook is het gedeeld beroepsgeheim aan strikte voorwaarden verbonden, waaronder het akkoord van de betrokkenen. Gezinnen in armoede waarschuwen ervoor dat het beroepsgeheim vooral gedeeld wordt buiten de betrokken gezinnen om.

2.1.4. Verwaterd dagelijks contact

“Een vader bezocht voorheen zijn kind met de fiets, tot het elders werd geplaatst, op 70 km van de woonplaats van de vader. Het feit dat hij zijn kind nu niet meer bezoekt, speelt in zijn nadeel. Men zal hem verwijten dat hij zich niet meer voor zijn zoon interesseert.”

“Een directeur van een comité voor bijzondere jeugdzorg stond een papa toe zijn zoon te bezoeken. De instelling verzette zich daartegen onder het voorwendsel dat het nu beter ging met het kind en dat terugval dreigde wanneer het zijn vader zou terugzien. De opvoeder was ervan overtuigd het beter te weten dan de ouders.”

242 Zie groep Agora van de Algemene Directie voor de Bijzondere Jeugdzorg van de Franse Gemeenschap over de transparantie bij de voorbereiding en de communicatie van professionele geschriften of documenten; Commission de déontologie de l'aide à la jeunesse (17 novembre 2010). *Demande d'avis de la Commission de déontologie par des services agréés de l'aide à la jeunesse, Dossier 110/09*; Chambeau Marc (december 2009). *La transparence dans la préparation et la communication des écrits professionnels en SAJ et SPJ pour un meilleur accès aux jeunes et aux familles*, Institut Cardijn-HELHA.

Bij een plaatsing, heeft het gezin het gevoel dat het “zijn plan maar moet trekken”. Het is moeilijk te vermijden dat de relatie verwatert. In vele gevallen moeten ouders bijvoorbeeld grote inspanningen leveren om hun kinderen te bezoeken wanneer deze geplaatst zijn. Soms beslissen voorzieningen op eigen houtje dat het niet wenselijk is dat jongeren hun ouders zien. Ouders moeten dan de kracht hebben tegen dit ‘verbod’ in te gaan. Daarnaast is de verplaatsing vaak ver en duur en is er geen regelmatig openbaar vervoer dat aansluit op de bezoeken. De bezoeken van meerdere geplaatste kinderen zijn vaak niet op elkaar afgestemd... Zeker voor ouders in armoede zijn deze drempels moeilijk te overbruggen. Tegelijk ervaren ze dat het overslaan van een bezoek door de voorzieningen vaak geïnterpreteerd wordt als een gebrek aan interesse in de jongere. Deze interpretatie heeft in het verleden ernstige gevolgen gehad omdat ze heeft toegelaten dat kinderen “naar wie de ouders kennelijk niet hebben omgezien” verlaten worden verklaard en dus geadopteerd kunnen worden zonder toestemming van hun gezin²⁴³. Studies hebben aangetoond dat de meerderheid van deze kinderen uit gezinnen in armoede kwamen. Ondanks het feit dat deze wet werd herroepen, herneemt het actieplan voor de verbetering van adoptie in de Franse Gemeenschap²⁴⁴ dit idee en voorziet “een reflectie over de adopteerbaarheid van kinderen geplaatst in de bijzondere jeugdzorg en waarnaar de ouders kennelijk niet omkijken”. Voorzieningen merken op hun beurt op dat het heel moeilijk is om contextueel te werken als de afstand met het familiale milieu te groot is.

Ook de bezoeken van de jongere thuis, bij zijn gezin, spelen een essentiële rol in het versterken van de gezinsrelaties. Om deze te bevorderen en de begeleiding binnen de voorziening beter af te stemmen op de familiale context van de jongere is in Vlaanderen een flexibilisering doorgevoerd van het aantal dagen dat een jongere afwezig mag zijn in de voorziening²⁴⁵.

2.1.5. Beperkte materiële omstandigheden

Voor gezinnen in armoede zijn hun beperkte materiële omstandigheden vaak een bijkomende factor die het behoud van de relatie met hun kind in de weg staat.

Een tijdelijke of definitieve terugkeer naar huis kan voor adolescenten een verlies aan materieel comfort inhouden en extra loyaliteitsconflicten veroorzaken. Hoe moet een jongere kiezen tussen op reis gaan met de instelling of zijn vakantie thuis in zijn gezin en zijn buurt doorbrengen? Ouders in armoede vinden dat ze, ook op financieel vlak, onvoldoende ondersteund worden om een succesvol verblijf of terugkeer van hun kind mogelijk te maken. In de Vlaamse Gemeenschap zijn de bedragen voor de tussenkomst in de kosten wanneer een kind thuis verblijft, niet vastgelegd. De voorzieningen bepalen zelf het bedrag, met als richtlijn het equivalent van de door de ouders gederfde kinderbijslag op dagbasis. Wanneer een jongere in de Franse Gemeenschap naar huis gaat tijdens weekends of schoolvakanties, stort de voorziening een financiële bijdrage aan de ouders van minimum 3,50 euro per 24 uur²⁴⁶.

Ook wat huisvesting betreft ondervinden ouders in armoede moeilijkheden wanneer ze hun kind na een plaatsing terug in huis willen nemen. Rechters stellen vaak de voorwaarde dat de woning een aparte kamer moet hebben voor het kind, terwijl ouders omwille van hun armoedige situatie moeilijk aan deze voorwaarde kunnen tegemoet komen. De Vlaamse regelgeving voor sociale huisvesting houdt bij de beoordeling van de rationele bezetting van een woning nochtans rekening met kinderen die geplaatst zijn. Dat geldt ook voor meerderjarigen tot 25 jaar, zolang ze (deeltijds) in de woning verblijven²⁴⁷. Bij de toewijzing van een sociale woning zou een geplaatst kind echter soms niet geteld worden om het nodige aantal kamers voor het gezin te bepalen. Op het ogenblik van de terugkeer blijkt het huis te klein om de jongere te huisvesten. Voor het Waalse en Brusselse Hoofdstedelijk Gewest beschikken we niet over specifieke informatie.

243 Wet van 20 mei 1987 betreffende de verlating van minderjarigen, *Belgisch Staatsblad*, 27 mei 1987.

244 <http://evelyne.huytebroeck.be/spip.php?article1021>.

245 Ministerieel besluit van 14 april 2008 tot gelijkstelling van bepaalde dagen afwezigheid met werkelijke aanwezigheid in het raam van de subsidies voor het verblijf van de minderjarigen in de voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand van de categorieën 1 en 2, *Belgisch Staatsblad*, 26 oktober 2009.

246 Het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 17 juni 2004 betreffende de kosten voor de courante uitgaven voor huisvesting, onderhoud en opvoeding van jongeren stelt een verblijf in het gezin gelijk aan effectieve aanwezigheidsdagen wanneer dit verblijf maximum 120 dagen per jaar bedraagt, waarvan maximum 30 dagen opeenvolgend. Het legt het bedrag dat aan het gezin wordt teruggestort vast op minimum 3,5 euro per dag. Dit bedrag is niet geïndexeerd.

247 Artikel 18 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, *Belgisch Staatsblad*, 7 december 2007.

2.2. Onderbroken schoolloopbaan

Hoofdstuk V over deeltijds leren en werken gaat uitvoerig in op het verhoogd risico op schoolse problemen en achterstand van jongeren uit gezinnen met een lage socio-economische status. Een verblijf in de bijzondere jeugdzorg blijkt dit risico nog te verhogen. Het schoolparcours van geplaatste jongeren is vaak extra onderbroken.

Tegelijk is er weinig objectieve informatie over de schoolloopbaan van jongeren in de bijzondere jeugdzorg. In de Vlaamse Gemeenschap wordt bij de registratie van leerlingenkenmerken in het kader van het Gelijke Onderwijskansen Beleid wel rekening gehouden met de factor ‘thuisloos’, waaronder geplaatste jongeren vallen. Het vraagt echter een heus onderzoek om hun aantal en parcours uit deze gegevens te analyseren.

Ouders hebben vooral bedenkingen bij de voortgang die hun kind maakt in zijn leerproces. Ze stellen vast dat vele jongeren de school vroegtijdig verlaten of een alternatieve dagbesteding volgen. Als antwoord hierop zijn er in Vlaanderen Netwerken Leerrecht ontstaan. Dit zijn netwerken van schoolvervangende initiatieven voor leerplichtige jongeren die de band met de school volledig verloren zijn. Ze kunnen zich er voorbereiden om de draad van hun dagelijks leven, eventueel van de school, terug op te pikken.

Daarnaast willen ouders op de hoogte blijven van de schoolloopbaan van hun kind. Ze wensen dat de voorziening het hen mogelijk maakt deel te nemen aan oudercontacten, hen betreft bij de keuzes die zich aandienen, hen informeert over dagelijkse gebeurtenissen...

2.3. Versnipperde hulpverlening

“Tijdens heel zijn parcours wordt de jongere geconfronteerd met discontinuïteit. Dit is te wijten aan het groot aantal beperkingen en barrières binnen de sector van de bijzondere jeugdzorg en tussen deze sector en andere sectoren. En als een jongere 18 wordt, wordt deze discontinuïteit nog versterkt.”

Kwaliteitsvolle en stabiele hulpverlening bevordert een positieve uitstroom uit voorzieningen²⁴⁸. Deze

.....

248 Stein, Mike en Emily R. Munro (red.), *op.cit.*

voorwaarden worden echter vaak belemmerd door de versnippering tussen diensten, voorzieningen, soorten begeleiding... Dit brengt bijvoorbeeld met zich mee dat jongeren steeds opnieuw hun verhaal moeten doen aan steeds andere hulpverleners. Er zou meer moeten worden samengewerkt en informatie moeten worden uitgewisseld. In Vlaanderen loopt er binnen de bijzondere jeugdzorg een proefproject met ‘multifunctionele centra’ waarin jongeren sneller en naadloos van de ene vorm van begeleiding naar de andere kunnen overstappen²⁴⁹. Ook CANO, Centrum voor Actieve Netwerk- en Omgevingsondersteuning, is een multimodaal en flexibel begeleidingsconcept²⁵⁰. Andere actoren proberen nieuwe manieren te ontwikkelen om de problemen van jongeren in armoede aan te pakken. SOS-Jeunes-Quartier Libre en Abaka willen bijvoorbeeld een ondersteunings- en begeleidingsnetwerk specifiek voor jongeren opzetten²⁵¹.

“Al deze initiatieven zouden moeten worden getoetst. Wat betekent het voor de ouders? Hoe ervaren ze de ‘goede bedoelingen’ van de diensten en instellingen? Er moeten plaatsen komen om over de hulpverlening te kunnen praten en met open oren te luisteren naar wat men er over te vertellen heeft.”

Het ligt niet in het bestek van dit hoofdstuk om een evaluatie van het aanbod binnen de bijzondere jeugdzorg te maken. Wel wil het overleg wijzen op de noodzaak van zo’n evaluatie, samen met alle betrokkenen, en op het blijvend gebrek aan informatie, communicatie en participatie van jongeren en ouders. Binnen een cliëntgerichte en vraaggestuurde aanpak moet hier werk van worden gemaakt.

“Soms zijn de ouders heel tevreden, maar allemaal zeggen ze dat ze te weinig informatie krijgen. En laat informatie nu net de fase zijn die aan het overleg vooraf gaat. De ouders durven niet meer te spreken van volwassene tot volwassene, omdat ze schrik hebben dat de professionals de zaken gaan sturen. Waarom mogen ze niet deelnemen aan de redactie van verslagen, waarom mogen ze die niet nalezen?”

De voorbereiding op zelfstandigheid binnen de bijzondere jeugdzorg dient geoptimaliseerd worden. Paradoxaal zijn jongeren enerzijds teveel op zich-

.....

249 <http://www.ministerjovandeuren.be/nlapps/docs/default.asp?id=248>.

250 <http://www.canovlaanderen.be/>.

251 <http://www.sosjeunes.be/spip.php?article113&lang=fr>.

zelf aangewezen, anderzijds worden ze teveel bij het handje genomen. Het is belangrijk dat ze leren geld beheren, huishoudelijke taken uitvoeren, hun netwerk onderhouden, dat ze hun opleiding afmaken... Het is nodig vroeger en sneller te anticiperen op het moment dat ze de voorziening verlaten door bruggen te slaan naar hun volwassen leven. Daarenboven is er nood aan verdere opvolging en nazorg.

“De periode tussen 16 en 18 jaar is een scharniermoment om het einde van de plaatsing voor te bereiden. Diensten maken echter veel te weinig gebruik van die periode, met als gevolg dat de jongeren nog sterker

afhankelijk worden van de instelling.”

Het is belangrijk dat er continuïteit in de begeleiding zit, dat jongeren een duurzame vertrouwensrelatie kunnen opbouwen met een begeleider, met alle respect voor de rol van de ouders. Volgens sommige deelnemers kan een langere begeleiding vermijden dat de mislukkingen zich opstapelen. Het vergt immers veel tijd om een begeleiding uit te werken, gebaseerd op de kwaliteiten van de jongere. Hem leren geloven in zijn eigen mogelijkheden en samen met hem een doelstelling vast stellen, is een heel proces.

3. Een voorziening verlaten, opnieuw een breuk

“Hij werd gestraft wanneer hij geplaatst werd en wordt opnieuw in de steek gelaten als hij de instelling verlaat. Dan krijgt hij een tweede klap op zijn kop”.

Voor vele jongeren valt het verlaten van een voorziening samen met het naderen van hun burgerlijke meerderjarigheid. Dit wil onder andere zeggen dat ze een rechtsgeldig contract kunnen afsluiten, dat ze niet langer leerplichtig zijn, dat ze in aanmerking komen voor het recht op een leefloon, enzovoort. Het is op dit moment dat jongvolwassenen geconfronteerd worden met de maatschappelijke paradox, besproken in 1.2, en dit op meerdere levensdomeinen: het familiaal en sociaal netwerk (3.1), huisvesting (3.2), inkomen (3.3), opleiding en werk (3.4) en hulpverlening (3.5). Deze tweede breuk vraagt opnieuw een grote investering van de jongeren en hun entourage.

“Men zou zeggen dat het leven stopt op 18 jaar, en opnieuw begint op 18 jaar. Mochten we een ‘cultuur van de sociale band’ kennen, zou het leven doorlopen. Het continuüm van die band is essentieel.”

3.1. Gebrek aan familiaal en sociaal netwerk

Hoewel er geen gegevens zijn over het aantal jongeren dat al dan niet terugkeert naar huis wanneer ze de voorziening verlaten, zijn er aanwijzingen dat velen dit niet doen. Het overleg bevestigt dat zeker jongeren die tot 18 jaar in een instelling verblijven en zich er ‘gevestigd’ hebben, zelden terug naar huis gaan. Ouders

getuigen dat, wanneer dit wel gebeurt, het allesbehalve gemakkelijk verloopt. Velen onder hen kennen de verworven rechten en plichten van hun 18-jarige kind niet en worden geconfronteerd met het feit dat ze niets meer te zeggen hebben over de beslissingen die de jongere neemt. In vele gezinnen lukt het niet om zich opnieuw aan elkaar aan te passen. Jongvolwassenen moeten niet alleen leren leven met de beperkingen van het milieu waaruit ze komen en waarnaar ze terug keren. Sommigen moeten ook vaststellen dat zij - dankzij hun begeleiding - een groeiproces hebben doorgemaakt terwijl er in hun gezin weinig is veranderd.

Voor gezinnen in armoede zijn er ook financiële drempels voor een terugkeer naar huis. Wanneer de meerderjarige over een eigen inkomen beschikt, eventueel een leefloon, kan dat verstrekkende gevolgen hebben voor het inkomen van het huishouden waarvan hij opnieuw deel uitmaakt. Een alleenstaande ouder met een werkloosheidsuitkering bijvoorbeeld verliest zijn statuut van alleenstaande en dus ook een deel van zijn inkomen. Deze financiële impact kan familiale spanningen en zelfs een breuk in de hand werken.

Het overleg is er voorstander van om gezinnen een zekere periode te geven om zich aan een nieuwe feitelijke gezinssituatie aan te passen na een terugkeer. Tijdens deze periode zou het statuut van de gezinsleden die leven van een leefloon of vervangingsinkomen onveranderd blijven. Deze overgangperiode zou ook kunnen worden ingelast alvorens de gezins-

samenstelling opnieuw in overweging te nemen in het kader van de regelgeving binnen de sector van de sociale huisvesting.

Eigenlijk is niet zozeer de feitelijke terugkeer naar huis primordiaal, maar wel de band tussen de jongere en zijn ouders. Alleen wanneer er sprake is van een goede relatie, kan het gezin een back-up zijn. Vanuit deze visie proberen de diensten die aan het overleg deelnemen het contact met de ouders levend te houden, zelfs als de meerderjarige ervoor kiest om zijn ouders niet op de hoogte te brengen van zijn situatie. Ze proberen jongeren ervan te overtuigen dat ouders een belangrijke rol kunnen spelen in hun traject en dat het zinvol is een breder netwerk bij hun proces te betrekken.

In sommige gevallen is een terugkeer naar huis geen optie. Omdat de ouders zijn verdwenen of overleden of zich in een labiele situatie bevinden. Omdat jongeren zijn verstoten door hun ouders of omdat hun ouders zijn verwickeld in bijvoorbeeld een scheiding en de jongere niet langer gewenst is, bijvoorbeeld in nieuw samengestelde gezinnen. Deze groep jongeren verdient extra aandacht. Voor jongeren zonder ouders is een sociaal netwerk van vitaal belang. Omdat velen weinig vertrouwen hebben in volwassenen, zijn hun 'peers' vaak hun tweede familie. Ook de groep niet-begeleide buitenlandse minderjarigen is genoemd tijdens het overleg als uiterst kwetsbare groep. Gezien zij een specifiek opvangtraject²⁵² volgen, was het nodig geweest het overleg te verbreden naar andere actoren om deze specifieke situatie in de reflectie op te nemen. Wegens tijdsgebrek was dat niet mogelijk.

Zelf wijzen jongeren er op dat ze bij het verlaten van de voorziening ook het netwerk dat ze binnen hun leefgroep hebben opgebouwd, verliezen. Het is moeilijk die contacten te onderhouden. Het voelt immers raar aan op bezoek te gaan in de voorziening waar ze verbleven hebben. Tegelijk is het fijn om bijvoorbeeld voor het kerstfeest uitgenodigd te worden.

.....

3.2. Op zoek naar huisvesting

In hoofdstuk I wordt de algemene woonproblematiek uitvoerig geschetst. Het recht op een degelijke woning wordt afgezet tegen de moeilijkheden om een woning te verwerven of te huren en om toegang te krijgen tot de sociale huisvesting. In dit hoofdstuk focussen we ons op de specifieke woonproblemen van jongeren wanneer ze een voorziening verlaten.

3.2.1. Begeleid zelfstandig wonen²⁵³

Jongeren in een voorziening die de stap willen of moeten zetten naar alleen gaan wonen, kunnen gebruik maken van de mogelijkheid om begeleid zelfstandig te wonen. Dat kan binnen bepaalde voorzieningen²⁵⁴ voor bijzondere jeugdzorg vanaf 16 jaar in de Franse en Duitstalige Gemeenschap en vanaf 17 jaar in de Vlaamse Gemeenschap. In het kader van de voortgezette hulpverlening kan deze maatregel verlengd worden tot maximum 20 jaar in de Franse Gemeenschap²⁵⁵ en tot 21 jaar binnen de Vlaamse²⁵⁶ en Duitstalige Gemeenschap²⁵⁷. In de drie gemeenschappen bieden sommige voorzieningen ook kamertraining aan. Dit is een soort van pre-zelfstandig wonen - ook *semi-autonomie* genoemd in de Franse Gemeenschap - binnen de muren van de voorziening waarbij de jongere zelf zijn maaltijden bereidt, zijn budget beheert...

Minderjarigen met een dossier binnen de bijzondere jeugdzorg ontvangen - via de begeleidende voorziening - een verblijfssubsidie wanneer ze begeleid zelfstandig wonen. In de Vlaamse Gemeenschap bedraagt die per dag 1/365 van het leefloon voor een alleen-

.....

253 In de Franse Gemeenschap gebruikt men de termen 'mise en autonomie' of 'accompagnement en appartement supervisé' om te verwijzen naar vormen van 'begeleid zelfstandig wonen'.

254 In de Franse Gemeenschap: 'des services d'accueil et d'aide éducative' (SAAE); 'des centres d'accueil spécialisés' (CAS); 'les services qui mettent en œuvre un projet particulier' (PPP) specifiek voor deze missie; 'les services de placement familial' (SPF); 'les centres d'accueil d'urgence' (CAU); 'les centres de premier accueil' (CPA); 'les centres d'observation et d'orientation' (COO); 'les services d'aide et d'intervention éducative' (SAIE); 'les centres d'orientation éducative' (COE).

255 Artikel 1 van het decreet van 4 maart 1991 inzake hulpverlening aan de jeugd, *Belgisch Staatsblad*, 12 juni 1991.

256 Artikel 36 van het decreet van 7 maart 2008 inzake bijzondere jeugdbijstand, *Belgisch Staatsblad*, 15 april 2008.

257 Artikel 21 van het decreet van 19 mei 2008 over de Jeugdbijstand en houdende de omzetting van maatregelen in zake jeugdbescherming, *Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 2008.

staande²⁵⁸ of 770,18 euro in september 2011. In de Franse Gemeenschap ligt het bedrag lager, ongeveer 672 euro²⁵⁹. Wanneer de jongere financiële steun ontvangt om specifieke kosten te dekken, kan het zijn dat hij over een totaalbedrag beschikt dat vergelijkbaar is met het leefloon voor een alleenstaande.

Jongeren die begeleid zelfstandig wonen en dit willen verder zetten binnen de bijzondere jeugdzorg wanneer ze meerderjarig worden, moeten een aanvraag tot het leefloon indienen bij een OCMW. In de Franse Gemeenschap is geen enkele subsidie voor deze jongvolwassenen voorzien. In Vlaanderen kunnen deze meerderjarigen, wanneer het leefloon hen wordt geweigerd, ondanks een beroep bij de Arbeidsrechtbank, alsnog een verblijfssubsidie ontvangen van het Fonds Jongerenwelzijn.

In Vlaanderen kan begeleid zelfstandig wonen²⁶⁰ ook binnen andere sectoren, bijvoorbeeld het algemeen welzijnswerk. Hier kunnen jongeren echter pas vanaf 18 jaar terecht, tenzij ze over een inkomen beschikken en toestemming krijgen van hun ouders. Minder- of meerderjarigen die begeleid zelfstandig wonen binnen het algemeen welzijnswerk hebben geen recht op een verblijfssubsidie.

Het overleg vindt de verschillen tussen de Vlaamse systemen van begeleid zelfstandig wonen onrechtvaardig voor jongeren die proberen het hoofd boven water te houden in een cruciale transitieperiode. Niet alleen de voorwaarden voor de toegang tot begeleid zelfstandig wonen moeten beter op elkaar worden afgestemd, ook de financiële tegemoetkoming aan

de jongeren moet herbekeken worden. De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin stimuleert de diensten begeleid zelfstandig wonen binnen de bijzondere jeugdzorg om actief verbinding te zoeken met het aanbod van de centra voor algemeen welzijnswerk in functie van een betere overgang²⁶¹. De Franstalige deelnemers betreuren dat een jongere die in Brussel of Wallonië begeleid zelfstandig wil wonen via de gespecialiseerde hulp moet passeren.

Bovendien klaagt het overleg aan dat een verblijfssubsidie - in tegenstelling tot een leefloon - geen toegang geeft tot afgeleide sociale voordelen zoals sociale tarieven, verhoogde tegemoetkomingen...

3.2.2. Sociale huisvesting

Wanneer jongeren zelfstandig willen wonen, begint de zoektocht naar een geschikte en betaalbare woning. De deelnemers aan het overleg merken op dat huren heel wat vaardigheden en middelen vereist. Het veronderstelt niet alleen de mogelijkheid om een relatie op te bouwen met de eigenaar, maar ook om een contract af te sluiten, de waarborg en huur te betalen, alleen voor zichzelf te kunnen zorgen... Dit alles vereist een leerproces dat eigenlijk zou moeten beginnen vóór 18 jaar. Tegelijk herinneren we eraan dat de meeste jongeren vandaag zolang mogelijk thuis blijven wonen om hun toekomst optimaal voor te bereiden.

Om in aanmerking te komen voor een sociale woning moet men meerderjarig zijn²⁶². Volgens het Sociaal Huurbesluit²⁶³ in het Vlaamse Gewest zijn individuele afwijkingen mogelijk voor minderjarigen in het kader van begeleid zelfstandig wonen, in de veronderstelling dat de betaling van de huur is verzekerd. In Brussel en Wallonië wordt geen uitzondering van deze aard gemaakt voor minderjarigen.

.....

258 Besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 2008 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 1994 inzake de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor de voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand, *Belgisch Staatsblad*, 25 juli 2008.

259 Besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 15 maart 1999 tot bepaling van het veranderlijk gedeelte van de toelagen voor de kosten voor tenlasteneming van jongeren, *Belgisch Staatsblad*, 1 juni 1999. De toelage wordt op de volgende manier berekend: 279,29 euro per maand voor de huur, 1,32 euro per dag als zakgeld, 11,34 euro per dag voor de dagelijkse kosten, oftewel een bedrag van 671,44 euro voor een maand van 31dagen.

260 Carrette, Valerie (2006). *Omdat ik begeleid zelfstandig woon. Onderzoeksrapport van het preventieproject 'Woonzinnig!'*, Antwerpen, Centrum voor bevolkings- en gezinsstudies in samenwerking met preventie jongerenwelzijn Oost-Vlaanderen. Zie ook www.jeugdrecht.be, een samenwerking tussen het Steunpunt Jeugdhulp en het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk over de rechtspositie van kinderen en jongeren met een focus op 18- tot 25- jarigen omdat zij zich op een scharniermoment bevinden na de meerderjarigheid. De website bestaat uit artikels die een juridisch antwoord geven op praktijksituaties vanuit het gezichtspunt van de jongeren, bijvoorbeeld over de installatiepremie. Het is bedoeld voor begeleiders en hulpverleners binnen de bijzondere jeugdzorg en het algemeen welzijnswerk, maar wordt ook geraadpleegd door jeugadvocaten, CLB's, OCMW's...

.....

261 Ministeriële omzendbrief van 15 juli 2011 inzake het mobiele uitbreidingsbeleid 2011, de aankondiging van het residentiële uitbreidingsbeleid 2013-2014 en de installatie van de VIPA-buffer.

262 Zie artikel 1124 uit het Burgerlijk Wetboek. Toch kan ook een 'handelingsonkwame minderjarige' een geldig huurcontract afsluiten, dat door beide partijen dient nageleefd te worden. Wanneer er sprake is van benadeling kan de rechter het contract nietig verklaren op vraag van de ouders.

263 Artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, *Belgisch Staatsblad*, 7 december 2007.

Omwillen van de lange wachtlijsten is het bijna onmogelijk een sociale woning te betrekken. Het overleg heeft gediscussieerd over het al dan niet voorrang geven aan jongeren die een voorziening voor bijzondere jeugdzorg verlaten en nergens terecht kunnen. Sommige deelnemers staan niet achter dit idee. Ze vinden het niet wenselijk om situaties van behoefte met elkaar in concurrentie te brengen. Bovendien dreigt het verlenen van voorrang een bijkomende stigmatisering met zich mee te brengen, terwijl deze jongeren al voldoende etiketten meedragen. Anderen zijn van mening dat het juist voor deze jongeren erg belangrijk is dat ze snel toegang krijgen tot een woning. Ze stellen voor om hen als doelgroep te integreren in de bestaande logica van prioritering.

3.2.3. Installatiepremies, huurtoelages en huurwaarborg

Er bestaan verschillende tegemoetkomingen van de overheid om mensen te helpen hun huisvesting te bekostigen. De federale installatiepremie wordt eenmalig door het OCMW toegekend aan daklozen om een woning als hoofdverblijfplaats in te richten en uit te rusten²⁶⁴. Jongeren die een voorziening verlaten, komen in aanmerking omdat ze als dakloos kunnen worden beschouwd²⁶⁵. Een bijkomende voorwaarde is dat hun inkomen lager moet zijn dan het leefloon + 10 %. De wet vermeldt geen leeftijdsvoorwaarde. Deze premie blijkt echter onvoldoende bekend. De potentieel rechthebbenden zijn er niet van op de hoogte en de weinige maatschappelijk werkers bij wie de premie wel bekend is, lijken ze eerder toevallig voor te stellen.

De Verhuis-, Installatie-, en Huurtoelage (Whit) van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de installatiepremie van het Waals Gewest (ADeL = *Allocation de déménagement et de loyer*) en de regionale huursubsidie en installatiepremie van de Vlaamse overheid kunnen niet worden toegekend aan minderjarigen.

Minderjarigen kunnen wel een maandelijkse huurtoelage ontvangen van het OCMW, één mogelijke

vorm van maatschappelijke dienstverlening. Niet alle OCMW's gebruiken deze mogelijkheid echter en wanneer ze het doen, verschillen de toekenningscriteria van OCMW tot OCMW.

Daarnaast kan het OCMW tussenkomen in de betaling van de huurwaarborg, ook voor minderjarigen. Het overleg merkt echter op dat de huurwaarborg betaald via het OCMW nog vaak blijft stigmatiseren, ondanks de gewijzigde regelgeving²⁶⁶. Er zijn nog steeds eigenaars die om die reden kandidaat-huurders weigeren. Ook de bankgarantie blijkt niet te werken. De bankgarantie via het OCMW daarentegen werkt meestal wel, maar wordt te weinig gebruikt. Het Steunpunt pleit in zijn werkzaamheden over de huurwaarborg²⁶⁷ voor een centraal huurwaarborgfonds. Het overleg benadrukt het belang van een snelle toegang tot het fonds, zeker voor jongeren.

3.2.4. Woonbegeleiding

Los van de financiële moeilijkheden, is het niet evident voor jongeren om alle verplichtingen bij het huren van een woning na te leven. Een kwaliteitsvolle begeleiding op maat van de jongeren is meer dan wenselijk. Tegelijk is een grote waakzaamheid vereist over de aard en het statuut van die begeleiding. Vaak neigt die naar controle van de huurders of dreigt het een voorwaarde te worden voor de ondertekening van een contract, wat absoluut vermeden moet worden. Zowel de sociale huisvestingsmaatschappijen als de sociale verhuurkantoren hebben een wettelijke begeleidingstaak. Deze lijkt echter onvoldoende te worden opgenomen, zeker ten aanzien van jongeren.

Het idee van 'beschermd wonen' spreekt enkele deelnemers aan. Het kan een manier zijn om jongeren hun verantwoordelijkheid als huurder te laten opnemen met de nodige ruimte om fouten te maken, een misstap te zetten, zich te vergissen en zich weer te herpakken.

264 Koninklijk besluit van 21 september 2004 tot toekenning van een installatiepremie door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn aan bepaalde personen die hun hoedanigheid van dakloze verliezen, *Belgisch Staatsblad*, 5 oktober 2004.

265 Artikel 2 van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *Belgisch Staatsblad*, 6 mei 1965.

266 Artikel 103 van de wet houdende diverse bepalingen (IV) van 25 april 2007, *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2007.

267 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2009). *Verslag armoedebestrijding 2008-2009. Deel 1 Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 29-44.

3.2.5. Opvang en alternatieve woonvormen

Wanneer ze de voorziening verlaten, komen sommige jongeren op straat terecht, ze wonen bij vrienden of kennissen of verblijven in opvangtehuizen voor daklozen. Deze stellen vast dat jongeren tussen 18 en 24 jaar nood hebben aan de geboden omkadering, maar dat het voor hen niet ideaal is om samen te leven met volwassenen in zware moeilijkheden. Les Petits Riens richtte daarom een specifiek kleinschalig project op voor de doelgroep jongvolwassenen.

Andere jongeren nemen zelf het initiatief om samen te wonen met de bedoeling een deel van de woonkosten te delen. Deze vorm van solidair wonen wint vandaag aan belang, zeker bij jongeren uit de middenklasse. Zij die leven van een leefloon of vervangingsinkomen worden immers voor het samenwonen gestraft: ze verliezen het statuut van alleenstaande, worden beschouwd als samenwonende en verliezen een deel van hun inkomen. De deelnemers klagen het onrecht aan dat jonge uitkeringstrekkers hun huisvestingsproblemen niet op dezelfde manier kunnen aanpakken als jonge werknemers of studenten. De specifieke problemen rond solidair wonen worden besproken in hoofdstuk III over alternatieve woonvormen.

3.3. Gebrek aan inkomen

3.3.1. Kinderbijslag

Sommige jongeren hebben op hun 18^{de} of kort daarvoor, bij het verlaten van de voorziening, toegang tot opgespaarde kinderbijslag. Twee derden van de kinderbijslag van residentieel geplaatste jongeren wordt rechtstreeks aan de administraties van de gemeenschappen uitgekeerd²⁶⁸, als een tussenkomst van de ouders in de verblijfskosten van hun kind. Het overige derde komt ofwel terecht bij de ouders van de jongere, wanneer er minstens een nauw contact is, ofwel wordt het op een geblokkeerde spaarrekening op naam van de jongere gestort. Wanneer die 18 wordt, behoort het spaargeld hem toe. Vanaf 16 jaar kunnen jongeren met een eigen domicilie zelf hun kinderbijslag ontvangen. Het bedrag wordt dan aan hen uitgekeerd, maar hun ouders blijven de begunstigden die het recht openen.

268 Artikel 70 van de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, *Belgisch Staatsblad*, 22 december 1939.

De criteria op basis waarvan het derde van de kinderbijslag wordt toegekend aan de jongere dan wel aan de ouders, zijn voor de deelnemers aan het overleg niet duidelijk. Sommigen pleiten ervoor dat ouders niet alleen geïnformeerd worden over deze beslissing, maar ook dat ze erbij betrokken worden. In een gezin waarvan de kinderen niet geplaatst zijn, beslissen immers de ouders over de aanwending van de kinderbijslag in het kader van hun opvoeding. Daarnaast melden ouders dat de hervatting van de uitbetaling van de kinderbijslag vaak op zich laat wachten, wanneer de jongere terug naar huis komt. Tegelijk zijn sommige ouders er zich niet van bewust dat wanneer de jongere meerderjarig is en niet langer school loopt, het recht op kinderbijslag vervalt. Alleen wanneer de jongere is ingeschreven als werkzoekende, kan hij nog recht hebben op kinderbijslag tijdens de - niet vergoede - wachttijd voor de werkloosheidsuitkeringen.

Wat de jongeren betreft, verlaten sommigen de instelling met een financieel rugzakje, anderen niet. Los van deze ongelijkheid, blijkt het spaargeld niet steeds een troef. Jongeren geven bijvoorbeeld aan dat het soms niet gemakkelijk is om hun spaarrekening te deblokkeren. Bij de berekening van de bestaansmiddelen moeten OCMW's bovendien rekening houden met spaargelden, wanneer deze een bepaald bedrag overschrijden. De kinderbijslag moet niet worden meegeteld in de berekening van de bestaansmiddelen van de jongere behalve wanneer de jongere die zelf ontvangt²⁶⁹. Deelnemers getuigen dat sommige OCMW's omwille van deze reden jongeren ertoe aanzetten zelf hun kinderbijslag te ontvangen.

3.3.2. Leefloon

Jongeren van 18 jaar kunnen bij een OCMW een aanvraag indienen voor het recht op maatschappelijke integratie, waaronder een leefloon. Dit OCMW dient binnen de 30 dagen na de aanvraag een beslissing te nemen en de aanvrager er binnen de acht dagen van op de hoogte te brengen²⁷⁰. Het overleg merkt op dat deze weken cruciaal zijn in de transitieperiode van de jongere. Ze pleiten ervoor dat jongeren die op het punt staan een voorziening te verlaten, enkele weken

269 Artikel 22 en 27 van het Koninklijk besluit van 11 juli 2002 behoudende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Belgisch Staatsblad*, 31 juli 2002.

270 Artikel 21 § 1 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Belgisch Staatsblad*, 31 juli 2002.

vóór hun meerderjarigheid reeds een leefloon kunnen aanvragen. Op die manier zijn ze zeker dat ze - als het recht hen wordt toegekend - een inkomen hebben op het moment dat ze de stap naar zelfstandigheid zetten. Tegelijk ervaren jongeren een hoge drempel om naar een OCMW te stappen, onder andere omdat het in hun ogen een negatief imago heeft. Ze zien het als de laatste instantie waartoe ze zich richten voor hulp.

Minderjarigen hebben geen recht op een leefloon, tenzij ze gehuwd of ontvoegd zijn of zelf een kind ten laste hebben. Ze hebben wel recht op maatschappelijke dienstverlening, waaronder financiële steun. Zolang jongeren minderjarig zijn en/of school lopen of studeren, zijn de ouders echter onderhoudsplichtig²⁷¹. Het OCMW zal in het sociaal onderzoek de financiële situatie van de ouders nagaan om te bepalen of ze deze verplichting kunnen nakomen. Binnen het overleg wordt opgemerkt dat voor vele jongeren met een instellingsverleden dit familiaal vangnet of deze familiale solidariteit niet vanzelfsprekend is. Enerzijds omdat de relatie tussen de jongeren en hun ouders verstoord is, anderzijds omdat het voor gezinnen in armoede vaak niet mogelijk is om extra financiële lasten te dragen.

3.3.3. Budgetbeheer

Tijdens hun verblijf in de voorziening wordt er met jongeren onvoldoende gecommuniceerd over (hun) (spaar-) geld en hoe ze hiermee moeten omgaan. De deelnemers aan het overleg vinden dat de jongeren tijdig moeten leren een budget op te stellen, hun geld gedeeltelijk zelf te beheren, een idee te krijgen van de levenskost, van hoe een bank werkt... Binnen een gezin leert een jongere idealiter wel beetje bij beetje verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van zijn zakgeld en hoort hij spreken over hoe moeilijk het soms wel niet is de huur te betalen. Het zakgeld dat geplaatste jongeren ontvangen, kan hiertoe een middel zijn²⁷². Tegelijk is

271 "De ouders dienen naar evenredigheid van hun middelen te zorgen voor de huisvesting, het levensonderhoud, het toezicht, de opvoeding en de opleiding van hun kinderen. Indien de opleiding niet voltooid is, loopt de verplichting door na de meerderjarigheid van het kind." Artikel 203 § 1 van het Burgerlijk Wetboek.

272 In Vlaanderen hebben minderjarigen die residentieel geplaatst zijn recht op een vrij besteedbaar bedrag, volgens artikel 26 van het decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp. In de Franse Gemeenschap garandeert artikel 14 van het decreet inzake hulpverlening aan de jeugd de jongere het recht op een minimumbedrag aan zakgeld. De bedragen, afhankelijk van de leeftijd, zijn vastgesteld door een besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap.

budgetbeheer pas mogelijk wanneer je over een budget beschikt. Voor vele jongeren is dat niet of onvoldoende het geval.

3.4. Weinig perspectief op opleiding en werk

Het verlaten van een voorziening betekent vaak de zoveelste breuk in de schoolcarrière van de jongere. Het moment van de meerderjarigheid en het einde van de leerplicht, de looptijd van een schooljaar en het einde van een verblijf in een voorziening vallen meestal niet exact samen. Jongeren die 18 worden vóór het einde van een schooljaar en de instelling moeten verlaten, stoppen meestal ook vroegtijdig met de school, met als gevolg dat ze geen diploma behalen. Het overleg meent dat jongeren in de voorziening moeten kunnen verblijven tot het schooljaar is beëindigd of hun studies zijn afgerond. Wanneer ze de voorziening moeten verlaten, vergt het immers zoveel energie om een beetje stabiliteit te bewaren in hun nieuwe leven dat heel wat onder hen hun studies er niet kunnen bijnemen. Er zijn maar weinig jongeren die de transitieperiode helemaal alleen aankunnen.

De maatschappij moet zich afvragen welke verwachtingen en ambities ze voor haar jongeren koestert. Jongeren met een diploma beroepsopleiding bijvoorbeeld hebben de mogelijkheid om via een 7^{de} jaar toegang te krijgen tot het hoger onderwijs. Deelnemers hebben ervaren dat dit perspectief vanuit een OCMW zelden wordt aangemoedigd omdat deze jongeren een diploma hebben dat hen toelaat te solliciteren voor vacatures voor knelpuntberoepen. OCMW's hebben hierover een grote beslissingsvrijheid die als zeer willekeurig wordt ervaren door jongeren die hun studies zouden willen verder zetten. Deze discriminatie van jongeren uit kansengroepen ten opzichte van meer kapitaalkrachtige jongeren doet de ongelijkheid tussen beide nog toenemen.

Het recht op maatschappelijke integratie door tewerkstelling voor meerderjarigen van minder dan 25 jaar bestaat uit een arbeidsovereenkomst (werkervaringsprojecten) of uit een Geïndividualiseerd Project Maatschappelijke Integratie (GPMI) dat binnen een bepaalde periode leidt tot een arbeidsovereenkomst²⁷³.

273 Artikel 6, § 2, artikel 10 en 11 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Belgisch Staatsblad*, 31 juli 2002.

Uit de overlegdiscussies blijkt dat een ‘contract’ zoals het GPMI erg verschillend ervaren wordt²⁷⁴. Mensen in armoede zijn van mening dat er voor de jongere geen plaats is in het contract, dat het eenzijdig is afgedwongen en dat geen rekening wordt gehouden met zijn werkelijke noden of projecten. In vele gevallen heeft de jongere bijvoorbeeld eerst een woning nodig in plaats van een activeringsplan. Ze vrezen ook dat de jongere wordt uitgesloten en gesanctioneerd wanneer hij zijn contract niet naleeft. Binnen het contract heeft hij bovendien geen recht op het maken van fouten. Anderen benadrukken de positieve kanten van een contract. Mits het opgesteld wordt in samenspraak met en op het ritme van de jongere, zoals ook voorzien in de wet, kan een GPMI een manier zijn om jongeren te helpen hun leven in handen te nemen.

“Voor sommigen wordt het contract een soort van rode draad aan de hand waarvan kan worden gezegd: ‘Kijk eens wat je allemaal al gedaan hebt!’ Dat kan heel gunstig zijn. Maar dat vergt tijd en middelen.”

De inhoud van een GPMI en de manier waarop het wordt gerealiseerd, verschillen sterk van OCMW tot OCMW. Uit getuigenissen blijkt dat er OCMW's zijn waarbij de jongeren als het ware verplicht worden gelijk welk werk te aanvaarden, los van wat deze ervaring kan bijdragen aan hun toekomst. Andere OCMW's maken gebruik van de vrije ruimte binnen een GPMI om, in samenspraak met de jongere, een project op maat te ontwikkelen en een eigen traject te doorlopen. Daarbij worden dringende problemen eerst aangepakt. Pas zodra de acute situatie is gestabiliseerd, wordt gestart met het zoeken naar werk. Of maatschappelijk assistenten ontmoeten de jongeren buiten het OCMW om de toegang tot de hulpverlening te vergemakkelijken. OCMW's benadrukken ook dat wanneer een persoon met een GPMI omwille van ‘gezondheids- of billijkheidsredenen’ (artikel 10) niet kan werken, hij het recht op een leefloon toch behoudt. De deelnemers pleiten ervoor de termen van de verschillende bepalingen van de wet te preciseren en de potentieel begunstigen hierover correct te informeren.

3.5. Geen aansluiting met volwassenen hulpverlening

“Tussen de sectoren van de OCMW's en de bijzondere jeugdzorg ontbreekt een gemeenschappelijke taal: de definitie van behoeftigheid of gevaar verschilt radicaal naargelang het standpunt dat men inneemt.”

De hulpverlening voor volwassenen sluit onvoldoende aan op de begeleiding van jongeren binnen de bijzondere jeugdzorg. De verschillende vormen van hulpverlening (de OCMW's, het algemeen welzijnswerk,...) zijn onvoldoende afgestemd op elkaar en op de noden en verwachtingen van jongeren. Voor hen die op 18 jaar een voorziening verlaten, is het niet vanzelfsprekend zelf initiatief te nemen om hulp te zoeken. Het is niet gemakkelijk te aanvaarden dat ze hulp nodig hebben en wanneer ze dat wel doen, is de weg naar gepaste hulp vaak moeilijk te vinden. Sommigen hebben negatieve ervaringen achter de rug. Er wordt gesteld dat deze jongeren hulpverleningsmoe zijn, dat ze de hulpverlening hebben opgegeven en er niet meer in geloven. De redenen hiervan moeten niet alleen gezocht worden bij de jongeren, maar vooral bij de hulpverlening zelf.

De deelnemers aan het overleg pleiten voor samenwerking tussen verschillende instanties alvorens de jongere de instelling verlaat. Zonder deze samenwerking verdwijnt de jongere immers uit het vizier en duikt hij pas weer op wanneer hij erg in de problemen zit en er slechts weinig aanknopingspunten meer zijn om met hem te werken. Er wordt ook geopperd de voortgezette hulpverlening open te stellen voor bepaalde jongeren die vóór hun 18^{de} nog niet in aanraking zijn geweest met de bijzondere jeugdzorg. Voor sommigen doet er zich immers dan pas een breuk voor met hun gezinsmilieu of ze worden zich pas dan bewust van hun nood aan ondersteuning. Tegelijk blijkt dat de voortgezette hulpverlening van vandaag jongeren niet volledig kan behoeden voor de breuken waarover eerder in dit hoofdstuk sprake was. Deze problemen worden niet opgelost, maar verschoven.

Jongeren op zoek naar steun worden vaak geconfronteerd met een groot gebrek aan coherentie in het aanbod en de aanpak van diensten, zoals de OCMW's. De organieke wet op de OCMW's laat zoveel ruimte voor interpretatie dat er weinig eenvormigheid tussen de praktijken van de OCMW's bestaat, soms zelfs niet tussen verschillende sociale antennes van eenzelfde

274 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004). *Een bijdrage tot de evaluatie van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

OCMW. Dit gebrek aan coherentie maakt niet alleen de communicatie naar de jongvolwassenen erg moeilijk,

maar leidt ook tot een gevoel van willekeur, tot ongelijkheid in toegekende hulp en tot rechtsonzekerheid.

4. Op weg naar continuïteit

De institutionele logica van de hulpverlening staat vaak haaks op de problemen en levenservaring van jongeren. Tegelijk voelen vele hulpverleners zich beperkt door het rigide systeem waarin ze werken. Het overleg is van mening dat het cliëntperspectief in de hulpverlening moet primeren: de jongeren, hun aspiraties en toekomstperspectieven moeten centraal staan. Naast hulpverlening in professionele zin moet er ook oog zijn voor begeleiding van de jongere in samenwerking met zijn bredere context, in de eerste plaats zijn gezin, om continuïteit in de ondersteuning te garanderen.

4.1. Behoud van familiaal en sociaal netwerk

Het netwerk van de jongere kan een belangrijke rol spelen om hem te ondersteunen in zijn dagelijks leven, niet alleen tijdens maar ook na zijn verblijf in een voorziening. Meer en meer diensten en organisaties zetten daarom vormen van ‘cliëntoverleg’²⁷⁵ op, waarbij verschillende actoren die belangrijk zijn voor de jongere worden samengebracht in een ondersteunend netwerk. De deelnemers aan het overleg herinneren er evenwel aan dat de jongeren moeten kunnen meebeslissen wie ze rond de tafel willen uitnodigen. Vele ouders van hun kant zijn vragende partij om bij de beslissingen over de toekomst van hun kind betrokken te worden.

4.2. Project van, voor en door de jongere

“De jongere moet niet alleen zijn plaats krijgen in zijn project, maar de eerste plaats.”

Jongeren die (professionele) hulp nodig hebben in de transitieperiode tussen minder- en meerderjarigheid, tussen jeugd- en volwassenenhulpverlening vragen een gepersonaliseerde aanpak, met hun verhaal als vertrekpunt. Het idee om samen met de jongere een toekomst-

project uit te tekenen heeft bijval gevonden tijdens het overleg²⁷⁶. Geen project met een vooraf bepaald einddoel, maar een *work-in-progress* dat te allen tijden kan worden bijgestuurd en waaraan samen wordt gewerkt door de jongere, zijn gezin en entourage en eventueel professionele hulpverleners. Idealiter wordt dit project opgestart tussen 15 en 18 jaar, alvorens de jongere meerderjarig wordt, tijdens zijn verblijf in de voorziening. Op die manier kan de jongere beter op zijn zelfstandig leven worden voorbereid en is de kloof met de volwassenheid op 18 jaar minder groot. In het kader van het actieplan voor een Vlaams gecoördineerd beleid rond kwetsbare jongvolwassenen wordt in die zin gezocht naar manieren om jongeren en hun ouders te ondersteunen bij het verlaten van de jeugdhulp en naar manieren om de hulpcontinuïteit te garanderen. Het project ‘Samen Werken Verbindt’ experimenteert met een tandembegeleiding voor bijna 18-jarigen door de bijzondere jeugdzorg enerzijds en het centrum voor algemeen welzijnswerk en het OCMW anderzijds.

Daarnaast benadrukken de deelnemers dat de jongere de regie moet voeren over zijn project. Hij moet de tijd en de ruimte krijgen om zelf een einddoel voorop te stellen, met vallen en opstaan. Hierbij heeft hij nood aan een begeleider. Jongeren zien de ideale begeleider als betrokken, maar niet bemoeizuchtig; als iemand die hulp biedt wanneer nodig, maar de jongere zijn verantwoordelijkheid laat nemen; iemand die geen vriend is, maar niet de indruk geeft het contact met de jongere louter als zijn werk te beschouwen... Dit idee van een trajectbegeleider of *life coach* maakt opgang. Bovendien is een integrale begeleiding aangewezen. Het kan gaan om administratieve ondersteuning, de ontwikkeling van het netwerk, financiële steun, het versterken van het zelfvertrouwen, woonbegeleiding, hulpverlening... Het leven laat zich immers niet begrenzen zoals de opdrachten van een organisatie of dienst.

275 We denken hierbij zowel aan het cliëntoverleg binnen OCMW's als aan Eigen Kracht Conferenties in Vlaanderen, netwerktafels...

276 Roppov (september 2008). *Een kind opgeven, kan niet. Samenwerken naar een plan voor de jongere na 18*, Standpunten en ervaringen van de ouders uit de Roppov-oudergroep Gent, Gent, Roppov.

Voor hulpverleners impliceert deze maatzorg dat ze op hun beurt, binnen hun organisatie, tijd en ruimte moeten krijgen om de volgehouden, continue en flexibele begeleiding van jongeren te garanderen.

4.3. Intersectorale samenwerking

Om het project van de jongere te helpen realiseren, pleit het overleg voor intersectorale samenwerking, zowel tijdens het verblijf van de jongere in een voorziening als wanneer hij een beroep doet op de volwassenenhulpverlening. Hiertoe is het niet nodig nieuwe structuren te creëren, maar wel de verschillende praktijken beter op elkaar en op de jongeren af te stemmen. Dat kan door buiten het kader van de reglementeringen en logica's van de verschillende sectoren te denken. Alleen zo kan er een netwerk van organisaties en mensen ontstaan met een gemeenschappelijk engagement om de jongere continu te begeleiden. Op het terrein bestaan reeds verschillende initiatieven met een intersectorale werking, die bovendien door beleidskaders worden gestimuleerd. In de Franse

Gemeenschap bijvoorbeeld worden de samenwerkingsakkoorden tussen de OCMW's en de bijzondere jeugdzorg verder geconcretiseerd. In Vlaanderen zijn er verschillende sectoroverschrijdende projecten waarbij veelal de centra voor algemeen welzijnswerk betrokken zijn, zoals 'Bruggen na(ar) 18'. Het 'Maison de l'Adolescent' (Huis van de Adolescent) in Charleroi wil eveneens pluridisciplinaire ondersteuning aanbieden en een netwerk tussen lokale professionele structuren opzetten om jongeren van 11 tot 25 jaar te begeleiden. Een grondige evaluatie van deze initiatieven dringt zich op om na te gaan in welke mate ze een verschil maken voor jongeren en onder welke voorwaarden ze kunnen veralgemeend worden.

Binnen het overleg was er discussie of er al dan niet een 'orkestleider' nodig is om deze samenwerking in goede banen te leiden. Het lijkt logisch dat één actor de verschillende diensten en organisaties coördineert. De vraag is echter welke actor daartoe het meest aangewezen is. Het overleg waarschuwt voor een te sterke institutionalisering van de begeleiding en voor het gevaar dat het verwordt tot een nieuwe vorm van controle.

Aanbevelingen

Voor jongeren die een voorziening voor bijzondere jeugdzorg verlaten, verloopt de overgang naar volwassenheid en een zelfstandig leven vaak erg moeizaam. Om te vermijden dat deze periode van kwetsbaarheid leidt tot een verhoogd risico op armoede en sociale uitsluiting, is werkelijk respect voor de van kracht zijnde reglementen nodig. Bovendien pleiten we voor een verbreding van de toepassing van deze wetten die voor jongeren een extra bescherming zouden betekenen wanneer ze op hen van toepassing zouden zijn. Daarnaast dringen we in deze aanbevelingen aan op een begeleiding op maat en op evaluatie en onderzoek om de praktijk en het beleid te ondersteunen.

Vooraf benadrukken we de nood aan een transversaal armoedebestrijdingsbeleid dat ook voor deze jongeren en hun gezinnen een menswaardig bestaan mogelijk maakt. Plaatsing kan immers nooit een adequaat antwoord op armoede zijn en moet om die reden, tenzij er sprake is van hoogdringendheid, absoluut vermeden worden.

1. De toepassing van de bestaande wetgeving verzekeren

1.1. Plaatsing van jongeren effectief hanteren als uiterste maatregel

De decreten inzake bijzondere jeugdzorg gaan uit van het principe van het behoud van de jongere in zijn familiale omgeving. Het overleg gaat volledig akkoord met de geest en de tekst van deze decreten en benadrukt bijgevolg dat ook in de praktijk een uithuisplaatsing effectief alleen kan worden uitgevoerd wanneer alle alternatieve begeleidingsvormen zijn uitgeput. Het is primordiaal gezinnen zó te ondersteunen dat ze een problematische situatie de baas kunnen zonder dat een plaatsing zich opdringt.

1.2. De band tussen de jongere en zijn gezin versterken tijdens een plaatsing

1.2.1. De dialoog tussen alle partijen garanderen

De band tussen de jongere en zijn gezin is van cruciaal belang voor diens verdere ontwikkeling en toekomst. Het is aan te bevelen dat het beschermen en versterken van deze band voorwerp uitmaakt van een grondige evaluatie, bijvoorbeeld gekoppeld aan de periodieke evaluatie van de plaatsingsmaatregel.

Om de band tussen jongeren en hun ouders te behouden, is het aangewezen dat ouders betrokken worden bij de beslissingen over hun kind tijdens zijn hele parcours en dat beide partijen op de hoogte zijn van elkaars inspanningen om met de probleemsituatie om te gaan. Het dossier kan hiertoe bijdragen op voorwaarde dat het het verhaal van de verschillende betrokkenen trouw weerspiegelt en dat het optimaal voor hen toegankelijk is onder andere via verstaanbare geschriften en documenten die worden overgemaakt aan de gezinnen en jongeren.

1.2.2. Jongeren en hun gezin de feitelijke mogelijkheden geven om in contact te blijven

Om regelmatig contact tussen de jongere en de leden van zijn gezin (in de breedste betekenis van het woord) te bevorderen, is het aangewezen dat de afstand tussen de woonplaats van het gezin en de voorziening zo klein mogelijk is en de bereikbaarheid zo groot mogelijk. Het overleg dringt erop aan dat voorzieningen het bezoekrecht respecteren en bezoeken van en aan het gezin stimuleren. Daarnaast pleiten we ook voor andere vormen van contact, via telefoon, nieuwe media...

1.3. De rechtspositie van jongeren en hun ouders in de praktijk realiseren

De decreten inzake bijzondere jeugdzorg beschrijven onder andere het recht van jongeren en hun ouders op informatie over en inspraak in het proces van hulpverlening. Toch blijkt dat sommigen vaak onvoldoende gehoord en betrokken worden tijdens het verblijf van de jongere in een voorziening. Hulpverleners dienen voortdurend te zoeken naar manieren om de wettelijke principes te garanderen in de praktijk. Bovendien is het belangrijk dat ze hiertoe de feitelijke mogelijkheid krijgen.

1.4. De toepassing van de Organieke wet betreffende de OCMW's harmoniseren

Verschillen tussen OCMW's, hun diensten of antennes en maatschappelijk werkers creëren niet alleen onduidelijkheid voor jonge rechthebbenden, maar ook ongelijkheid in de manier waarop hun dossier wordt behandeld. Om de praktijken zoveel mogelijk te harmoniseren, is het belangrijk maatschappelijk werkers en raadsleden correct te informeren over de inhoud en reikwijdte van verschillende bepalingen in de wet zodat deze correct kunnen worden toegepast. Waar de wet ruimte laat voor interpretatie pleiten we ervoor ze te interpreteren in het voordeel van de jongeren.

1.5. De toepassing van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie garanderen

1.5.1. Uniform uitvoeren van de berekening van de bestaansmiddelen

Hoewel de wet de berekening van de bestaansmiddelen specificeert, gebeurt dit in de praktijk op uiteenlopende wijze, mede afhankelijk van de aanvullende richtlijnen per OCMW. Dit heeft niet alleen rechtsonzekerheid tot gevolg maar ook een ongelijk resultaat inzake het bedrag van de toegekende hulp. Om dit te vermijden, is het cruciaal dat maatschappelijk werkers en de raadsleden correct geïnformeerd worden over de inhoud en toepassing van deze artikels van de wet.

1.5.2. Valoreren van het Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie als begeleidingsinstrument

Voor meerderjarigen die nog geen 25 jaar zijn, kan - en in sommige gevallen moet - het recht op maatschappelijke integratie door tewerkstelling bestaan uit een GPMI. Dit GPMI kan een zinvol kader zijn om jongeren op maat te begeleiden, op voorwaarde dat het leerproces op weg naar volwassenheid centraal staat en dat dit niet aangetast kan worden door de risico's op sancties wanneer de jongere in gebreke blijft.

2. Het toepassingsdomein van bepaalde wetgeving uitbreiden ter insluiting van jongeren

2.1. *Bepalen voor welke wetgeving het interessant is het toepassingsdomein uit te breiden naar jongeren*

Jongeren in de transitie van minder- naar meerderjarigheid of op de wip tussen jeugd- en volwassenenhulpverlening zijn vaak het slachtoffer van onaangepaste of uitsluitende regelgeving die de ongelijkheden tussen hen en hun meer kansrijke leeftijdsgenoten vergroot. We dringen erop aan dat de gevolgen van de wetgeving voor de situatie van jongeren worden geanalyseerd. Het is wenselijk dat de wetgeving wordt aangepast om uitsluiting en andere ongewenste effecten te vermijden.

2.2. *De toegang van jongeren tot huisvesting faciliteren*

- Onder bepaalde voorwaarden (leeftijd, specifieke woonbehoefte, onvoldoende middelen, begeleiding...) is het wenselijk dat minderjarigen toegang hebben tot sociale huisvesting;
- het is nodig de situaties die het recht op de federale installatiepremie voor daklozen openen, duidelijker te omschrijven, inclusief het verlaten van een voorziening voor bijzondere jeugdzorg en/of het begeleid zelfstandig wonen van minderjarigen;
- net zoals de federale installatiepremie zouden ook de regionale installatiepremies en huurtoelages toegankelijk moeten zijn voor minderjarigen;
- het Steunpunt pleit al langer voor een centraal huurwaarborgfonds; ook voor (minderjarige) jongeren lijkt dit een goed systeem om hun huurwaarborg te regelen, zonder hen te stigmatiseren.

2.3. *Het statuut van 'alleenstaande' en 'samenwonende' herzien*

Behalve de minimumpensioenen liggen alle vervangingsinkomens en het leefloon onder de armoederisicodrempel. Om zich tegen armoede te beschermen, zoeken jongeren die van deze inkomens afhankelijk zijn onder andere naar manieren om hun woonkosten te drukken, door bijvoorbeeld te gaan samen wonen. Hierdoor dreigen ze echter hun statuut van alleenstaande te

verliezen en een deel van hun inkomsten. Het overleg klaagt deze bestraffing van solidariteit aan.

Ook gezinnen die hun jongvolwassen kind na een plaatsing opnieuw een thuis bieden, kunnen door het feit dat sociale rechten niet geïndividualiseerd zijn, verder benadeeld worden.

2.4. *De mogelijkheid tot voortgezette hulpverlening versterken en uitbreiden als begeleidingsinstrument*

De voortgezette hulpverlening binnen de bijzondere jeugdzorg lijkt onderbenut. Correcte informatie over het belang van deze hulpmogelijkheid is noodzakelijk, bijvoorbeeld om jongeren die 18 jaar worden tijdens het schooljaar toe te laten hun schooljaar of schoolloopbaan in optimale omstandigheden af te maken.

2.5. *De aanvraag van het recht op maatschappelijke integratie vervroegd mogelijk maken*

Het is aangewezen dat jongeren reeds enkele weken voor hun 18^{de} verjaardag een dossier kunnen laten openen bij het OCMW of een aanvraag voor het recht op maatschappelijke integratie kunnen indienen om te vermijden dat ze bij het verlaten van de voorziening zonder inkomen vallen gedurende de periode dat hun aanvraag wordt behandeld.

3. Jongeren een aangepaste begeleiding aanbieden

3.1. *Anticiperen op het volwassen leven binnen de bijzondere jeugdzorg*

De manier waarop jongeren worden voorbereid om terug te keren naar huis of om zelfstandig te gaan wonen, varieert per voorziening en per pedagogisch project en is niet altijd doeltreffend. Duidelijke richtlijnen in de opdrachtomschrijving gekoppeld aan een sanctionerende inspectie van de praktijk kunnen dat probleem verhelpen. Het is cruciaal dat jongeren tijdens hun verblijf in de voorziening zoveel mogelijk bruggen kunnen slaan met de buitenwereld, via de school, budgetbeheer, vakantiewerk, hobby's, vriendschappen...

3.2. Een naadloze overgang bij de uitstroom garanderen

Met het oog op het verlaten van de voorziening is het wenselijk dat jongeren tijdig kennis maken met de mogelijkheden tot opleiding, tewerkstelling, huisvesting en vervolghulpverlening. Ze hebben daarbij nood aan begeleiding op lange termijn en op maat, aan integrale ondersteuning (wonen, administratief, hulpverlening...), en een sleutelfiguur in wie ze vertrouwen stellen. Deze begeleiding moet in het teken van het project van de jongere staan en mag geen verplichting of controle worden.

3.3. Het ondersteunend netwerk van jongeren versterken

Jongeren die een voorziening voor bijzondere jeugdzorg verlaten, hebben niet alleen nood aan professionele hulpverlening, maar vooral aan een familiaal en sociaal netwerk waarop ze kunnen terug vallen. Vandaag bestaan er verschillende methoden om 'contextueel' te werken. Deze moeten gestimuleerd en geëvalueerd worden, met oog voor het standpunt van alle belanghebbenden.

3.4. Beroepskrachten tijd, ruimte en middelen geven om hun begeleidingstaak uit te voeren

Jongeren adequaat begeleiden vereist een cliëntgerichte, continue aanpak. De begeleidingstaak van beroepskrachten zou niet beperkt mogen worden door organisatorische en structurele grenzen van hun dienst of sector.

3.5. Continuïteit garanderen door intersectorale samenwerking

In de lijn van bestaande initiatieven is het nodig dat er blijvend inspanningen geleverd worden om over sectoren en beleidsdomeinen heen een gedeeld engagement te creëren om informatie uit te wisselen, samen te werken, afstemming te realiseren, flexibel op de toekomst te anticiperen, zowel voor, tijdens als na de periode waarin de jongere een voorziening voor bijzondere jeugdzorg verlaat. Het is uitermate belangrijk dat gezinnen betrokken worden bij deze samenwerking.

3.6. Jongeren een aangepaste opvangstructuur aanbieden

Voor jongeren die op straat terecht komen, zijn aangepaste overgangsstructuren vereist die een kwaliteitsvolle begeleiding bieden. Dat impliceert dat de intensiteit en de duur ervan bepaald worden op basis van hun behoeften en vragen.

4. De praktijk en het beleid ondersteunen via evaluatie en onderzoek

4.1. Het aanbod van begeleid zelfstandig wonen evalueren

Begeleid zelfstandig wonen kan een efficiënt hulpmiddel zijn bij de voorbereiding op een onafhankelijk leven als volwassene, op voorwaarde dat de jongeren een aangepaste, continue begeleiding krijgen. Het zou interessant zijn de resultaten van dit aanbod te evalueren, rekening houdend met de huidige middelen en verplichtingen.

4.2. De zinvolheid van een jeugddienst binnen het OCMW onderzoeken

Om adequaat tegemoet te komen aan de specifieke situatie van jongeren kan de oprichting van een jeugddienst binnen het OCMW een piste zijn, afhankelijk van de lokale setting, zoals in een aantal gemeenten het geval is/was. Vanuit deze dienst kunnen initiatieven worden genomen om de transitie van 'grands mineurs' (bijna 18-jarigen) en jongvolwassenen te vergemakkelijken.

4.3. Longitudinaal onderzoek opzetten naar het traject van jongeren

De bestaande dossiers en registratiesystemen binnen de bijzondere jeugdzorg dienen niet alleen benut te worden als werkinstrument in de begeleiding van jongeren en hun ouders, maar ook als manier om kennis te verzamelen en te verbeteren, rekening houdend met de wet op de privacy. De kennis over de trajecten van jongeren binnen de bijzondere jeugdzorg - de determinerende factoren, het verloop en de gevolgen op hun toekomst - is vandaag te beperkt om hun begeleiding er optimaal op af te stellen. Zo is

er nog te weinig geweten over de factoren die bepalend zijn voor een positief parcours en een geslaagde uitstroom. Ook over de schoolloopbaan tijdens het verblijf in de voorziening zijn te weinig gegevens voorhanden.

4.4. De rol van armoede onderzoeken op het traject van jongeren

Het verband tussen armoede en een hogere statistische kans op een maatregel in de bijzondere jeugd-

zorg is wetenschappelijk vastgesteld. Toch blijven nog heel wat vragen onbeantwoord: worden jongeren uit gezinnen in armoede op jongere leeftijd geplaatst dan jongeren uit een kansrijk milieu? Wordt voor jongeren in armoede een tijdelijke plaatsingsmaatregel sneller een lang plaatsingstraject waardoor de familiale breuk mogelijk wordt versterkt? Ervaren jongeren in armoede meer en/of andere problemen bij het verlaten van een voorziening voor bijzondere jeugdzorg? Kwalitatief en kwantitatief onderzoek kan bijdragen tot het formuleren van antwoorden op deze vragen.

Lijst van deelnemers

Overleggroep

- Abaka
- Al Paso
- ATD Quart Monde Verviers
- Centrum voor Ambulante Begeleiding
- Cité de l'Enfance - Auberge du Maréchal Ney
- CPAS de Charleroi - Service Jeunesse
- Délégué général aux droits de l'enfant
- Droit sans toit
- Intersection - Home J. Herman - CPAS Bruxelles
- JAC plus onthaal en begeleidingsteam
- La Tramontane
- Les Petits Riens
- Luttes Solidarités Travail
- Observatorium voor gezondheid en welzijn van Brussel-Hoofdstad
- OCMW Gent - Psychologische dienst, Jeugdwerking
- OCMW Halle - Jeugdwerking
- OCMW Leuven - Sociale dienst
- Relais social de Liège
- Roppov
- Service Droit des Jeunes
- SOS Jeunes
- STAR
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk
- Uit De Marge
- Vlaams Centrum Schuldbemiddeling

Bilaterale gesprekken

- Afdeling beleidsontwikkeling van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
- Agentschap Jongerenwelzijn
- AJMO
- Antwerps Platform Generatiearmoede
- Arktos coördinatiedienst Leuven

- CAW Artevelde, project 'Bruggen na(ar) 18'
- Centrum Kauwenberg
- Direction Générale de l'Aide à la Jeunesse
- Nevermind
- Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse de la Communauté française
- Sentiers de la varappe
- Steunpunt Jeugdhulp

Vergaderingen met betrokken administraties

- Afdeling beleidsontwikkeling van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
- Afdeling Welzijn, Gezondheid en Gezin - VGC
- Agentschap Jongerenwelzijn
- Aide à la jeunesse - Communauté germanophone
- Direction de l'action sociale en Région wallonne
- Direction des affaires sociales - COCOM
- Direction Générale de l'Aide à la Jeunesse
- Service des affaires sociales - COCOF

V. JONGEREN IN ARMOEDE EN HET DEELTIJDS LEREN EN WERKEN

Het schoolparcours en de professionele integratie van jongeren in situaties van armoede lopen moeilijk. Verschillende maatregelen proberen de overgang tussen de wereld van onderwijs en vorming en deze van arbeid te vergemakkelijken. Daarbij hoort het deeltijds leren en werken dat er naar streeft jongeren technische competenties en attitudes (nodig op professioneel en sociaal vlak) bij te brengen. Het Steunpunt is op zoek gegaan waarom achtergestelde jongeren in dit stelsel oververtegenwoordigd zijn en hoe maatregelen aan hun verwachtingen kunnen beantwoorden, namelijk een begeleiding op maat, een vorming die professioneel en maatschappelijk meer wordt erkend, het recht om te proberen, de valorisatie van hun competenties...

Inleiding

Onderwijs en werk zijn twee belangrijke hefboomen in de strijd tegen armoede. Het tweejaarlijkse Verslag 2008-2009 bevatte twee hoofdstukken over deze onderwerpen: het ene handelde over de criteria van de passende dienstbetrekking als bescherming tegen precair werk, het andere over de studieoriëntering en de invloed van die oriëntering op de toename van de sociale en schoolse ongelijkheid. Deze keer buigen we ons over de overgang (of transitie) van jongeren in armoede van het onderwijs naar kwaliteitsvolle tewerkstelling. De kwalificatie op het einde van het schooltraject bepaalt in sterke mate de kansen om een passende job te vinden, zeker in het begin van de loopbaan.

Meer precies heeft de overleggroep ervoor geopteerd om een specifiek overgangsstelsel te bestuderen waar jongeren in armoede oververtegenwoordigd zijn: het deeltijds leren en werken. Het stelsel bestaat tegelijk uit een combinatie van algemene en beroepsgerichte vorming in een centrum en een vorming op de werkvloer. Dit hoofdstuk analyseert in welke mate jongeren een kwaliteitsvolle job vinden na hun traject in het deeltijds leren en werken.

Het Steunpunt heeft zijn werkzaamheden over deze kwestie gelanceerd door het organiseren van een seminarie²⁷⁷. Het belang van het thema kwam zo duidelijk op de voorgrond. Eind 2010 hebben we de verenigingen die strijden tegen armoede samengebracht met de bedoeling een specifieke invalshoek te kiezen die het best beantwoordt aan hun bekommernissen. Vervolgens zijn tussen januari en oktober 2011 verschillende actoren (vertegenwoordigers uit het stelsel, uit het onderwijs, uit de sector van de socio-professionele inschakeling, uit jongerenafdelingen van de vakbonden en uit verenigingen waar armen het woord nemen...) maandelijks samengekomen.

Bilaterale contacten boden de mogelijkheid om de gedachtewisseling verder uit te diepen. In juni 2011 wijdde het Steunpunt ook een vergadering aan getuigenissen van jongeren uit het stelsel en organiseerde het een ontmoeting met vertegenwoordigers van secto-

rale opleidingsfondsen en werkgeversorganisaties. Alle uitwisselingen waren bedoeld om meer zicht te krijgen op het belang van het stelsel voor jongeren uit arme gezinnen en de moeilijkheden die het voor hen opwerpt.

Om na te gaan of de voorziening de jongeren kan helpen om zich te ontplooiën en de noodzakelijke competenties te verwerven om een kwaliteitsvolle baan te vinden, hebben wij ervoor gekozen het traject van de jongere te benaderen vanuit een longitudinaal perspectief.

We beginnen door de problematiek in zijn context te plaatsen: de moeilijke transitie van jongeren in armoede van het onderwijs naar de arbeidsmarkt. Na een korte beschrijving van deze context en het stelsel, brengt het derde punt de moeilijkheden in herinnering die voordien tijdens de schoolloopbaan ontstaan. Er wordt ingegaan op twee factoren: de schoolongelijkheid en de oriëntering. Het vierde punt analyseert het traject van de jongere vanaf het moment dat hij in het stelsel terechtkomt, over de keuze van zijn opleiding, de begeleiding die hij krijgt, tot het werkplekleren. Het laatste punt heeft betrekking op wat daarna gebeurt, bij de overstap naar de arbeidswereld. Daarbij kijken we naar de erkenning van de behaalde kwalificaties en de mogelijkheden om een passende dienstbetrekking te vinden.

De citaten zetten pertinente uitspraken, genoteerd tijdens het overleg of op bilaterale ontmoetingen, in de verf, zonder noodzakelijkerwijs een algemeen standpunt te willen vertolken.

.....
²⁷⁷ Steunpunt tot bestijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2010). *Seminarie van 7 september 2010. De overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt voor jongeren in armoede*, Brussel.

I. Context

Veel jongeren hebben moeite om zich in te schakelen op de arbeidsmarkt. Dat geldt in het bijzonder voor jongeren in armoede en voor diegenen die de school hebben verlaten voor het 6^{de} jaar secundair onderwijs en zo een belangrijke schoolachterstand hebben opgelopen²⁷⁸. Economische conjunctuurschommelingen treffen hen harder. Sommigen hervatten een opleiding, anderen kennen een betrekkelijk lange periode van werkloosheid of inactiviteit, nog anderen tot slot ‘haken af’ en verwijderen zich van de arbeidsmarkt²⁷⁹.

De cijfers zijn veelzeggend: in 2010 waren er in België 63.992 volledig uitkeringsgerechtigde werklozen jonger dan 25 jaar, waarvan 8.147 in Brussel, 22.149 in het Vlaamse Gewest en 33.695 in het Waalse Gewest²⁸⁰. Jongeren verlaten de school op de leeftijd van gemiddeld 20 jaar. Bij laaggeschoolden bedraagt dit 17,8 jaar²⁸¹. Na het volgen van een cohorte jongeren bij het verlaten van de school, stelden onderzoekers vast dat 55 % onder hen geen job had tijdens het eerste jaar. Eén op vijf bleef inactief gedurende tweeënhalf jaar²⁸². In Wallonië en in Brussel heeft één derde van de jongeren tussen 15 en 24 die zich op de arbeidsmarkt bevinden geen werk²⁸³.

Er zijn heel wat maatregelen genomen om de overstap van het onderwijs naar het actieve leven te vergemakkelijken. Sommige van die maatregelen benaderen die overstap louter vanuit de invalshoek van een individueel traject. Ze reduceren zo de moeilijkheden op het vlak van professionele inschakeling tot een ‘gebrek aan employability’. In dit perspectief streven onderwijs en opleiding prioritair een doelstelling van ‘economische efficiëntie’ na, en beogen ze steeds beter geschoolde arbeidskrachten. Deze kritiek valt vaak te beurt aan de Europese Unie, die zich tot doel stelde om tegen 2010 de meest competitieve kenniseconomie ter wereld te

worden en die in haar Strategie 2020 nog meer de nadruk legt op de wisselwerking tussen opleiding en werk. We citeren bijvoorbeeld de ‘target’ om tegen 2020 het voortijdig schoolverlaten terug te dringen tot 10 %, het kerninitiatief ‘Youth on the move’ (Jeugd in beweging) dat de slagkracht van het onderwijsstelsel en de instroom van jongeren op de arbeidsmarkt wil versterken, of nog, de verdere uitbouw van het strategisch kader voor Europese samenwerking op het vlak van onderwijs en opleiding (‘Onderwijs en Opleiding 2020’)²⁸⁴. Volgens de deelnemers aan de overleggroep staan deze maatregelen een meerdimensionale aanpak in de weg die de transitie beschouwt als een vervlechting van verschillende levensdomeinen. Zo’n aanpak wordt door verschillende factoren bemoeilijkt, zoals de segregatie en de concurrentie die het school- en beroepsleven domineren²⁸⁵. Onderwijs en opleiding moeten gezien het hoog aantal laaggeschoolde werklozen eveneens een gelijkheidsdoelstelling nastreven²⁸⁶.

278 Desmarez, Pierre et al. (september 2010). ‘L’entrée dans la vie active d’une cohorte de jeunes issus de l’enseignement secondaire’, *Discussion papers*, nr. 1004, IWEPS, p. 31.

279 Darquenne, Raphaël (2010). “Het transitieveld in België”, in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *op.cit.*, p. 26.

280 ONEM (2010). *Jaarrapport 2010*, Brussel, p. 301-307.

281 F.O.D. Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, (editie: 19 augustus 2010). “Toegang van jongeren (15-34-jaar) tot de arbeidsmarkt (2e kwartaal 2009)”, *Arbeidskrachtenenquête*.

282 Desmarez, Pierre et al., (september 2010), *op.cit.*, p. 24.

283 IWEPS (zomer 2011), “Les jeunes: des études aux premiers emplois”, *Faits et gestes*, nr. 37, p. 7.

284 Van Trier, Walter (2010). “De overgang van school naar werk vanuit het perspectief van het Europees beleid”, in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *op.cit.*, p. 5-7.

285 Bahier, Tristan (juni 2011). “La transition de l’enseignement au marché de l’emploi en Europe”, *Working paper*, Pour la solidarité, p. 9-10.

286 Van Trier, Walter, *op.cit.*, p. 6.

2. Definitie: deeltijds leren en werken

Dit punt stelt kort verschillende systemen binnen het alternerend leren en werken voor, en de werking ervan. Ons hoofdstuk richt zich enkel op twee types: het deeltijds onderwijs, gecreëerd in 1985²⁸⁷ en de leertijd, die al bijna een eeuw oud is²⁸⁸. Deze twee voorzieningen worden gekenmerkt door de driehoeksrelatie tussen een leerling, een opleidingscentrum en een bedrijf.

In 1983 verlengde de wet betreffende de leerplicht²⁸⁹ de voltijdse leerplicht tot 15 jaar, en de deeltijdse tot 18 jaar. De wetgever gaf jongeren van 15 tot 18 jaar zo de mogelijkheid om zich in te schrijven voor onderwijs met beperkt leerplan of erkende opleidingen (in het geval dat ons interesseert: de leertijd) die een algemene en een beroepsgerichte vorming combineren met een opleiding in een onderneming. Het deeltijds onderwijs en de Nederlandstalige leertijd kunnen ook jongeren tussen 18 en 25 jaar opvangen die niet langer onderworpen zijn aan de leerplicht. In de Franstalige leertijdstelsels bestaat er geen leeftijds grens.

Het decreet van 2008 betreffende het stelsel van leren en werken²⁹⁰ heeft de verschillende systemen binnen de Vlaamse Gemeenschap geharmoniseerd. De term omvat het deeltijds onderwijs binnen de Centra voor Deeltijds Onderwijs (CDO), de leertijd binnen de SYNTRA en de deeltijdse vorming binnen de Centra voor Deeltijdse Vorming (CDV). Voor de Franstaligen in de Franse Gemeenschap, het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest verwijst 'l'enseignement et la formation en alternance' naar twee grote structuren: het deeltijds onderwijs binnen de 'Centre d'Éducation et de formation en alternance' (CEFA) enerzijds en de leertijd anderzijds. Die laatste wordt in Brussel gegeven binnen het 'Espace formation des Petites et Moyennes Entreprises' (EFAPME) en vormt daarmee het enige centrum van het 'Service Formation PME' (SFPME); in het Waalse Gewest wordt ze gegeven in de centra van het 'Institut wallon de Formation en Alternance et des Indépendants et Petites et Moyennes Entreprises'

(IFAPME). Aan Franstalige kant bestaat geen gelijkaardig systeem voor deeltijdse vorming. Indien we in het vervolg spreken over deeltijds of alternerend leren en werken, dan slaat dit op al deze systemen in de verschillende Gemeenschappen en Gewesten.

	FR	NL	DL
Deeltijds onderwijs	CEFA	CDO	TZU
Leertijd	IFAPME en SFPME	SYNTRA	IAWM
Deeltijdse vorming	/	CDV	/

We kiezen voor de term '(leer)werkplek' of 'werkplaats' en 'werkplekklere' om te verwijzen naar de dagen die de jongere presteert binnen een onderneming in het deeltijds leren en werken. Deze benamingen geven aan dat de jongere gevormd wordt door het aanleren van technieken die ze enkel kunnen verwerven in de onderneming. Op die manier maken we een onderscheid met de stages die worden uitgevoerd in het voltijds beroeps onderwijs.

2.1. Deeltijds onderwijs

Het deeltijds onderwijs werd in het leven geroepen om tegemoet te komen aan een dubbele verzuchting: de jongeren zo lang mogelijk op school houden en hen tegelijkertijd in staat stellen competenties te ontwikkelen op de werkvloer. De jongeren voor wie voltijds onderwijs niet geschikt is, hebben zo de mogelijkheid zich te vormen door een alternerend leertraject te volgen²⁹¹.

In de meeste gevallen volgen de jongeren twee dagen per week een algemene en beroepsgerichte vorming in een opleidingscentrum die ze combineren met drie dagen werkplekklere per week in een onderneming.

287 Koninklijk besluit van 16 juli 1984 betreffende de organisatie van een experimenteel secundair onderwijs met beperkt leerplan, *Belgisch Staatsblad*, 13 september 1984.

288 Daarnaast bestaat ook de ondernemingsopleiding, aangeboden door SYNTRA/SFPME/IFAPME/IAWM aan jonge meerderjarigen.

289 Wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, *Belgisch Staatsblad*, 6 juli 1983.

290 Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 10 juli 2008 betreffende het stelsel van leren en werken, *Belgisch Staatsblad*, 3 oktober 2008.

291 De Rick, Katleen (2009). "Apprendre et travailler en alternance dans le cadre de l'enseignement obligatoire" in Nicaise, Ides, Desmedt Ella et Demeuse, Marc (éds), *Une école réellement juste pour tous, Seize pistes de réforme et d'action*, Ecole +, Plate-forme pour une école sans exclusion, Waterloo, Plantyn, p. 449-450.

Wat het aantal ingeschreven jongeren betreft, blijft het deeltijds onderwijs het kleine broertje van het voltijds onderwijs. De leertijd telt een groter aantal leerlingen aan Franstalige en Duitstalige kant.

In de Franse Gemeenschap heeft het deeltijds onderwijs het aantal inschrijvingen in 8 jaar met meer dan 50 % zien stijgen, van 5.865 leerlingen naar 9.076²⁹², wat neerkomt op 4 % van alle leerlingen uit het secundair onderwijs²⁹³. In de Vlaamse Gemeenschap waren er in 2009 7.174 jongeren ingeschreven in het deeltijds onderwijs.

2.1.1. CEFA

De CEFA²⁹⁴ hangen altijd af van een inrichting voor secundair onderwijs met volledig leerplan. Ze organiseren een opleiding die tegelijk bestaat uit een algemeen gedeelte (a rato van 600 periodes van 50 minuten per jaar, wat neerkomt op twee dagen per week) en een voorbereiding op de uitoefening van een beroep door werkervaring in een onderneming, eveneens a rato van 600 uur per jaar.

Bij aankomst in een CEFA kan een jongere zich inschrijven:

- ofwel in artikel 49²⁹⁵: hij/zij volgt onderwijs dat dicht bij voltijds onderwijs aanleunt. Het leerplan en de examens handelen over dezelfde materie. De inschrijvingsvoorwaarden, de diploma's en de kwalificaties zijn gelijkaardig aan die in het voltijds onderwijs;
- ofwel in artikel 45: hij/zij volgt een opleiding bestaande uit algemene en humanistische cursussen en omvat een voornamelijk praktische en professionele doelstelling. Er is geen enkele diplomaverste om zich te kunnen inschrijven. Wanneer de jongere slaagt, krijgt hij attesten of certificaten die getuigen van zijn verworven competenties, maar die niet equivalent zijn met diegene behaald in het voltijds onderwijs;

292 Ministerie van de Franse Gemeenschap (2009). "Les indicateurs de l'enseignement", *ETNIC*, nr. 4, jaar 2008-2009, p.30.

293 Commission Consultative Formation Emploi Enseignement (2009). *L'enseignement francophone en Région de Bruxelles-Capitale*, Brussel, p. 7.

294 Decreet van de Franse Gemeenschap van 3 juli 1991 houdende regeling van het altemerend secundair onderwijs, *Belgisch Staatsblad*, 24 september 1991.

295 Deze artikels verwijzen naar de nummers van de artikels van het decreet die deze opleidingen regelen: Decreet van de Franse Gemeenschap van 24 juli 1997 dat de prioritaire taken bepaalt van het basisonderwijs en van het secundair onderwijs en de structuren organiseert die het mogelijk maken ze uit te voeren, *Belgisch Staatsblad*, 23 september 1997.

ofwel in artikel 47: dit staat open voor jongeren uit het buitengewoon secundair onderwijs van onderwijsvorm 3.

Er bestaan heel wat bruggen tussen deze verschillende opleidingen. Een jongere kan zich in de loop van het jaar heroriënteren. Onder bepaalde voorwaarden kan een leerling van een CEFA, wanneer de klassenraad hem daartoe geschikt acht, zijn studies voortzetten in het secundair technisch of beroepsonderwijs met volledig leerplan.

Voor jongeren die nog geen beroepsproject hebben of die nog niet voldoende rijp zijn om binnen een bedrijf te werken, biedt het CEFA een 'Module de Formation Individualisé' (MFI - geïndividualiseerde opleidingsmodule) aan. De MFI streeft 5 doelstellingen na: de uitwerking van een levensproject, de oriëntering naar een beroep, de opleiding volgens de gemeenschappelijke leefregels in de samenleving, het op punt stellen van de elementaire basiskennis en de verwerving van minimale competenties om toegang te hebben tot een opleiding op de werkvloer.

2.1.2. CDO

De CDO kunnen verbonden zijn aan een onderwijsinstelling met voltijds onderwijs, maar kunnen ook autonoom zijn.

Het decreet leren en werken beoogt de realisatie van een voltijds engagement. Hiermee wordt bedoeld dat elke jongere minimaal 28 uren (van 50 min.) per week de opleiding volgt. Die opleiding bestaat uit een component leren en een component werkplekleren.

De component leren, georganiseerd door een CDO, bestaat uit 15 wekelijkse uren van 50 min. en is opgedeeld in een luik algemene en beroepsgerichte vorming. Ze kan in samenwerking met een CDV georganiseerd worden (zie 2.3). De component werkplekleren kan ingevuld worden op drie manieren, die elk overeenstemmen met een fase in het traject van de leerling. Een screening maakt uit in welke fase de leerling het werkplekleren aanvat. Uiteindelijk doel is altijd de jongere naar de fase van de arbeidsdeelname te loodsen, zelfs indien dit gebeurt op een aangepast ritme:

- arbeidsdeelname: voor jongeren ouder dan 18 is dit de enige mogelijkheid. Volwaardige arbeidsparticipatie van jongeren in het reguliere economische

circuit of daaraan gelijkwaardige activiteiten;

- brugproject: uitsluitend voor wie jonger is dan 18 jaar. Een vorm van arbeidsparticipatie, gericht op jongeren die arbeidsbereid zijn, maar hun arbeidsgerichte attitudes en vaardigheden nog verder moeten ontwikkelen;
- voortraject: een specifieke opleidings- en begeleidingsmodule, gericht op jongeren met ontoereikende attitudes en vaardigheden die nog geen duidelijk loopbaanperspectief hebben, en dat als traject altijd past in een arbeidsgerichte context.

2.1.3. TZU

Het ‘Zentrum für Teilzeitunterricht’ (TZU) is de operator op het vlak van deeltijds onderwijs in de Duitstalige Gemeenschap. Men organiseert er gemiddeld 15 uren cursus per week, afgewisseld met 13 à 21 uren beroepspraktijk. Het TZU telt heel weinig leerlingen (een 40-tal in 2009-2010). Het richt zich vooral op leerlingen met sociale problemen en op zij die dreigen af te haken op school, en daarom moeilijk in te schakelen zijn in een onderneming.

2.2. Leertijd

De jongeren, ongeacht of zij nog leerplichtig zijn of niet, kunnen school en werk combineren door de leertijd te volgen (vroeger ‘middenstandsopleiding’ genoemd). Zij volgen een dag algemene en beroepsgerichte vorming binnen het opleidingscentrum; de overige vier opleidingsdagen vinden plaats binnen een onderneming. Doelstelling is de leerlingen de competenties te laten verwerven die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van een beroep, en hen voor te bereiden op de economische realiteit van kleine en middelgrote ondernemingen. In tegenstelling tot de leerlingen ingeschreven in het deeltijds onderwijs, is wie ingeschreven is in de leertijd verplicht de opleiding in het centrum te combineren met een opleiding binnen een bedrijf.

In de Vlaamse Gemeenschap wordt de leertijd georganiseerd door de SYNTRA. Samen met het Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - SYNTRA Vlaanderen vormen zij het SYNTRA-netwerk. Het decreet leren en werken is ook van toepassing op de leertijd. De opleiding bestaat dus eveneens uit een gedeelte ‘leren’ binnen een centrum en uit een gedeelte ‘werkplekieren’ binnen een bedrijf. De leerling is

verplicht een plaats binnen een bedrijf te hebben. Binnen het werkplekieren is de fase van de arbeidsdeelname de enige mogelijkheid voor de leerling. Enkel bij afwezigheid of verbreking van de leerovereenkomst kan de leerling naar een voortraject georiënteerd worden. In de Vlaamse Gemeenschap waren er in 2009 3.157 jongeren ingeschreven in de leertijd.

In het Waalse Gewest wordt de leertijd georganiseerd door het IFAPME en zijn netwerk van *centres de formation des Classes moyennes* (opleidingscentra van de Middenstand). Voor de Franstaligen in het Brussels Gewest is de organisatie in handen van het centrum van het EFPME, dat afhangt van het SFPME²⁹⁶. De binnen de IFAPME en het EFPME aangeboden opleidingen en contracten zijn gelijkaardig. De jongere moet vanaf 15 jaar en onder bepaalde voorwaarden werken binnen een bedrijf dat erkend is door de IFAPME/SFPME. De jongere met een leercontract volgt gemiddeld 1 tot 1,5 dag(en) algemene en beroepsgerichte lessen in een opleidingscentrum en krijgt gedurende 3,5 à 4 dagen een praktijkvorming in een onderneming.

In geval van verbreking van het contract dient hij binnen de drie maanden een andere werkgever te vinden. De leerling kan zich op elk moment van het jaar in een IFAPME inschrijven. In 2006 telde het SFPME 1.548 leerlingen. In de periode 2009-2010 waren er in het Waalse Gewest 5.139 jongeren met een leercontract; de laatste 10 jaar is er een daling van 26,2 % vastgesteld²⁹⁷.

In de Duitstalige Gemeenschap is de operator het ‘Institut für Aus- und Weiterbildung im Mittelstand und in Kleinen und Mittleren Unternehmen’ (IAWM). Er wordt gemiddeld één à anderhalve dag theoretische opleiding verstrekt, afgewisseld met 3,5 à 4 dagen beroepspraktijk. Er zijn ongeveer 800 leerjongeren.

2.3. Deeltijdse vorming

De CDV zijn vzw’s die enkel in Vlaanderen bestaan en uitsluitend actief zijn in het jeugd- of welzijnswerk. Binnen het stelsel van leren en werken richten ze zelf

.....

²⁹⁶ De Rick, Katleen, *op.cit.*, p. 450.

²⁹⁷ Dit cijfer heeft betrekking op het aantal jongeren in de leertijd in het Waalse Gewest, en sluit bijgevolg het aantal leerjongeren in de ondernemersopleiding uit. Michel, Isabelle (4 december 2008). “Etat des lieux, Communauté française et Région wallonne”, *CEPAG*, p. 7.

geen onderwijs in, maar voeren ze persoonlijke ontwikkelingstrajecten (P.O.T.) uit voor jongeren ingeschreven in een CDO, en dit ter volledige vervanging van de componenten leren en werkplekleren. Uitzonderlijk vervangen ze enkel één van beide componenten. In elk geval blijft het voltijds engagement van 28 uur verplicht.

De P.O.T. richten zich op kwetsbare jongeren in erg problematische situaties die nog niet in staat zijn tot

deelname aan de component leren en/of werkplekleren. Door middel van intensieve individuele begeleiding en aangepaste activiteiten hebben zij als doel hun zelfredzaamheid en maatschappelijk functioneren te verhogen. Deze trajecten zijn normaal gezien tijdelijk van aard. Bedoeling is dat de leerlingen nadien opnieuw vorming in een centrum (CDO of SYNTRA) volgen net als een traject in het werkplekleren.

3. Voorafgaand: schoolse en sociale ongelijkheid

De overleggroep heeft eerst de aandacht willen vestigen op de sociale ongelijkheid die zich al manifesteert vanaf het kleuter- en het lager onderwijs, en vervolgens tijdens het secundair onderwijs, vooreerst zich te buigen over de moeilijkheden of over het belang van het deeltijds leren en werken voor jongeren in armoede. Het onderwijs streeft emancipatorische doelstellingen na door iedereen de middelen aan te reiken om te kunnen handelen en denken. Maar de slaagkansen worden beïnvloed door een hele reeks factoren en, in het bijzonder in België, door de sociale achtergrond. In het secundair onderwijs heeft 21 % van de leerlingen van wie de ouders onder de armoeddrempel leven een schoolachterstand, tegenover 11 % van de andere leerlingen²⁹⁸.

Volgens het PISA-onderzoek 2009²⁹⁹ zijn de Belgische scholen ongelijk. Die vaststelling bevestigt een steeds terugkerende trend in dit land, namelijk dat de school de sociale ongelijkheid moeilijk kan compenseren. In de Franse Gemeenschap bedraagt de kloof tussen de 25 % sterkste en 25 % zwakste leerlingen 136 punten. Dit komt neer op vier schooljaren³⁰⁰.

3.1. Studieoriëntering

In zijn Verslag 2008-2009 heeft het Steunpunt beklemtoond dat de onderverdeling van het secundair onderwijs in verschillende onderwijsvormen langzamerhand geleid heeft tot een hiërarchisering ervan, met het beroepsonderwijs helemaal onderaan de ladder. Dat watervalmechanisme bij de oriëntering van leerlingen naar een minder gewaardeerde school, onderwijsvorm en/of studierichting op scharniermomenten (met name de overstap van het lager onderwijs naar het secundair, en van de ene graad naar de andere binnen het secundair onderwijs) treft in het bijzonder jongeren uit arme gezinnen. De verklaring hiervoor ligt vooral bij de schoolresultaten, die in grote mate - en veel meer dan de interesses of de vaardigheden - de oriëntering van de leerling bepalen. De oriënteringsopdrachten worden zo verward met de evaluatieopdrachten³⁰¹. De schoolresultaten worden op hun beurt beïnvloed door het socio-economisch statuut van het kind en zijn gezin. Deze schifting weerspiegelt en versterkt dan ook de socio-economische ongelijkheid. Zelfs al evolueren de beleidsintenties in positieve zin, toch stellen we in de praktijk vast dat die er nog niet in geslaagd zijn om het watervalmechanisme om te keren.

Het is dus noodzakelijk om de strijd tegen de schoolwaterval voort te zetten, met name door de leerling oriënteringsmogelijkheden te bieden die zijn persoonlijk project respecteren. De herwaardering van het beroepsonderwijs, de afschaffing van de schotten

298 Steenssens, Katrien et al. (2008). *Kinderen in armoede. Status quaestionis van het wetenschappelijk onderzoek voor België*, in opdracht van Minister van Pensioenen, Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid en Gelijke Kansen, Christian Dupont, juli 2008, p. 34.

299 OECD (2011). *Results: Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II)*, PISA, OECD Publications.

300 De Baye, Ariane et al. (2010), "La lecture à 15 ans, premiers résultats de l'enquête Pisa", *Cahiers des Sciences et de l'Éducation*, Université de Liège, Unité d'analyse des Systèmes et des Pratiques d'enseignement (aSPe), nr. 31, 2010, p. 13.

301 Van Kempen, Jean-Luc (maart-april 2009). "Comment éviter l'orientation-relégation", in UFAPEC, *Les parents et l'école*, nr. 62, nr. 62, p. 12.

tussen het algemeen, technisch en beroepsonderwijs of de invoering van een relatief lange gemeenschappelijke stam die de studiekeuze uitstelt tot de leeftijd van 16 jaar, zijn allemaal maatregelen om deze sociale segregatie tegen te gaan. Verschillende studies tonen aan dat hoe vroeger de oriëntering plaatsvindt, hoe groter de schoolongelijkheid is. Door het moment van de studiekeuze uit te stellen, kan er beter rekening worden gehouden met het feit dat het enige tijd duurt alvorens een jongere echt weet wat hij wil. Dat is des te belangrijker voor degenen die in armoede leven en die vaak geconfronteerd worden met andere problemen. Dergelijk systeem zou dus de kans verhogen dat de keuze wordt ingegeven door de competenties en interesses van de leerlingen. Dit alomvattend onderwijs kan enkel werken op voorwaarde dat alle onderwijsvormen binnen eenzelfde school worden aangeboden, anders zal de segregatie tussen de scholen blijven bestaan.

3.2. Gezinnen en school

“Emilie woont met haar mama en haar grote zus. (...) Haar mama heeft zich, met haar beperkte mogelijkheden (ze werd naar het bijzonder onderwijs georiënteerd en kan met moeite lezen), veel met haar jongste dochter beziggehouden. (...) Al heel snel bleek dat Emilie een intelligent kind was. (...) Ondanks verschillende perioden van afwezigheid wegens familiale problemen, haalt ze haar achterstand steeds in. (...) Samen met een vriendin schrijft ze zich in in een secundaire school die een goede reputatie heeft. De mama, die haar dochter wil volgen en begeleiden, heeft zelfvertrouwen geput uit haar contacten en ervaringen met de lagere school en gaat verschillende keren naar de middelbare school. Maar ze wordt daar niet goed ontvangen, er lijkt geen enkele constructieve communicatie mogelijk. De situatie mondt uit in een grote malaise, het regent straffen, vaak zonder dat de mama en de dochter begrijpen waarom (het schoolreglement is onleesbaar voor de mama en moeilijk te begrijpen voor Emilie). Haar vriendin verlaat de school al snel; Emilie maakt geen vrienden en wordt vaak gepest, met name wegens haar ‘look’ en die van haar mama... Ze mislukt, en verlaat het jaar daarop de school. Op het einde van het tweede jaar wordt ze georiënteerd naar het derde beroeps; haar resultaten zijn onregelmatig en ze is niet geïnteresseerd in de lessen... Op haar 15de haakt ze af. Na een jaar wordt ze geholpen door een

SAS³⁰², een positieve ervaring. Uiteindelijk komt ze terecht in een CEFA voor een keukenopleiding, die ze op haar 18 jaar stopzet, zonder certificaat...”³⁰³

Deze getuigenis illustreert dat, naast de oriëntatie naar minder gewaardeerde onderwijsvormen, de uitsluiting van kinderen uit gezinnen in armoede verschillende vormen aanneemt: mislukken of afhaken op school, zittenblijven, fysieke verwijdering (weggestuurd worden van school) en het gevoel van isolement. Te vaak beëindigen ze hun schoolloopbaan zonder voldoende te kunnen schrijven, lezen en rekenen³⁰⁴.

De deelnemers aan de overleggroep bevestigen dat veel ouders die in armoede leven er trots op zijn dat hun kinderen naar school gaan en dat ze het beste onderwijs voor hun kinderen willen. Nochtans brengen diverse factoren hun verwachtingen ten opzichte van de school in gevaar.

In eerste instantie belemmeren de moeilijke leefomstandigheden de slaagkansen van hun kinderen. De overleggroep herinnert eraan dat die gezinnen elke dag opnieuw moeten ‘vechten tegen de ellende’. De relatie die hun kinderen opbouwen met de school komt tot stand in een context van socio-economische moeilijkheden³⁰⁵. Deze harde omgeving slurpt de energie van de jongere op en maakt hem soms onontvankelijk voor de kennis die door de school wordt verstrekt. Armoede vormt dus een hindernis voor de ontwikkeling van het kind en voor zijn concentratiemogelijkheden. Citeren we bijvoorbeeld de stress die veroorzaakt wordt door armoede, door ongezonde, te kleine en te luidruchtige huizen en de gevolgen daarvan voor het huiswerk, de frequente verhuizingen, de slaap, de hygiëne enzovoort. Bij al die problemen komt dan ook nog eens dat die kinderen vaak weinig mogelijkheid tot ontspanning en hobby’s hebben. *“R. woont in een heel klein appartement op de eerste verdieping, hij heeft een klein broertje. In de eetkamer moeten ze kiezen: ofwel zetten ze de tafel, ofwel het park, ofwel de eetstoel. Er is geen plaats om te spelen; de burens klagen over*

302 Service d'accrochage scolaire (dienst die jongeren begeleidt die schoolmoe zijn).

303 Visée - Leporcq Dominique (2011). “Décrochage scolaire et pauvreté”, *Connaissance et Engagement, Analyses et études*, Documentation ATD Quart Monde, ATD Quart Monde/ATD Vierde Wereld.

304 Steenssens, Katrien et al., *op.cit.*, p. 33-38.

305 Verniers, Christiane (2010). *Formation Insertion, Confirmation scientifiques d'intuitions largement partagées*, Formation pour l'Université Ouverte de Charleroi (FUNOC), p. 208-209.

het lawaai (...) Nadat R. een aantal maanden school had gelopen in de eerste kleuterklas, zei de kleuterjuf tijdens een oudercontact: "hij spreekt slecht; hij heeft een ernstige achterstand; hij spreekt nog als een baby! Nu is dat nog niet zo erg. Maar als dat zo voortgaat, zal hij binnen een of twee jaar problemen krijgen om te kunnen volgen op school." Er wordt echter niets voorgesteld om te helpen.³⁰⁶

Ten tweede, één van de factoren waar het vaakst op wordt gewezen, is de afstand tussen de leefwereld van de mensen in armoede en die van de school. Die kloof wordt door verschillende elementen veroorzaakt en in stand gehouden:

- de culturele en normatieve eisen die de school oplegt, zijn gericht op de gemiddelde leerling. De school ontwikkelt haar eigen schoolcultuur, gebaseerd op 'abstracte kennis', op een taal die totaal niet aansluit op de leefwereld van de meer volkse klassen. De vertrouwde taal met de schoolcultuur, die grotendeels berust op het gebruik van de geschreven taal, hangt dus vanaf het lager onderwijs deels af van het cultureel kapitaal waarover de ouders beschikken. Kinderen uit gezinnen in armoede hebben veel meer moeilijkheden met die geformaliseerde taal, en hebben vervolgens de neiging om zich op zichzelf terug te plooiën, of zich te schamen³⁰⁷;
- het school- en beroepstraject van de ouders beïnvloeden de kijk van de leerlingen op de school. Heel wat ouders die in armoede leven hebben zelf een problematisch schooltraject achter de rug; die mislukking heeft hen getekend. De school jaagt hen angst aan, ze hebben het vertrouwen in hun capaciteit om te leren en te participeren verloren. Die moeilijkheden laten littekens na, wat men het 'scarring effect' noemt³⁰⁸;
- mensen in armoede hebben geen zicht op de bestaande mogelijkheden in het secundair onderwijs voor hun kinderen. Ze zijn niet voldoende geïnformeerd over het schoolprogramma en over de impact van de oriënteringsattesten voor hun kinderen. Ze ondervinden bovendien moeilijkheden om met hen relaties aan te knopen. Ze beheersen soms slecht de

onderwijstaal, vrezen zich niet goed uit te drukken of om vanuit de hoogte te worden bekeken. Ze schamen zich dikwijls voor de situatie waarin ze leven, voor hun werkloosheid, voor hun gezondheidsproblemen enzovoort. De ouders reageren op die moeilijkheden door ofwel na te gaan hoe ze meer met de school en de leerkrachten kunnen samenwerken, ofwel, en dat is helaas wat het vaakst gebeurt, door te vluchten of de school te ontwijken³⁰⁹. Die verschillende factoren verklaren waarom de ouders vaak afwezig zijn op oudercontacten en waarom ze de adviezen inzake zittenblijven of oriëntering naar 'zwakkere' richtingen minder vaak ter discussie stellen³¹⁰. De leerkrachten aanzien dat soms als desinteresse vanwege de ouders³¹¹.

Er moeten dus mechanismen worden ontwikkeld waardoor de ouders echte actoren van het schooltraject van hun kinderen worden. De leerkrachten dient men te begeleiden zodat ze beter leren omgaan met de moeilijke leefomstandigheden van deze kinderen. Sommigen, zoals de Roma, zijn erg kwetsbaar. Ze zijn onderworpen aan de leerplicht, maar hun ouders worden constant bedreigd met uitzetting of opsluiting. Een dergelijke leefwereld bevordert uiteraard hun welslagen op school niet.

De hierboven aangehaalde factoren moeten absoluut in de context van de maatschappij en van de werking van de school op zich worden geplaatst. Anders worden de ouders als enige verantwoordelijk gesteld voor het succes of de mislukking van hun kinderen, en dus gestigmatiseerd. De afstand tussen hun leefwereld en de schoolcultuur en slechte schoolresultaten van kinderen uit arme gezinnen zijn in de eerste plaats het resultaat van een ongelijke samenleving en van de manier waarop de school en in het bijzonder de oriëntering werkt, met name nog teveel als een 'sortermachine' die geen rekening houdt met de 'ongelijke afstand van de kinderen tot de schoolcultuur'³¹². Het is aan het onderwijsbeleid om de scholen de noodzakelijke instrumenten aan te reiken om die kloof te dichten.

306 Visée - Leporcq, Dominique, *op.cit.*

307 Verniers, Christiane, *op.cit.*,

308 Visée - Leporcq, Dominique, *op.cit.*

309 Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant (2009). *Dans le vif du sujet, Rapport relatif aux incidences et aux conséquences de la pauvreté sur les enfants, les jeunes et leurs familles*, p. 80-85.

310 Verniers, Christiane, *op.cit.*, p. 211.

311 Joseph, Magali (2008). *L'école pour nous, c'est... Familles défavorisées et écoles: représentations et pistes d'action*, Partenariat D+ de Schaerbeek et Saint-Josse, en collaboration avec Lire et Écrire Bruxelles, p. 12.

312 Verniers, Christiane, *op.cit.*, p. 210.

4. Traject van de jongeren in het deeltijds leren en werken

In dit punt komt het traject van de jongere in het alternerend leren en werken aan bod. 4.1 analyseert het begin van het traject en de verschillende aspecten die de toegang tot het stelsel bepalen (de toegangsvoorwaarden en de keuze voor het stelsel). Onder punt 4.2 bestuderen we het luik van de algemene en beroepsgerichte vorming binnen de opleidingscentra, terwijl punt 4.3 gewijd is aan het luik van het werkplekleren. Dit laatste luik wordt door de deelnemers beschouwd als een essentiële factor tot succes. We benaderen het vanuit het standpunt van de jongere, de begeleider en de onderneming.

4.1. Overgang van voltijds onderwijs naar deeltijds leren en werken

Een jongere, ongeacht of hij nog school loopt, kan om verschillende redenen voor het stelsel kiezen. Bij decreet zijn de toegangsvoorwaarden vastgelegd. In combinatie met andere factoren kunnen zij een hindernis vormen voor de jongere.

4.1.1. Toegangsvoorwaarden en -modaliteiten

Algemene voorwaarden

De SYNTRA, CEFA, CDO en CDV staan open voor:

- leerplichtige jongeren, dat wil zeggen jongeren vanaf 15 jaar, op voorwaarde dat ze de eerste twee jaar van het secundair onderwijs volledig hebben gevolgd, zonder de verplichting geslaagd te zijn;
- jongeren die onderworpen zijn aan de deeltijdse leerplicht, vanaf 16 jaar, en zonder andere voorwaarden;
- jongeren die niet langer leerplichtig zijn, vanaf 18 jaar en ouder, tot 25 jaar.

De toelating tot een bepaalde module van een opleiding binnen een CDO, kan verbonden worden aan instapvereisten inzake vooropleiding. De SYNTRA kunnen voor bepaalde opleidingen bijzondere instapvoorwaarden inzake vooropleiding en leeftijd vastleggen.

De centra van de IFAPME en dat van het EFPME staan open voor:

- jongeren van ten minste 15 jaar die de eerste twee jaar van het secundair onderwijs volledig hebben

gevolgd, zonder dat ze geslaagd hoeven te zijn³¹³;

- jongeren vanaf 16 jaar die niet aan de hierboven vermelde voorwaarden voldoen, maar geslaagd zijn voor een toelatingsexamen;
- daarnaast bestaan er nog een reeks specifieke voorwaarden voor bepaalde beroepen³¹⁴.

Er is geen leeftijdsgrens voor de instap in de leertijd.

In de Duitstalige Gemeenschap heeft het IAWM in 2009 zijn criteria verstrengd: de jongeren moeten geslaagd zijn voor de eerste graad van het secundair. De jongeren die dat niveau niet hadden bereikt, haakten immers in groten getale af. Bovendien waren er niet veel bedrijven bereid hen in dienst te nemen. Er wordt momenteel nagedacht over de invoering van een voorbereidend jaar voor de jongeren die dit niveau niet hebben gehaald.

Toegangsvoorwaarden voor jongeren uit het buitengewoon onderwijs

De jongeren uit het buitengewoon onderwijs kunnen onder bepaalde voorwaarden overstappen naar het deeltijds onderwijs of de leertijd. Die mogelijkheid lijkt ons ontzettend belangrijk omdat is aangetoond dat kinderen die in armoede leven vaker worden georiënteerd naar deze onderwijsvorm³¹⁵. Verschillende deelnemers hebben eraan herinnerd dat het buitengewoon onderwijs nog al te vaak dient om het gewoon onderwijs te 'ontlasten', waarbij leerlingen die perfect op hun plaats zitten in het gewoon onderwijs, maar die armoedegerelateerde sociale en familiale problemen hebben, aan de kant worden geschoven. De afstand tussen hun leefwereld en die van de school, de negatieve blik die ze ervaren, geven die kinderen snel het gevoel dat de school niet voor hen is. Zo ontwikkelen ze een defensieve houding, zoals zich op zichzelf terugplooiën, agressiviteit, hyperactiviteit enzovoort die een reden van oriëntering blijft naar het buitengewoon

313 Die twee jaar moeten opeenvolgend zijn, een eerste gedubbeld jaar volstaat dus niet. De leerlingen die geslaagd zijn voor een tweede gedifferentieerd jaar worden toegelaten op voorwaarde dat ze een attest hebben gekregen dat hen oriënteert naar een tweede gemeenschappelijk jaar of naar een tweede aanvullend jaar. IFAPME (2011). *Former un apprenti ou un stagiaire*, Charleroi, IFAPME, p. 8.

314 SYSFAL asbl, IFAPME en SIEP (2006). *Le guide de la formation et de l'enseignement en alternance*, p. 58.

315 Voor de statistieken van de Vlaamse Gemeenschap verwijzen we onder andere naar: Groenez, Steven et al. (2003). *Cijferboek sociale ongelijkheid in het Vlaams onderwijs. Een verkennend onderzoek op de Panelstudie van Belgische Huishoudens*, p. 20-22, 35.

onderwijs. 77 % van de kinderen in het buitengewoon onderwijs komt uit arbeidersgezinnen³¹⁶.

Het buitengewoon onderwijs is een laatste strohalm voor heel wat jongeren. Als de jongeren er om de verkeerde redenen in terechtkomen, is het echter nutteloos en kan het onomkeerbare schade veroorzaken. Zo'n waterval is tegenstrijdig aan artikel 2 van het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind. Dit artikel bekrachtigt het verbod op discriminatie op basis van de nationale, etnische of sociale afkomst van het kind of van zijn ouders, van hun financiële situatie en van een hele reeks andere criteria³¹⁷.

In de Franse Gemeenschap hangt de mogelijkheid om over te stappen naar het deeltijds leren en werken grotendeels af van het type buitengewoon onderwijs waaruit de jongere komt. Volgens het 'décret Missions' (Opdrachtendecreet)³¹⁸ mogen de jongeren uit onderwijsvorm 3 zich inschrijven in artikel 47 van een CEFA. Zij blijven ingeschreven in de inrichting waar ze buitengewoon onderwijs volgen, maar mogen een opleiding in een onderneming volgen.

In de Vlaamse Gemeenschap staat die leerlingen in principe niets in de weg om naar een stelsel van deeltijds leren en werken over te stappen. In bepaalde omstandigheden kunnen de CDO zich beroepen op het feit dat ze over onvoldoende middelen beschikken om hen op te vangen. Maar daarvoor moet een stevig dossier worden aangelegd, zodat het in de praktijk nagenoeg onmogelijk is om jongeren uit het buitengewoon onderwijs te weigeren. Het aantal jongeren dat na het buitengewoon onderwijs is overgestapt naar een CDO zou gestegen zijn, wat positief is omdat ze daar beter worden voorbereid op een beroepsleven. Maar slechts een minderheid slaagt erin om de opleiding helemaal af te ronden.

De jongeren uit onderwijsvorm 3 en 4 mogen eveneens, onder bepaalde voorwaarden, een leerovereenkomst sluiten bij de IFAPME/SYNTRA en het SFPME.

316 Visée, Dominique (2000). "Les échecs et orientations négatives touchent davantage les milieux populaires défavorisés", *Dossier Décrochage scolaire - Observatoire*, nr. 28/2000, Unité d'Enseignement, ATD Quart-Monde Wallonie-Bruxelles.

317 Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, *op.cit.*, p. 85.

318 Decreet van 24 juli 1997 dat de prioritairere taken bepaalt van het basisonderwijs en van het secundair onderwijs en de structuren organiseert die het mogelijk maken ze uit te voeren, *Belgisch Staatsblad*, 23 september 1997.

4.1.2. Keuze voor het deeltijds leren en werken

Er zijn diverse redenen waarom een jongere zich tot deeltijds leren en werken richt. De meeste jongeren komen voornamelijk bij een CDO/CEFA/CDV aankloppen na een reeks negatieve oriënteringen. Dat lijkt voor hen vaak de laatste kans. Maar volgens de deelnemers en verschillende studies³¹⁹ zijn er heel wat jongeren die op een positieve manier voor dit concreter onderwijs kiezen, eerder dan uit desinteresse voor school. Diegenen die niet afhaken staan achter het systeem omdat het hun werk waardeert en omdat ze betaald worden. Ze vinden dat het stelsel hen de hand reikt, terwijl het voltijds onderwijs dat niet meer deed.

Volgens studies in Vlaanderen en in Brussel³²⁰ verklaren verschillende - positieve en negatieve - motieven de transitie naar het deeltijds leren. Van de positieve redenen vernoemen we de aantrekkingskracht van de arbeidsmarkt of nog de liefde voor het vak, de verloning en de entourage. De Brusselse studie beklemtoont dat maar weinig leerlingen er zich toe wenden op advies van mensen van buiten het gezin, zoals de klastitularis, het CLB-centrum enzovoort. De negatieve redenen zijn onder andere de zwaarte van het onderwijs met volledig leerplan (voornamelijk voor wie de leertijd volgt), een afkeer van de school (voornamelijk voor jongeren uit het deeltijds onderwijs), de inhoud van de opleidingen in het voltijds onderwijs die men niet interessant vindt, of nog, het te hoge ritme, een negatieve evaluatie of persoonlijke en familiale omstandigheden. Een jongere getuigt: "Ik ben net 18 jaar geworden en zit in het 5^{de} sanitair en verwarming art. 49. Ik heb een heel moeilijk schooltraject achter de rug, ik hield niet van de school en telde af tot het einde van mijn leerplicht. Ik ben in twee jaar geslaagd voor sanitair en verwarming art. 45, ik hield van de band met het bedrijf: het feit geldt te verdienen en niet langer op school te zitten"³²¹.

319 Studiebureau Significant (mei 2009). *Resultaten onderzoek naar uitval in leertijd, Samenvatting van de resultaten*, op vraag van SYNTRA Vlaanderen, niet gepubliceerd document; Secrétariat permanent de la Formation en alternance SYSFAL asbl en IFAPME (2007). *Synthèse de l'Etude d'insertion et de suivi longitudinal des apprenants issus des dispositifs de formation et d'enseignement en alternance en Région wallonne*, p. 9.

320 Creten, Hilde et al. (2002). *De transitie van het initieel beroepsonderwijs naar de arbeidsmarkt met speciale aandacht voor de ongekwalificeerde onderwijsverlaters*, Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma, Leuven, KU Leuven-HIVA, p. 59-60; SONECOM en Commission Consultative Formation Emploi Enseignement (2009). *Qui sont les jeunes en alternance en Région de Bruxelles-Capitale, La parole d'une quarantaine de jeunes, Rapport final*, p. 35.

321 Tefnin, François (januari 2009). "CEFA: L'alternance comme école", *Entrées libres*, nr. 35, p. 5.

Uit het overleg en deze studies blijkt dat de sociale situatie van jongeren eveneens een beslissende factor kan zijn. Dat is één van de perverse effecten van het systeem. Sommige kansarme jongeren richten zich niet tot deeltijds leren en werken omdat ze de stage naar waarde schatten of omdat hen dit de mogelijkheid biedt om toekomstprojecten uit te werken, maar wegens hun armoede: dankzij het deeltijds leren en werken kunnen ze een inkomen vergaren voor zichzelf en voor hun gezin.

Er tekenen zich twee grote kenmerken af. Ten eerste zijn de jongeren ingeschreven in het deeltijds onderwijs armer dan de leerlingen ingeschreven in het onderwijs met volledig leerplan. In de Franse Gemeenschap bedraagt de sociaal-economische index van het gewoon voltijds secundair onderwijs (gebaseerd op het inkomen per inwoner in een bepaalde geografische sector) +0,08, terwijl diezelfde index -0,38 bedraagt voor jongeren die zijn ingeschreven in een CEFA³²². Ten tweede kennen veel van die jongeren al een schoolachterstand en hebben ze een chaotisch schooltraject achter de rug. Die jongeren beschikken dus over een relatief zwakke schoolbagage. Het scholingsniveau van de jongeren op het moment dat ze zich tot het stelsel van deeltijds leren en werken richten, vertoont zelfs de neiging te stagneren of er nog op achteruit te gaan. Het gaat om een publiek dat verschillende problemen combineert, hoewel we de realiteit van de CEFA/CDO niet tot die vaststelling kunnen herleiden³²³. In de Vlaamse Gemeenschap bedraagt de schoolachterstand 63 %. In het SFPME in Brussel voldoet de meerderheid van de jongeren met moeite aan de minimale toelatingsvoorwaarden voor de EFPME. Op het moment van hun aankomst in een CEFA, beschikt nagenoeg 80 % van de jongeren niet over het Getuigschrift Basisonderwijs (GBO). De meeste jongeren komen uit het technisch of beroepsonderwijs, zijn één of meerdere keren blijven zitten en zijn ook al een of meerdere keren van school veranderd³²⁴. 31 % van de leerlingen die aankomen in het IFAPME is geslaagd voor de tweede graad beroepsonderwijs, 12 % voor de eerste gedifferentieerde graad en 26,5 % voor de eerste graad algemeen onderwijs.

322 Ministerie van de Franse Gemeenschap, *op.cit.*, p. 30. We preciseren evenwel dat de sociaal-economische index voor het voltijds onderwijs berekend is op omvangrijker aantal elementen (leerlingen uit alle graden, vormen en afdelingen van het secundair onderwijs) dan die uit deeltijds onderwijs.

323 Desmarez, Pierre. *Op.cit.*, p. 12.

324 SONECOM en Commission Consultative Formation Emploi Enseignement, *op.cit.*

In 2005 verklaarde de coördinator van het CEFA van Elsene-Schaarbeek dat “*sommige jongeren die bij ons toekomen over steeds meer competenties beschikken, terwijl anderen met steeds zwaardere problemen kampen*”. Hij zei versted te staan van de “*verschrikkelijke sociale, psychologische of familiale toestanden die sommige jongeren meemaken*”³²⁵.

Het publiek dat deeltijds onderwijs volgt, is niet hetzelfde als het publiek dat zich inschrijft voor de leertijd. Hoewel daarover op dit moment geen enkele studie bestaat, komen volgens de deelnemers de jongeren in de CDO/CEFA uit een armer milieu dan de jongeren in leertijd. De eerstgenoemde structuren staan, in tegenstelling tot de SYNTRA/IFAPME/EFPME, open voor leerlingen die nog niet klaar zijn om zich op de arbeidsmarkt in te schakelen, jongeren die vaak met verschillende problemen kampen. In Brussel bijvoorbeeld woont de meerderheid van de jongeren die zijn ingeschreven in een CEFA in de volksbuurten van Brussel, terwijl de jongeren van het SFPME ook uit de Brusselse buitenwijken komen³²⁶.

4.2. Algemene en beroepsgerichte vorming

Alternerend leren en werken veronderstelt een delicaat evenwicht tussen de beroepsgerichte en de algemene vorming. De beroepsgerichte vorming en het werkpleklernen zijn gericht op de inschakeling op de arbeidsmarkt. Ze mogen in elk geval niet ten koste gaan van de algemene opleiding, die een essentiële rol speelt op het vlak van de maatschappelijke integratie van de jongere³²⁷.

Het stelsel streeft dus naar een professionele maar ook sociale inschakeling van de jongere. In het deeltijds onderwijs is het sociaal luik sterker ontwikkeld dan in de leertijd. In de leertijd is het vooral in de praktijk, tijdens zijn opleiding in de onderneming, dat de jongeren de nodige werkattitudes leert. De CEFA/CDO brengen jongeren handigheid bij, maar ook wellevendheid, dit wil zeggen attitudes die noodzakelijk zijn op het werk, zoals kunnen luisteren, werken in groepsverband of nog op tijd komen. Bovendien hebben de

.....

325 Alter Educ (2005). *Dossier 20 ans de CEFA, entre socialisation et qualification*, Brussel.

326 SONECOM en Commission Consultative Formation Emploi Enseignement, *op.cit.*

327 De Rick, Katleen. *op.cit.*, p. 454.

P.O.T. en de MFI als doel te vermijden dat jongeren die nog niet voldoende rijp zijn om binnen een bedrijf aan de slag te gaan, worden uitgesloten. Ze bieden hen zo een geïndividualiseerde opleiding aan. Die dient de jongere in staat te stellen om zichzelf te leren kennen, om opnieuw zelfvertrouwen te verwerven, en om te beantwoorden aan zijn behoeften inzake basiscompetenties en sociale vaardigheden.

Heel wat jongeren komen in het deeltijds leren en werken terecht met een ernstige tekortkomingen. Velen beschikken niet over een diploma van het lager onderwijs of van het lager secundair. De overleggroep heeft gewezen op lacunes op het vlak van taalbeheersing. Zij herinneren aan de cruciale rol van taallessen binnen de theoretische opleiding, en maken zich zorgen over het gering aantal uren dat daaraan wordt besteed. Ook het verwerven van de tweede landstaal blijkt, zeker in Brussel, een factor voor professionele inschakeling te zijn. Men mag dit dus niet verwaarlozen.

Achter de taalkundige lacunes gaan soms ernstige moeilijkheden op het vlak van lezen en schrijven schuil. In de Franse Gemeenschap geven instellingen voor permanente vorming alfabetiseringscursussen, vaak op vraag van de CEFA zelf. Die cursussen zijn uitermate belangrijk. De deelnemers betreuren dat die slechts kunnen worden gegeven aan jongeren ouder dan 18 jaar. Dat komt te laat. Sommige deelnemers stellen dat maar weinig jongeren naar die opleidingen komen, omdat ze totaal schoolmoe zijn of omdat ze zich niet bewust zijn van hun moeilijkheden op het vlak van lezen en schrijven. Het zou dus interessant zijn om cijfers te hebben over het aantal jongeren dat deeltijds leert en werkt en dat dit type moeilijkheden ondervindt, zodat een aangepaste oplossing kan worden voorgesteld. In Brussel mogen deze alfabetiseringsmodules niet georganiseerd worden door de CEFA, maar door de overgangsklassen bestemd voor nieuwkomers³²⁸.

4.3. Slaagfactor: het werkplekleren

Het leren op de werkplek vormt een essentiële slaagfactor bij het deeltijds leren en werken. Voor de jongere is het motiverend als hij (snel) een werkgever vindt die

hem past. Dit kan zijn beeldvorming over de school, die vaak negatief is als gevolg van vroegere ervaringen, ten goede komen en zo zijn slaagkansen vergroten³²⁹. De punten hieronder gaan dieper in op de verschillende factoren die deze zoektocht naar een stageplaats bemoeilijken (meerderjarigheid, maturiteit, gebrek aan werkplaatsen, het imago van het stelsel...).

4.3.1. Kaap van de meerderjarigheid

Minderjarigen tussen 15 en 18 jaar zijn onderworpen aan een deeltijdse leerplicht. Zij vormen het belangrijkste publiek voor de leertijd en voor het deeltijds onderwijs: in 2006 waren er 67 % minderjarigen in een CEFA, 89 % in een IFAPME en 50 % in een SFPME³³⁰.

In het deeltijds onderwijs kan men minderjarigen zonder overeenkomst met een werkgever niet weigeren, hoewel het werkplekleren de absolute prioriteit blijft. Leerlingen in een CDO moeten wel verplicht een voltijdse opleiding (het zogenaamde 'voltijdse engagement') krijgen. Aan een leerling die geen werkgever vindt, zal men bijgevolg één van de andere trajecten voorstellen. In een CEFA dient de leerling volgens het decreet een deel van zijn opleiding, namelijk minstens 600 uur per jaar, op de werkvloer volgen. Indien hij geen werkplek vindt dienen de CEFA aanvullende periodes van beroepsvorming te organiseren. Volgens verschillende deelnemers gebeurt het vaak dat de jongeren drie dagen thuis blijven per week zonder dat het CEFA hen systematisch een activiteit voorstelt. Bijgevolg raken ze makkelijker gedemotiveerd en haken ze sneller af. De deelnemers betreuren het feit dat in de Franse Gemeenschap geen voltijdse indienstneming bestaat. Deze jongeren zijn op zichzelf aangewezen, vooral in Brussel, waar het probleem schrijnend is. Het aantal leerlingen in Brussel dat in 2010 geen contract had met een werkgever noch een MFI volgt, bedroeg 32 %³³¹.

“Ik ben blijven zitten in het derde jaar secundair. Vervolgens ben ik naar het deeltijds onderwijs gegaan. Ik was gemotiveerd om te werken, maar kreeg geen begeleiding om een job te vinden, hoewel ik daarom

329 Zie hierover het advies van de SERV waarin het belang van het werkplekleren benadrukt wordt. Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) (23 november 2011). *Advies, Werkplekleren : creativiteit en passie in het leerproces, Brussel*.

330 Michel, Isabelle, *op.cit.*, p. 7.

331 CCFEE, *op.cit.*, p. 130.

328 CCFEE (december 2007). *État des lieux de la formation professionnelle à Bruxelles 2005-2006*, Brussel, p. 130.

gevraagd had. Ik kon altijd bij mijn trajectbegeleider terecht, maar gezien ik minderjarig was, vond ik het normaal dat het CDO zelf het initiatief nam om mij te begeleiden. Omdat ik niks om handen had in het centrum, begon ik hoe langer hoe meer lessen over te slaan. In het algemeen kan ik stellen dat ik er te vrij werd gelaten. Nadien heb ik 2 à 3 maanden een P.O.T. gevolgd bij Groep Intro. Ik kreeg er 2 voormiddagen les. Men organiseerde er heel wat activiteiten van verschillende aard. Zo ben ik overtuigd geraakt van het belang van school en heb ik vervolgens de stap gezet naar het 5^{de} secundair in voltijds onderwijs. Na een half jaar merkte de school echter dat ik het 3^{de} jaar niet had voltooid; om administratieve redenen wilden ze mij er daarom niet langer houden. Ik had echter geen zin om nadien af te dalen van het 5^{de} naar het 3^{de} jaar. Ik werd dan georiënteerd naar een CEFA. De ervaring was echter niet positief: slechts 1 persoon van de 6 had werk.” (jonge minderjarige)

In de leertijd daarentegen bestaat het onderscheid tussen minder- en meerderjarigen niet: de minderjarigen dienen ook een werkplek te hebben. In enkele beperkte gevallen bestaat evenwel een zekere soepelheid. Binnen de IFAPME kunnen jongeren die er geen hebben gevonden of die niet zeker zijn van hun beroepskeuze sinds enkele jaren terecht in een ‘opvangklas’. Ze kunnen er lessen volgen ten laatste tot 15 oktober³³². In de SYNTRA kunnen minderjarigen naar een voortraject worden georiënteerd, maar enkel bij verbreking of schorsing van de leerovereenkomst.

Alle meerderjarigen, ongeacht of zij zijn ingeschreven in het deeltijds onderwijs of de leertijd, zijn verplicht over een werkplek te beschikken. In de Vlaamse Gemeenschap kunnen deze jongeren binnen de CDO geen brugprojecten noch voortrajecten meer volgen. De leerlingen die ‘arbeidsrijp’ worden bevonden, hebben een termijn van 30 dagen om een werkgever te vinden. Eens die termijn overschreden is, moeten de CDO en de SYNTRA de leerlingen uitschrijven en ontvangen ze daar geen subsidies meer voor. Dit gezegd zijnde, volgens de deelnemers aan het overleg kan deze termijn in bepaalde gevallen verlengd worden in de Vlaamse centra. Dezelfde voorwaarde geldt voor de CEFA, hoewel die soepeler zijn inzake termijn, en voor de IFAPME, waar meerderjarigen eveneens de mogelijkheid hebben om tot oktober een opvangklas

te volgen. In beide centra kunnen de jongeren zich in de loop van het jaar inschrijven.

De kaap van 18 jaar brengt voor de jongeren in het deeltijds onderwijs dus een bijkomende eis met zich mee, namelijk de verplichting een werkgever te hebben. Een jongere die zich met een haalbaar project heeft ingeschakeld in een school kan dus, op het moment dat hij meerderjarig wordt, zijn project in het gedrang zien komen. De deelnemers getuigen van het feit dat voor veel jongeren ouder dan 18 het alternerend stelsel een interessante oplossing zou kunnen zijn om zich te herinschakelen, maar dat de verplichting om snel een werkgever te vinden voor hen vaak een onoverkomelijk obstakel vormt.

Deze bijkomende eis berust op het idee dat meerderjarigen voldoende zelfstandig zijn om de zoektocht naar een werkgever tot een goed einde te brengen. Maar de autonomie van meerderjarigen is in de praktijk vaak niet groter dan die van minderjarigen. Jongeren in armoede kennen niet goed al hun rechten en hebben meer moeite om ze te laten respecteren. Het hoofdstuk over het verlaten van een instelling in de bijzondere jeugdbijstand illustreert dit uitvoerig. Omdat het vinden van een werkgever niet altijd evident is door een tekort aan werkplaatsen, is er bovendien geen reden waarom een jongvolwassene geen aanspraak zou mogen maken op actieve steun.

“Vroeger wou ons centrum niet veel meerderjarigen binnenhalen en kregen zij ook geen hulp bij hun zoektocht naar een werkgever. Een aantal jaar geleden hebben we dit beleid omgegooid. Meerderjarigen krijgen nu dezelfde begeleiding als minderjarigen, en dit lijkt ons niet meer dan logisch. Wellicht zijn er nog niet veel CDO die dit doen.” (getuigenis van een directeur van een CDO)

4.3.2. Maturiteit

De jongeren worden vaak naar het deeltijds leren georiënteerd op basis van negatieve evaluaties in het voltijds secundair onderwijs, met als voorwendsel dat dit onderwijs makkelijker te volgen is, dat het praktisch aspect hen beter ligt enzovoort. In de praktijk vergt dit stelsel volgens de overleggroep een grote maturiteit van de jongeren.

In eerste instantie herinneren de deelnemers eraan dat men veronderstelt dat de leerlingen al vanaf hun

332 SYSFAL asbl, IFAPME en SIEP. *op.cit.*, p. 72.

15 of 16 jaar een duidelijk beroepsproject voor ogen hebben, of dat kunnen uitwerken met behulp van een begeleider. Zo wordt er van hen meer verwacht dan van leerlingen die zijn ingeschreven in het secundair met volledig leerplan, van wie over het algemeen men erkent dat ze nog geen duidelijk project hebben en aan wie men de tijd gunt om er één te ontwikkelen. Ze benadrukken dat het belangrijk is om plaats te laten aan het 'recht om te proberen'. Een project komt niet lineair tot stand, na een test of een interview. Een jongere moet een beroep kunnen uitproberen, moet zich kunnen vergissen en moet zich vervolgens kunnen heroriënteren.

Verschillende voorzieningen proberen om de jongeren deze manoeuvreerruimte te bieden, door beroepsdagen te organiseren, proefperiodes in te voeren enzovoort. Deze voorzieningen zouden moeten worden veralgemeend. Vervolgens moeten leerlingen soms al vanaf 15 jaar in staat zijn om gedurende één of twee dagen per week te beantwoorden aan de eisen van de school, en gedurende drie of vier dagen per week aan de eisen van de arbeidswereld. Deze twee leefwerelden werken volgens een sterk verschillende logica, waaraan de jongere zich moet aanpassen. *“De keuze voor de leertijd mag niet zomaar lichtzinnig gemaakt worden. Men kan zich vergissen door te denken dat, met slechts twee dagen op school, de taak er eenvoudiger op wordt. Er mag niet worden vergeten dat die drie dagen werk lastig zijn. De leertijd geeft me zelfrespect, een positief zelfbeeld, zin voor verantwoordelijkheid, autonomie, doorzettingsvermogen”*³³³.

Men verwacht van jongeren in de leertijd en meerderjarigen in het deeltijds onderwijs dat ze voldoende rijp zijn om zelf een werkgever te zoeken, wat in werkelijkheid niet altijd het geval is. Voor minderjarigen zijn de moeilijkheden om een werkplek te bemachtigen ook verbonden met het feit dat veel werkgevers hen nog te jong en niet rijp genoeg vinden om te werken.

De CEFA en CDO bieden in vergelijking met de SYNTRA/IFAPME/SFPME meer ondersteuning. Dit brengt er sommige deelnemers toe te beweren dat het deeltijds onderwijs jongeren kan opvangen die nog niet over de nodige maturiteit beschikken, met andere woorden dat het meer aangepast is aan een logica van strijd tegen sociale uitsluiting. Dit gezegd zijnde, valt

op te merken dat het IFAPME onthaalklassen heeft opgericht voor jongeren met moeilijkheden om zich in te schakelen in een onderneming. Het deeltijds onderwijs is opgericht om jongeren op te vangen die hebben gebroken met de 'schoolnorm'³³⁴. Er zijn instrumenten ingevoerd (de MFI en de P.O.T.) om jongeren op te vangen bij wie die breuk met die norm nog groter is. Zij hebben nood aan tijd en raad om hun project te ontwikkelen, vooraleer naar een werkplek te gaan.

Uit een bevraging van SYNTRA Vlaanderen³³⁵ blijkt dat in de leertijd er een uitval is van 30 % tijdens de eerste drie maanden. De graad van uitval zou te maken hebben met onvoldoende arbeidsrijpheid in combinatie met de eigenheid van de leertijd: sommige jongeren zien na korte tijd in dat vier dagen per week werken te zwaar is voor hen en keren daarom terug naar het voltijds onderwijs.

4.3.3. De rol van de begeleider

Bepaling van het beroepsproject

De eerste opdracht van de begeleider bestaat er in om de jongere te helpen bij de bepaling van zijn beroepsproject. Dit gebeurt in de eerste plaats door een trajectbegeleider van het deeltijds onderwijs ('accompagnateur' bij CEFA) of de leertijd ('délégué à la tutelle' bij IFAPME/SFPME), onder andere met ondersteuning van een CLB-medewerker.

Vele jongeren aarzelen bij de keuze van hun opleiding of kiezen ze lukraak. Hun motivatie lijdt hier onder, waardoor ze snel afhaken. De voorzieningen voor deeltijds leren en werken zijn zich bewust van het belang van deze fase in de strijd tegen het afhaken op school; psychologische tests, interviews, alternatieve trajecten zoals MFI/POT, proefdagen binnen een bedrijf, consultants op het vlak van beroepsoriëntering om de jongere te helpen bij de bepaling van zijn beroepsproject... zijn allemaal middelen die zijn ingevoerd om de jongeren te begeleiden in die keuze. Maar deze taak is niet eenvoudig. Jongeren in bestaansonzekerheid hebben vaak een negatief zelfbeeld. Vroegere ervaringen hebben hun vertrouwen in begeleidende instanties, op school of in de gezinscontext, niet zelden aangetast. Dit maakt het voor henzelf of voor de bege-

.....

333 Tefnin, François, *op.cit.*, p. 5.

334 Alter Educ. *op.cit.*

335 Studiebureau Significant, *op.cit.*

leiders moeilijk om een klare kijk te hebben op hun verwachtingen. Bovendien zorgen afwezigheid tijdens het begin van het schooljaar, passief of agressief gedrag, negatieve opstelling tegenover theoretisch onder-richt... ervoor dat hun beroepsvoorkeuren niet altijd gemakkelijk te ‘ontcijferen’ zijn. De deelnemers menen dat de trajectbegeleider zich zou moeten toespitsen op het peilen naar het project van de jongere, naar zijn zelfbeeld en zijn beeld over arbeid, en naar de manier waarop hij denkt gebruik te kunnen maken van de verworven ervaring tijdens het alternerend leren³³⁶. Hij dient de jongere te helpen om de keuze van zijn studie-richting in een langetermijnvisie te vertalen.

Een piste is om de trajectbegeleiders een aangepaste vorming aan te bieden, met aandacht voor armoede-situaties. Maar om dit te realiseren, dient men hun dossierlast te herbekijken. Deze werklust is te hoog gezien de tijd die nodig is voor een kwalitatieve begeleiding. Bij de CDO sprak men tijdens het overleg over een 60-tal leerlingendossiers per begeleider, 30 à 40 bij de CEFA en 100 (soms zelfs 180) bij IFAPME/SFPME. Het is moeilijk om in die omstandigheden een geïndividualiseerde begeleiding te garanderen.

Hoe meer keuzemogelijkheden de jongere bovendien heeft op het vlak van studierichtingen, hoe beter hij begeleid moet worden bij die keuze. De begeleiders, maar ook de ouders, spelen een belangrijke rol op het vlak van oriëntatie. De ouders moeten dan goed geïnformeerd worden omdat ze niet goed op de hoogte zijn van de waaier aan mogelijkheden, noch van hun eventuele gevolgen.

Zoektocht naar een werkplek

De werklust bemoeilijkt de tweede opdracht van de trajectbegeleider in het deeltijds onderwijs: een gepaste begeleiding aanbieden bij de zoektocht van minderjarige naar een werkgever. Sommigen beperken zich tot het bieden van hulp enkel indien de jongere hierom vraagt en contacteren zelf geen werkgevers, hoewel de decreten hen een actieve hulp opleggen. Bij afwezigheid van zo'n hulp, speelt het sociale en familiale netwerk van de jongere een doorslaggevende rol. Dit is ten nadele van jongeren in armoede: zij groeien vaak op in sociaal of geografisch geïsoleerde gezinnen en hebben meer kans dat hun ouders langdurig werkloos zijn. Die ouders beschikken over minder of weinig

kennissen die hen de gepaste weg wijzen naar een werkgever.

Interactie met de onderneming

Of een aanwerving effectief gebeurt, wordt ook bepaald door de potentiële werkgevers die een trajectbegeleider benadert of voorstelt aan de leerlingen. De begeleiders maken hiertoe gebruik van een netwerk aan contacten met bedrijfsleiders. De mate waarin de begeleider de werkgever kan overtuigen van de baten verbonden aan de aanwerving, speelt eveneens een belangrijke rol. Een duurzame vertrouwensband met werkgevers is daarbij vaak behulpzaam. Het vergroot de kans dat deze laatsten blijven investeren in de creatie van werkposten. Omgekeerd zal de openheid van de werkgever voor het geven van opleidingskansen aan deeltijdse leerlingen en zijn instemming met de doelstelling van de deeltijdse systemen (de leerlingen een gedegen leerwerkervaring bezorgen) de interactie met de begeleider in gunstige zin beïnvloeden.

“De begeleider beschikt bij aanvang over een netwerk van contacten met bedrijfsleiders. Sommigen proberen dit netwerk uit te breiden. Welke ondernemingen men een jongere aanbeveelt, hangt ook af van zijn persoonlijkheid.” (trajectbegeleider in het deeltijds onderwijs)

4.3.4. Rol van de ondernemingen

Creatie van werkplaatsen

Eén van de pijnpunten in het stelsel is een onvoldoende aanbod aan werkervaringplaatsen. Dit is echter geen algemene vaststelling, hangt af van sector tot sector en evolueert doorheen de tijd.

Een eerste oorzaak heeft te maken met de bekendheid van de stelsels. Veel ondernemingen kennen de systemen, en de voordelen die eraan vasthangen, niet (voldoende). Er is dan ook nog een belangrijke rol weggelegd voor de centra om de systemen beter bekend te maken. Dit zou zeker gelden ten aanzien van de socio-profitsector³³⁷. Een aantal deelnemers meent dat de sectorfondsen hier ook meer verantwoordelijkheid dienen in op te nemen. Langs Franstalige kant gaan enkel de IFAPME en de SFPME systematisch

.....
337 De Rick, Katleen (2006). *Werkervaring voor leerlingen uit de deeltijdse leersystemen: motieven en ervaringen van de werkgevers*, Leuven, HIVA-KU Leuven, p. 36-43, 71 en 73-76.

partnerships aan met de sectorale fondsen. Hoewel de sectorale fondsen reguliere partners zijn, berusten die partnerships bij de CEFA op het initiatief van het pedagogisch team³³⁸.

De sectorfondsen geven aan dat promotie voor het alternerend leren slechts vruchten kan afwerpen indien de financiële premies voor de ondernemingen ter compensatie van de opleiding van de leerling voldoende hoog zijn. De afwezigheid of ontoereikendheid van deze premies en het opraken van subsidiebedragen kunnen daarom als een tweede mogelijke oorzaak van onvoldoende creatie van leerwerkplekken worden benoemd. Volgens de meeste fondsen stellen er zich op dit vlak weinig problemen bij directe of indirecte loonkostsubsidies. De verschillende contractformules geven recht op een vermindering van sociale werkgeversbijdragen en een federale loonkostsubsidie (stagebonus); vaak keren de gewesten, sectorfondsen en paritaire leercomités bijkomende premies uit.

Deze subsidies beogen gedeeltelijk de kosten voor de omkadering van de jongere te dekken. Sommige fondsen vinden evenwel dat deze premies niet volstaan om de kosten te dekken die de werkgever besteedt aan de opleiding. Heel wat werkgevers (of de mentoren) worden geconfronteerd met leerlingen die gedemotiveerd zijn, niet over een gepaste arbeidshouding beschikken, familiale problemen en een moeilijke sociale achtergrond hebben... Het begeleiden van deze jongeren vraagt tijd.

Onderzoek bij Vlaamse werkgevers bracht aan het licht dat werkgevers niet enkel weinig gebruik maken van de bestaande tegemoetkomingen, maar ook zelden weten hoeveel een opleiding hen werkelijk kost³³⁹. Nog volgens dit onderzoek kan men hieraan een positieve interpretatie geven: werkgevers focussen niet op de onmiddellijke baten van de indienststelling van de leerling. Dit wijst ook op het belang dat sommige werkgevers hechten aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, een motief dat meer voorkomt bij social-profitsectoren en de overheid. Anderzijds kan een onvoldoende kosten- en batenaftreking ertoe leiden dat de werkgever voor onaangename verras-

singen komt te staan, en nadien niet langer wil investeren in deeltijds leren en werken.

“Men dient bedrijven bewust te maken over het feit dat de opleiding geld zal kosten, maar dit geldt ook indien ze een stage zouden aanbieden aan leerlingen die voltijds school lopen. De resultaten van leerovereenkomsten zijn pas duidelijk op lange termijn; ondernemingen dienen er dus bewust voor te kiezen. Vele sectorfondsen keren nu al specifieke premies uit aan ondernemingen die leerjongeren aanwerven. Voor ondernemingen die er vaak aanwerven, zou men kunnen overwegen om hen af en toe een premie toe te kennen.” (vertegenwoordiger van sectorfondsen)

Een derde verklaring ligt in een gebrek aan doorzichtigheid en uniformiteit van het stelsel zelf. Er bestaan verschillende contracten met specifieke bepalingen op het vlak van sociale zekerheid en specifieke premies en leervergoedingen naargelang de sector of het deelstelsel (deeltijds onderwijs of leertijd). Werkgevers kunnen er om die reden voor opteren geen werkplaatsen te creëren, of minder dan mogelijk. Of ze kunnen de voorkeur geven aan een stagiair uit het voltijds onderwijs. De beleidsverantwoordelijken buigen zich sinds enkel jaren over dit aspect; er zijn hervormingen doorgevoerd met het oog op de vereenvoudiging en de harmonisering van de verschillende contracten.

“Eén van de knelpunten is het gebrek aan middelen voor omkadering. De besturen ontvangen hiervoor momenteel geen subsidies. Een ander, groter probleem is de rechtsonzekerheid van de Beroepsinlevingsovereenkomst (BIO): het sociaal zekerheidsstatuut is niet geregeld en er is slechts een minimale arbeidsrechtelijke omkadering. We hopen dat dit in de toekomst wordt opgelost aangezien er heel wat mogelijkheden tot alternerend leren in de sector bestaan. Het advies van de NAR en de CRB biedt een opportuniteit voor de publieke werkgevers. Zolang er niet meer rechtszekerheid is, ziet de sector zich genoodzaakt om het gebruik van de BIO niet langer te promoten.” (vertegenwoordiger van werkgeversfederatie)

Ten vierde menen sommige deelnemers dat een aantal sectoren te weinig opleidingsinspanningen doen op vlak van opleiding en jobcreatie. Ze verwijzen in dit verband naar het aandeel van de loonmassa die per sector in opleiding dient geïnvesteerd te worden (1,9 %) en de voorziene sancties indien dit niet wordt nageleefd (zie het Generatiepact). De opleidingsinspan-

338 Uyttersprot, Bruno, *op.cit.*, p. 4.

339 De Rick, Katleen (2006). *op.cit.*, p. 36-43, 71 en 73-76. Het onderzoek dateert van vóór de invoering van het decreet leren en werken, waardoor de mogelijk gunstige invloed van dit decreet niet in rekening is gebracht.

ningen kunnen betrekking hebben op voortgezette of initiële beroepsopleidinginitiatieven³⁴⁰. Het aandeel zou volgens hen in dalende lijn zijn. Nochtans is in de verschillende gewesten het luik afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt één van de speerpunten van sectorconvenanten of kaderconventies: daarbinnen hebben heel wat sectoren afspraken gemaakt met de regeringen om tot meer en betere werkplaatsen te komen in het deeltijds onderwijs en/of de leertijd. De overleggroep is van oordeel dat de overheden, als aanbieders van werkplaatsen, ook meer inspanningen dienen te leveren, zelfs een voorttrekkersrol dienen te spelen op dit vlak.

Een vijfde verklaring ligt, zowel volgens sectorfondsen als een aantal deelnemers, bij de opleidingen in het stelsel die te weinig aansluiten op de gevraagde functies in de bedrijfswereld. Dit is bijvoorbeeld het geval in de tertiaire sector. Dit argument ontlokt reacties bij andere deelnemers: de brede maatschappelijke vorming van deeltijds leerplichtigen mag hierdoor niet in het gedrang komen en de vraag naar werknemers in bepaalde functies evolueert soms zo snel dat het onderwijs per definitie achterop hinkt of dat sommige beroepen na verloop van tijd opnieuw goed in de markt liggen.

Opvolging en vorming van de jongere

“Eduplus biedt het opleidingspakket ‘Train de trainer’ aan ter ondersteuning van die werknemers die hun collega’s en leerlingen begeleiden en/of vormen. Met betrekking tot gelijke kansen hebben de groene sectoren o.a. een non-discriminatiecode opgesteld.” (vertegenwoordiger van een sectorfonds)

Net als bij de vorming in het centrum, is een goede opvolging van de leerling tijdens de volledige leerwerkervaring zonder twijfel een belangrijke slaagfactor. Van belang is dat de leerling één aanspreekpersoon heeft binnen het bedrijf. Indien het niet om de werkgever zelf gaat, dient een werknemer, dan mentor genoemd, de nodige tijd hiervoor te krijgen van zijn werkgever voor deze opvolging. Deze opvolging vergt specifieke vaardigheden, zeker ten aanzien van deeltijdse leerlingen. Velen onder hen zijn nog niet vertrouwd met de arbeidswereld. Vroegere problematische ervaringen

kunnen ervoor zorgen dat ze moeite hebben met de aanvaarding van expliciete en impliciete normen binnen een bedrijf. En door het gemis aan een duidelijk beroepsproject ontbreekt het hen soms aan de nodige motivatie.

Vorming voorzien voor de begeleiders binnen het bedrijf is dan ook geen luxe. Sommige sectorfondsen bieden al bestaande vormingspakketten aan. Het IFAPME heeft vormingen voor mentoraatsopleidingen ontwikkeld; een aantal van deze vormingen worden georganiseerd in samenwerking met de sectorfondsen. Maar het IFAPME betreurt dat de bedrijven voor deze vorm van opleiding (die nochtans gratis is) niet warm lopen. De deelnemers menen dat het een goede zaak zou zijn indien de sectorfondsen dit verplicht maakten, als voorwaarde bij de erkenning van werkgevers in het stelsel. De Duitstalige Gemeenschap verplicht de onderneming om 40 uur opleiding te volgen als voorwaarde tot erkenning. Dit kadert in haar voornemen om de leertijd te herwaarderen. Ze menen dat hun strikte erkenningscriteria, en de verplichte vorming als onderdeel hiervan, bijdragen tot het welslagen van het systeem.

“Wat de begeleiding van jongeren in bedrijven betreft, biedt Vormelek zijn werknemers een gratis mentoraatopleiding aan. Dit is geen verplichting (behalve bij IAWM), maar we raden hen ten stelligste aan om de opleiding te volgen. Voor het partnership dat scholen en bedrijven aangaan, heeft Vormelek een kwaliteitscharter opgesteld waarin beide partijen beloven om zowel voor de leerling als voor de werkgever een degelijke opleiding te waarborgen. In het charter zijn onder meer de volgende aanbevelingen opgenomen:

- *De mentor beschikt over de nodige pedagogische kwaliteiten om kennis, knowhow en levenswaarden optimaal over te brengen. Vormelek raadt de mentor ten stelligste aan om de door haar georganiseerde mentoraatopleiding te volgen (bedrijfsinstructeur).*
- *De jongere belooft bijvoorbeeld op tijd te komen, respect te tonen enzovoort.*
- *De school belooft de jongere te volgen en hem in de praktijk te beoordelen. Omdat de leerkrachten niet altijd tijd hebben om de jongere in het bedrijf te volgen, moet er voor een regelmatige follow-up op het terrein worden gezorgd.”* (vertegenwoordiger van sectorfonds)

Aandacht voor armoede vanwege de mentor

“Er is ook gesproken over de moeilijke houding van de jongeren. Het zijn vaak niet de makkelijkste jongeren

340 Nationale Arbeidsraad en Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (26 januari 2011). *Evaluatie van de bijkomende sectorale opleidingsinspanningen*, Gemeenschappelijke raadszitting; Monville, Marie et Kris Degroote (s.d.). *La formation continue*. Stratégie et évaluation, Conseil Central de l'économie.

die in het stelsel voor deeltijds leren en werken terechtkomen. De werkgever moet soms een hele strijd leveren om die jongere een positieve houding bij te brengen. Dat is des te belangrijker in sectoren waar de jongere in contact komt met klanten.” (vertegenwoordiger van een opleidingsfonds)

Bij jongeren in armoede zal een intensieve opvolging van hun leerervaringen op de werkvloer vaak niet volstaan om hun traject tot een goed einde te brengen. Instabiele huisvesting, een preciaire inkomenssituatie, slechte onderwijsresultaten in het verleden... zorgen niet voor een gezond leerklimaat. Het tast integendeel hun motivatie aan en doet de kans op een negatieve arbeidshouding of absentisme toenemen. Vele sectorfondsen geven aan dat deze houding veelvuldig voorkomt. Het vormt volgens hen vaak ook de oorzaak van het afbreken van het traject door de werkgever en zijn keuze om uit het stelsel te stappen.

Volgens de deelnemers bekijken de sectorfondsen en werkgevers de negatieve arbeidshouding te eenzijdig. Dit wijten ze aan het feit dat ze onvoldoende vertrouwd zijn met armoede. Een werkgever die begrip toont voor de moeilijke situatie van de jongere, slaagt er mogelijk in het vertrouwen van de jongere te winnen en samen met hem tot een succesvol traject te komen. Indien de werkgever daarentegen weinig moeite doet om de diepere oorzaken van deze houding te begrijpen, zal dit wellicht op onbegrip van de jongere stuiten. Dit kan tot de stopzetting van het traject leiden, op initiatief van één van beiden.

Vele leerlingen zullen hun levenssituatie niet meteen ter sprake brengen. Voor de werkgever is het dan ook niet vanzelfsprekend om te weten in hoeverre de prestaties van de leerlingen beïnvloed worden door zijn sociale situatie. Werkgevers zijn vaak vragende partij dat de trajectbegeleider hen voorafgaand een profiel van de leerling geeft. Dit dient echter te gebeuren met instemming van de leerling. Een te grote nadruk op zijn moeilijke sociale achtergrond kan de leerling ook stigmatiseren, waardoor de werkgever uiteindelijk afziet om hem aan te werven of zich te veel ongevraagd wil mengen in zijn privéleven. In de praktijk, en zeker in kleine ondernemingen, is de werkgever of de mentor niet zelden de persoon aan wie de leerling veel van zijn problemen kwijt kan, eerder dan aan de trajectbegeleider. Maar hij mag niet de ambitie hebben om de rol te vervullen van een maatschappelijk werker, gezien hij hiervoor niet opgeleid is.

“De werkgevers hebben veel gesproken over de problemen van de jongeren, maar dat was nooit echt concreet. Wij hebben weet van jongeren die op straat moesten slapen om dicht bij hun werkgever te zijn. Het zou goed zijn de werkgevers op te leiden, zodat ze rekening kunnen houden met dit aspect.” (deelnemer aan het overleg)

4.3.5. *Imago van het deeltijds leren en werken*

Het statuut en het imago van het stelsel in de ogen van ondernemingen bemoeilijken de zoektocht naar een stageplaats en het vinden van een kwalitatieve baan achteraf. Deeltijds onderwijs wordt vaak aanzien als de laatste fase voordat de jongere definitief afhaakt. Dit imago is in de loop van de tijd een beetje verbeterd. Onrechtstreeks heeft de wetgever hier de laatste jaren toe bijgedragen. Het decreet leren en werken had de bedoeling meer harmonisatie te creëren tussen de drie bestaande systemen en een traject op maat aan te bieden voor de jongeren. Er werden ook meer middelen ingebracht voor de realisatie van de fase van de arbeidsdeelname³⁴¹. Langs Franstalige kant heeft de leertijd een betere naam binnen de ondernemingen; het profiteert daarbij van zijn imago van opvolger van de ‘ambachtslui’. De CEFA neigen hun imago te behouden van verzamelplaats van jongeren die de school de rug hebben toegekeerd. Er zijn verschillende maatregelen en decreten genomen om de CEFA te herwaarderen (ontwikkeling van het gedeelte ‘inschakeling’, school dicht bij het bedrijf brengen, invoering van de artikelen 49 en 45 enzovoort), maar die zijn er nog niet in geslaagd om deze trend om te buigen³⁴².

Er zijn meer uitgesproken beleidsmaatregelen nodig om van het deeltijds leren en werken uitmuntende kwalificatierichtingen te maken. De Duitstalige Gemeenschap heeft in de jaren ‘90 deze bocht met succes genomen. Geïnspireerd door het ‘Dualsystem’ in Duitsland, waar alternerend leren en werken veel beter is ingeburgerd in de tertiaire sector maar ook in het hoger onderwijs, fungeert het systeem er meer als hefboom voor sociale emancipatie. Men biedt er opleidingen aan in de terti-

341 Gaudissabois, Johan (2010). “Draagt het decreet leren en werken bij tot een duurzame transitie van het onderwijs naar de arbeidsmarkt voor kwetsbare jongeren?”, in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Seminarie van 7 september 2010. De overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt voor jongeren in armoede*, p. 32-37.

342 Uyttersprot, Bruno, *op.cit.*, p. 2.

aire sector, zoals bijvoorbeeld in de boekhouding en in het bank- en verzekeringswezen. In het Waalse Gewest zijn er al verschillende projecten voor een alternerende opleiding gecreëerd in het hoger onderwijs.

Het ingewikkelde institutionele landschap inzake deeltijds leren en werken vormt eveneens een rem op de promotie van deze voorzieningen bij de ondernemingen, de jongeren en hun ouders. Het deeltijds leren en werken bevindt zich op het kruispunt van verschillende beleidsdomeinen: opvoeding, opleiding, onderwijs en socioprofessionele inschakeling³⁴³, en bijgevolg ook van verschillende bevoegdheidsdomeinen (gemeenschappen, gewesten en federale Staat). Sinds het decreet leren en werken is aan Vlaamse kant een eerste harmonisering doorgevoerd. Aan Franstalige zijde blijft het stelsel nog meer verbrokken. Er is nochtans geen gebrek aan politieke wil om het deeltijds leren en werken te harmoniseren. Sinds 2008 immers wordt er onderhandeld om het 'Office francophone de la Formation en alternance' (OFFA)³⁴⁴ op te richten, met de bedoeling de coördinatie tussen de verschillende operatoren van deeltijds leren en werken te garanderen en de contracten binnen het Franstalige landschap te uniformiseren. Het is absoluut noodzakelijk dat deze hervorming tot een goed einde wordt gebracht, want momenteel is het ontzettend moeilijk om zich binnen dit complexe landschap te oriënteren.

4.3.6. Statuut van de leerling

Driehoeksrelatie leerling-centrum-onderneming

Op het moment dat de jongere een werkplek bemachtigt, bevindt hij zich in een driehoeksrelatie tussen het centrum, de onderneming en zichzelf. Het centrum en de onderneming hebben elk een specifieke set van normen en eigen ideeën over hoe de jongere vaardigheden het best verwerft. Gevolg is dat de gestelde verwachtingen vanwege het centrum en de werkgever tegenstrijdige punten kunnen bevatten. Binnen het centrum is het mogelijk dat de leerling geconfronteerd wordt met, bijvoorbeeld, verschillende visies over de invulling van de opleiding tussen leraars uit de algemene en de beroepsgerichte vorming. Het is

niet evident dat men op jonge leeftijd met dit alles al weet om te gaan. De driehoeksverhouding in het deeltijds leren en werken leidt met andere woorden tot een potentieel kwetsbare situatie.

Het is de opdracht van de trajectbegeleider om ervoor te zorgen dat de verschillende actoren een gemeenschappelijke visie ontwikkelen over de wijze van kennisverwerving, en om erover te waken dat dit gerealiseerd wordt gedurende het volledige traject. De participatie van de leerling hierin is cruciaal, niet alleen omdat dit motiverend werkt maar ook omdat dit de zelfreflectie over zijn vorderingen, de arbeidsorganisatie... stimuleert. Op die manier krijgt de alternerende vorming een emancipatorische dimensie, wat kadert in de opleiding van de leerlingen tot kritische burgers³⁴⁵. Het betrekken van de ouders bij dit alles mag men niet uit het oog verliezen: indien ze toegang hebben tot begrijpelijke en volledige informatie en gestimuleerd worden om de jongeren blijvend op te volgen.

Relatie van de leerling met de andere werknemers

Deze relatie vormt een tweede bron van onzekerheid. Hijzelf beschouwt zich meestal snel als een werknemer in plaats van een leerling. Maar dit is nog geen garantie voor zijn integratie op de werkvloer. De toekomstige collega's dient men bewust te maken van de realiteit van het deeltijds leren en werken, en - indien de jongere daar zelf mee instemt - met de problemen waarmee hij kampt. Volgens sommige deelnemers kan het arbeidsstatuut zelf een negatieve impact uitoefenen. Zo ontlokt een jongere die opgeleid wordt via een deeltijdse arbeidsovereenkomst soms wrevel bij de overige werknemers; het feit dat hij nog in volle opleiding is, rechtvaardigt in hun ogen niet dat hij al een loon krijgt. Het faciliteren van een goede opvang van de deeltijdse leerling in de onderneming is een collectieve verantwoordelijkheid. In de eerste plaats dient de werkgever hiervoor een gunstig kader te scheppen. Verder dient dit een belangrijke plaats te krijgen in het takenpakket van de mentor; aandacht voor dit aspect integreren in de mentoraatsopleidingen is raadzaam. Men kan, net zoals bij andere groepen personen het geval is, er ook voor opteren een systeem van onthaal voor hun inschakeling uit te werken, in overleg met de syndicale vertegenwoordigers.

343 *Ibid.*, p. 1.

344 Artikel 4 van het decreet van 15 januari 2009 houdende instemming met het kaderakkoord tot samenwerking betreffende de alternerende opleiding, gesloten te Brussel op 24 oktober 2008, tussen de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, *Belgisch Staatsblad*, 5 maart 2009.

345 Uyttersprot, Bruno, *op.cit.*

Arbeidsrechtelijk en sociale zekerheidsstatuut

Het stelsel kenmerkt zich door een veelheid aan leerovereenkomsten. De ‘reguliere’ arbeidsovereenkomst (die per definitie altijd deeltijds van aard is), het interimcontract en de werknemersleerovereenkomst (beter gekend als industrieel leerlingwezen (ILW)) komen zowel in het Nederlandstalig als het Franstalig deeltijds onderwijs voor, hoewel de CEFA er weinig gebruik van maken. Bij de CDO zijn daarnaast de volgende overeenkomsten mogelijk: overeenkomst voor een individuele beroepsopleiding in een onderneming (IBO), beroepsinlevingsovereenkomst (BIO - enkel te gebruiken door publieke werkgevers zoals gemeenten of OCMW's) en opleidingsovereenkomsten in het kader van een brugproject. In de CEFA worden de overeenkomsten voor socio-professionele inschakeling (CISP) veel gebruikt. De operatoren van de leertijd kunnen enkel een - specifieke - leerovereenkomst afsluiten³⁴⁶.

De overeenkomsten beschikken over eigen arbeidsrechtelijke bepalingen. Ze wijken ook af qua onderwerping aan sociale zekerheidsrechten. Bij de deeltijdse arbeidsovereenkomst is er volledige onderwerping (behalve voor de tak pensioenen), bij de andere contracten is er een onderscheid naargelang de leeftijd: voorafgaand aan het jaar waarin men 19 wordt, is er onvolledige onderwerping, nadien volledige, maar met afwijkingen naargelang het type contract. De verschillende bepalingen creëren verwarring zowel voor de werkgevers, de centra als de jongeren. De kans op diepere armoede bij maatschappelijk kwetsbare jongeren neemt hierdoor nog toe. Meer dan bij andere jongeren, zal de verbetering van hun leefsituatie afhangen van de mate waarin ze rechten kunnen opbouwen in de ziekte- en invaliditeitsverzekering, waarin ze na het beëindigen van hun deeltijdse opleiding onmiddellijk recht hebben op een wachttuitkering...

Het recente advies van de Nationale Arbeidsraad (NAR) en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB)³⁴⁷ legt een gemeenschappelijke minimumsokkel vast op het vlak van het arbeids- en sociale zekerheidsrecht voor de verschillende formules van alternerend leren. Deze harmonisering biedt meer rechtszekerheid

346 Meer uitleg over de bestaande overeenkomsten vindt u op deze webpagina van de FOD Werkgelegenheid: http://www.werk.belgie.be/defaultTab.aspx?id=683#Begin_overzicht

347 Nationale Arbeidsraad en Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (25 mei 2011). *Maatregelen ter bevordering van de inschakeling van recente schoolverlaters op de arbeidsmarkt - Opvolging van advies nr. 1.702 - Alternerend leren*, Gemeenschappelijke raadszitting.

voor de verschillende partijen, inclusief de jongeren. Net als de ILW, zouden de leerovereenkomsten uit de leertijd dan ook rechten openen op ziekte -en invaliditeitsuitkering. En het traject dat de leerling aflegt in dit stelsel, zou dan ook meetellen als wachttijd. Het is bijgevolg wenselijk dat zowel de federale Staat als de gewesten en gemeenschappen zo snel mogelijk de nodige wettelijke aanpassingen doen in de leerovereenkomsten waarover ze bevoegd zijn.

Het advies vraagt om bijzondere aandacht voor de verplaatsingskosten van leerlingen die zich afwisselend begeven naar de opleidingsinstelling en de werkplek. Ze pleiten ervoor dat de jongeren beroep kunnen doen op de voorkeurstarieven voor openbaar vervoer waarvan scholieren en studenten genieten. Een deelnemer aan het overleg verwees als goede praktijk naar een sectorale CAO die voorziet in terugbetaling van de vervoerskosten van deeltijdse leerlingen.

Tot slot vestigen de NAR en de CRB de aandacht op het inkomensplafond voor meerderjarige leerlingen waarboven de kinderbijslag niet meer wordt uitgerekt: bij een financiële tegemoetkoming van meer dan 499,86 euro verliest men het recht op deze uitkering. Voor financieel kwetsbare gezinnen is dit een serieuze aderslating. Het plafond volgt de index, maar is sinds 1997 niet meer gegerwarderd. Net als de overleggroep stellen de raden daarom voor om deze grens op te trekken.

4.4. Voorbereidende en vervangende trajecten op het werkplek

Terwijl in de leertijd het werkplekleren in principe het enige mogelijke traject vormt, geldt dit niet voor het deeltijds onderwijs. In 2008-2009 voldeden 77,3 % van de leerlingen in de Vlaamse Gemeenschap aan het voltijds engagement. Daarvan volgde de kleine helft (36,4 % van de populatie tijdens dat schooljaar) een opleiding op de werkplek, de anderen kwamen in één van de andere voorziene trajecten terecht.

Een aantal deelnemers stelt zich vragen bij de kwaliteit van het screeningsinstrument in de Vlaamse Gemeenschap. In het bijzonder legt het volgens hen - in de lijn van de geest van het decreet - te veel de nadruk op de arbeidsrijpheid en de bereidheid tot werk, dit terwijl het decreet tegelijk een maatschap-

pelijke doelstelling nastreeft³⁴⁸. Jongeren met een zorgproblematiek in een brug- of voortraject zouden dan soms naar de fase van de arbeidsdeelname worden toegeleid zonder dat die problematiek effectief werd aangepakt. Of sommigen zouden in een fase worden ingeschaald waarvoor ze nog niet klaar zijn. Indien er een gebrek is aan arbeidsplaatsen, riskeren de maatschappelijk kwetsbaarste leerlingen eerder georiënteerd te worden naar een ‘lagere’ fase dan nodig is, als gevolg van een afromingseffect. Dit ontnemt hen dan niet enkel kansen op een werkplek, maar kan ook hun zelfvertrouwen aantasten: *“Om het geloof van de leerlingen in zichzelf te verhogen en om hen positieve ervaringen bij te brengen, laat ons centrum niemand starten in een P.O.T. Indien leerlingen niet opdagen tijdens de screeningsperiode, verlengen we gewoon die periode met 2 weken. Wij gaan evenmin akkoord met de praktijk om leerlingen naar een P.O.T. te sturen wanneer er geen werk voor hen gevonden wordt. Er zijn genoeg andere opties voorhanden: centra voor deeltijdse vorming of andere organisaties kunnen hen bijvoorbeeld een arbeidsattitude- of sollicitatietraining aanbieden.”* (vertegenwoordiger van een CDO)

Aan Franstalige kant is het de ‘Conseil de Direction’ van het CEFA die beslist over de organisatie van een ‘Module de formation individualisé’ (MFI). De PMS-medewerkers[◊] komen tussen in deze modules door acties te ondernemen rond de persoonlijke moeilijkheden van de jongere en zijn motivatie. Deze module, heeft als doel de leerling voor te bereiden op een werkplek en bezit vooral een ‘hersocialiserende’ dimensie. Sommigen verwarren ze met een aanvullende opleiding van beroepspraktijk. Ze wordt spijtig genoeg niet overal toegepast. In de Brusselse CEFA werd ze in 2010 slechts aangeboden aan 26 leerlingen (2 % van de populatie van dat schooljaar)³⁴⁹.

De P.O.T. zijn expliciet bestemd voor jongeren die zich in een problematische situatie bevinden, vooral voor maatschappelijk kwetsbare jongeren. Bedoeling is om hen via een traject op maat toch te begeleiden naar een gekwalificeerd traject³⁵⁰. Vanuit die optiek is het

logisch dat de CDV, de aanbieders van deze trajecten, opteren voor een begeleiding gericht op het verhogen van het welzijn op verschillende domeinen. Daarbij gaan ze ook ‘outreaching’ of vindplaatsgericht³⁵¹ te werk. Maar ook de CDV-begeleiders blijken over te weinig tijd te beschikken om deze aanpak telkens waar te maken.

Een P.O.T., dat van korte of lange duur kan zijn, is een flexibel traject. Zo is het mogelijk dat het niet de volledige componenten leren en werkplekleren omvat, maar slechts één van beide. Indien het de component leren omvat, kan het enkel gecombineerd worden met een brugproject of een voortraject, en niet met de fase van arbeidsdeelname. Vertegenwoordigers van de CDV aan het overleg pleiten er voor dat de laatste combinatie ook mogelijk wordt. Op die manier kunnen kwetsbare jongeren met vallen en opstaan werkervaring opdoen, en wordt hun band met de arbeidsmarkt niet volledig doorgesneden.

Soepelheid is ook het kenmerk van de MFI, zowel naar duur als naar inhoud. Volgens het decreet dient ze een ‘artikel 45’ of een ‘artikel 49’ vooraf te gaan. Afgaande op de echo’s van enkele CEFA, wordt ze eveneens aangeboden aan leerlingen die tegelijk de theoretische vorming volgen in een CEFA. De vaststelling dat er weinig financiële middelen naar de MFI vloeien, lijkt nog steeds actueel te zijn. De financiële steun voor de begeleiding van leerling in een MFI is bovendien beperkt tot de eerste 6 maanden³⁵².

Zowel de brugprojecten, de P.O.T. als - in de meeste gevallen³⁵³ - de MFI zijn niet langer mogelijk eens men meerderjarig wordt. Het merendeel van deze blijft evenwel nood hebben aan begeleiding. Sommige centra zetten daarom zelf een partnerschap op met andere diensten. Een duidelijk wetgevend kader dat aangeeft welke dienst(en) instaan voor de continuïteit van de begeleiding, dringt zich hoe dan ook op.

348 Gaudissabois, Johan, *op.cit.*, p. 34.

◊ De ‘centres PMS (centres Psycho-Médico-Sociaux)’ in de Franse Gemeenschap hebben analoge opdrachten als de CLB in de Vlaamse Gemeenschap.

349 Allinckx, Isabelle. *Op. cit.*, p.28.

350 Ministeriële omzendbrief SO/2008/08 van 8 augustus 2008, uitvoeringsreglementering bij het decreet van 10 juli 2008 betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap.

351 Vanuit de vaststelling dat er groepen zijn in de samenleving die men niet bereikt, beslissen organisaties om meer buiten hun muren te werken en in de leefwereld van de hulpvragers zelf.

352 Alter Educ., *op.cit.*; Allinckx, Isabelle, *op.cit.*, p. 28.

353 Artikel 2bis § 4 van het decreet van 3 juli 1991 van de Franse Gemeenschap houdende regeling van het alternerend secundair onderwijs, *Belgisch Staatsblad*, 24 september 1991.

Tot slot merken we op dat mobiliteitsdrempels ook hier spelen:

“De mobiliteit is een groot knelpunt, zoals blijkt uit het verhaal van de jongere die om 6u uit Diest vertrekt en pas om 8u30 in Leuven aankomt. Doordat de VDAB

sedert begin dit jaar niet langer een Buzzypass (gratis busvervoer van onderneming naar werk) uitreikt voor P.O.T.-jongeren, is er een financiële drempel bijgekomen.” (vertegenwoordiger van een CDV)

5. Erna: een duurzame transitie naar een passende job

Een aantal kwantitatieve cijfers leveren een algemeen beeld op over de tewerkstellingsituatie van de deeltijdse jongeren nadat ze het deeltijdse stelsel verlaten hebben. Gegevens over het aantal deeltijdse leerlingen dat doorstroomt naar de sector die aansluit op hun opleiding ontbreken in heel wat gevallen. Ook informatie over de lange termijnevoluitie en over de arbeidsvoorwaarden is niet altijd voorhanden. Meer onderzoek over de aansluiting met de arbeidsmarkt is bijgevolg wenselijk³⁵⁴. Ondanks het gebrek aan cijfergegevens hebben we toch zicht op een aantal factoren die bepalend zijn voor een duurzame transitie.

5.1. Waarde van het studiebewijs op de arbeidsmarkt

5.1.1. Diploma secundair onderwijs

Het bereikte onderwijsniveau blijft een erg belangrijke determinant voor de kansen op een job. De meeste jongeren vinden na het beëindigen van hun studies niet onmiddellijk werk, maar de inschakeling verloopt sneller naarmate het niveau van het diploma hoger is³⁵⁵. De moeilijke inschakeling bij jongeren die geen diploma van het secundair onderwijs hebben behaald, blijkt structureel van aard te zijn: ook in de jaren die volgen op het verlaten van de school blijven zij kampen met een bijzonder hoge werkloosheid³⁵⁶. Hun loonvoorwaarden zijn ook lager, en zij zijn vaker aan de slag met tijdelijke contracten (waarbij één vijfde van die contracten uitzendarbeit betreft), en met deeltijdse

jobs in vergelijking met hogergeschoolden³⁵⁷. Vorig overleg van het Steunpunt wees erop dat tijdelijke contracten van korte duur en deeltijdse jobs problematisch zijn voor de bestaanszekerheid van wie zich al in een kwetsbare positie bevindt³⁵⁸.

Rekening houdend met deze gegevens, lijkt het niet meer dan logisch dat zowel het deeltijds onderwijs als de leertijd de leerling toelaten om een diploma van het secundair onderwijs te behalen. Deze mogelijkheid bestaat nu voor zowel het deeltijds onderwijs en de leertijd in de Vlaamse Gemeenschap (sinds het schooljaar 2009-2010, in uitvoering van het decreet leren en werken), artikel 49 in het deeltijds onderwijs in de Franse Gemeenschap en in de leertijd van de Duitstalige Gemeenschap. De deelnemers pleiten er dan ook voor om die mogelijkheid te openen voor artikel 45³⁵⁹ in de CEFA en voor het EFPME en de IFAPME.

5.1.2. Tussentijdse studiebewijzen en modularisering

Het behalen van het diploma secundair onderwijs, wat neerkomt op het succesvol afronden van een 7^{de} jaar beroepsonderwijs, is echter niet evident voor heel wat leerlingen uit het systeem. Het betekent dat ze meer theorie dienen te verwerken dan tijdens hun voorgaande jaren in het centrum. Dit veronderstelt daadwerkelijke steun, op psychologisch vlak maar bijvoorbeeld ook voor de opvolging van huistaken. Ouders in armoede kunnen die extra psychologische last er nog moeilijk bijnemen; slechte levensomstan-

354 Vlaamse Onderwijsraad (Vlor) en Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) (2010). *Advies over de evaluatie van het decreet betreffende het stelsel van Leren en Werken*, (s.l.), p.10.

355 Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2009). *De inschakeling van jongeren in de arbeidsmarkt. Verslag 2009*, (s.l.), p. 14-18, 133-146.

356 VDAB Studiedienst (2011). *Kansengroepen in Kaart Jongeren op de Vlaamse arbeidsmarkt. Laaggeschoolde jongeren in nood*, (s.l.), p. 18.

357 Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, *op.cit.*, p. 14-18, 133-146.

358 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2009). *Verslag armoedebestrijding 2008-2009. Deel 1. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 112-113.

359 De algemene en beroepsgerichte vorming verstrekt in het kader van artikel 45 is nagenoeg dezelfde als diegene verstrekt in het kader van artikel 49.

digheden belemmeren een goed studieklimaat voor hun kinderen. Om te vermijden dat het diploma secundair onderwijs enkel weggelegd is voor de 'sterkste' leerlingen, dienen de centra dan ook in de nodige begeleiding te voorzien.

De meeste leerlingen zullen er wellicht voor blijven kiezen om de overgang te maken naar de arbeidsmarkt na het behalen van het getuigschrift van het tweede leerjaar van de derde graad. Het komt er bijgevolg in eerste instantie op aan om hen tot die fase te brengen. Een stap voor stap certificering van verworven vaardigheden is daarom een goede zaak. De jongeren zien zo dat ze tussentijds resultaat boeken, een erkenning die voor velen onder hen nieuw is. Op die manier kunnen ze zelfvertrouwen opbouwen en wordt ontmoediging vermeden. Tussentijdse certificaten worden zowel in het Vlaamse leerstelsel als in het deeltijds onderwijs van de Franse en Vlaamse Gemeenschap uitgereikt.

In het Nederlandstalig deeltijds onderwijs heeft men nog een stap verder gezet door geleidelijk aan alle opleidingen modulair aan te bieden, een operatie die afgerond dient te zijn op 1 september 2015. Concreet valt een module niet langer samen met een schooljaar, maar kan ze gestart en bekrachtigd worden (door middel van deelcertificaten) op elk moment. Deze flexibiliteit heeft als doel een traject op maat uit te stippelen voor elke leerling, wat de valorisatie van zijn vaardigheden verder kan versterken. Op die manier wil men ook de ongekwalificeerde uitstroom tegengaan.

Aan Franstalige kant wil men een gelijkaardig systeem van modularisering invoeren in het volledige kwalificerend onderwijs (hervorming-CPU, 'certification par unités')³⁶⁰. Komen tot een cultuur van valorisering van verworven competenties in plaats van sanctionering van mislukkingen staat daarbij voorop. Verschillende organisaties op het terrein menen echter dat deze hervorming de waarde van de algemene vorming zal reduceren doordat ze teveel uitgaat van een marktlogica en van de idee van 'employabilité'³⁶¹.

Mogelijk neveneffect van tussentijdse valorisaties is dat leerlingen menen dat ze niet langer de volledige opleiding dienen te doorlopen vooraleer ze klaar zijn om de overstap te wagen naar de arbeidsmarkt. Sommige werkgevers werken dit in de hand, door een vaste job aan te bieden nog voor de cursist zijn opleiding beëindigd heeft. De overheid stimuleert onrechtstreeks deze tendens, werd gesignaleerd tijdens het overleg, door de toekenning van vrij hoge premies voor de tewerkstelling van jongeren, zoals het Win-winplan³⁶². Indien de ex-leerling op de arbeidsmarkt merkt dat het niet beschikken over een eindattest van de opleiding zijn tewerkstellings- of doorgroeikansen belemmert, gebeurt het meer dan eens dat hij terugkeert naar het stelsel om ze af te maken.

De stap voor stap valorisatie van vaardigheden, met als sluitstuk een studiebewijs voor het succesvol afronden van de volledige opleiding, riskeert de jongeren weinig op te leveren op de arbeidsmarkt indien het eindcertificaat geen volwaardige erkenning krijgt vanwege de werkgevers. Daarom stelt de overleggroep voor dat de sectorfondsen de door de centra uitgereikte eindcertificaten automatisch vastleggen in een CAO; dit dient gepaard te gaan met een positieve waardering op het vlak van loonbarema's. De verschillende overheden dienen hier een voortrekkersrol op te nemen, namelijk door deze certificaten te waarderen bij hun aanwervingsbeleid. Dit kan door de houders ervan toegang te verlenen tot niveaus die overeenstemmen met hun reële kwalificaties en door hen te laten genieten van de overeenstemmende loonbarema's.

Het stimuleren van duurzame transitieën impliceert ook dat de jongeren hun verworven vaardigheden in het ene alternerend stelsel kunnen meenemen naar het andere. In dit licht is het wenselijk dat de CEFA en het SFPME/IFAPME onderling hun studiebewijzen erkennen.

.....
360 Decreet van de Franse Gemeenschap van 19 juli 2011 tot wijziging van verschillende bepalingen betreffende het secundair onderwijs, *Belgisch Staatsblad*, 22 augustus 2011.

361 Aped (14 juli 2011). "La Plate-forme de Lutte contre L'Echec Scolaire et la CPU", *L'école démocratique*.

.....
362 http://www.rva.be/frames/Frameset.aspx?Language=NL&Path=D_opdracht_Activa/Regl/&Items=1/1

5.2. Professionele inschakeling van jongeren uit het deeltijds leren en werken

Indien het kwalificatieniveau de allesbepalende determinant was voor de inschakeling van de deeltijdse leerlingen, zou men nagenoeg dezelfde tewerkstellingskansen kunnen verwachten tussen wie uitstroomt uit het deeltijds onderwijs en uit de leertijd. Maar de situatie van de schoolverlaters uit het laatste systeem is veel gunstiger: in Vlaanderen³⁶³ was in 2008 slechts 15,7 % van hen nog werkzoekend na 1 jaar tegenover 26,5 % van leerlingen komende uit het deeltijds onderwijs; een longitudinale enquête in het Waalse Gewest³⁶⁴ stelde vast dat nog 44,9 % van de leerlingen uit de CEFA 2 jaar na het einde van het deeltijds traject zich buiten het arbeidscircuit bevonden tegenover 24,6 % van hen komende uit de IFAPME³⁶⁵. De betere score van de leertijd heeft echter ook te maken met de belangrijke uitval tijdens de eerste twee jaren³⁶⁶.

De Waalse enquête wijst effectief op het hoog aandeel jongeren dat na hun alternerend traject in een job met een contract van bepaalde duur en een interimcontract terecht komt³⁶⁷. Verschillende deelnemers bevestigen

.....

363 VDAB Studiedienst (2011). *25ste studie 2008-2009. Werkzoekende schoolverlaters in Vlaanderen. Een diploma zet je op weg. Schoolverlaters op zoek naar werk*, s.l., p. 16-19.

364 SYSFAL asbl en IFAPME, *op.cit.*, p. 22.

365 De Vlaamse en Waalse cijfers mag men niet zomaar vergelijken: de enquêtes zijn bijvoorbeeld afgenomen in een ander jaar en de Waalse uitstroom bevat ook de leerlingen die afhaakten tijdens het traject.

366 VDAB Studiedienst (2011), *op.cit.*, p. 16.; Michel, Isabelle, *op.cit.*, p. 19.

367 SYSFAL asbl en IFAPME, *op.cit.*, p. 19.

dat de overgang voor heel wat jongeren uit het deeltijds onderwijs bestaat uit korte, preciaire jobs, ingebed in een soms langdurige periode van werkloosheid. Zij menen dat bij deze jongeren het springplankeffect van een korte naar een duurzame job uitblijft. Over het algemeen wordt werkloosheid aan het begin van de loopbaan ervaren als een stigma. Op lange termijn heeft dit schadelijke effecten voor het beroepstraject van de jongere. De vicieuze cirkel van inactiviteit en jobs van korte duur ontmoedigt hem bovendien en ondermijnt zijn geloofwaardigheid in de ogen van werkgevers.

Het kunnen beschikken over een eerste, kwaliteitsvolle baan is dan ook een belangrijke stap bij de professionele inschakeling. Dit gezegd zijnde, is die eerste job enkel gunstig op voorwaarde dat de verworven competenties kunnen worden overgedragen naar toekomstige jobs, zodat hij kan evolueren³⁶⁸.

Deze vaststellingen wijzen op een algemeen gebrek aan stabiele, kwaliteitsvolle jobs voor laaggeschoolden. Een structurele verbetering van hun arbeidsmarktpositie is pas mogelijk indien dit aanbod wordt verhoogd. De meest kwetsbaren hebben vooraf of gelijktijdig nood aan langduriger begeleiding op maat, die oog heeft voor hun algemeen welzijn. Vanuit die optiek is het paradoxaal dat het activeringsbeleid zich het laatste decennium vooral toegespitst heeft op de responsabilisering van de werkloze.

.....

368 Bahier, Tristan, *op.cit.*

Aanbevelingen

Hoewel het nog niet voldoende benut wordt, vormt het deeltijds leren en werken een interessant alternatief voor het voltijds onderwijs. Een dergelijk systeem draagt de mogelijkheid in zich om als springplank te fungeren naar een kwaliteitsvolle job op voorwaarde dat de afwisseling tussen de algemene en de professionele vorming (in de centra en in de onderneming) evenwichtig is en niet enkel dient om jongeren technische, maar ook burgerschapsvormende vaardigheden te laten verwerven. Maar momenteel bereikt het stelsel maar een beperkt aantal leerlingen en worden de doelstellingen ervan niet altijd waargemaakt, in het

bijzonder voor jongeren in armoede. Die laatsten zijn oververtegenwoordigd in het systeem. Ze lopen meer kans om het werkplekleren of hun volledige opleiding stop te zetten omdat ze geconfronteerd worden in hun dagelijks leven met financiële problemen en onzekerere levensomstandigheden. Opdat het deeltijds leren en werken ook voor hen toekomstperspectieven zou bieden, zijn structurele hervormingen in het onderwijs onontbeerlijk vóór intrede van de leerlingen in het stelsel evenals maatregelen die een duurzame transitie van deeltijdse leerlingen naar de arbeidsmarkt mogelijk maken.

1. Voorafgaand: bestrijden van water- valeyfect

1.1. Investeren in het basisonderwijs

Vele jongeren komen in het deeltijds leren en werken toe met schoolvertraging en na een watervalproces van negatieve studieoriënteringen, wat gepaard gaat met schoolmoeheid. Vaak kampen ze daarbij met een groot gebrek aan basiskennis van lezen, schrijven en rekenen. Op dit moment in het schooltraject deze lacunes nog remediëren, is niet vanzelfsprekend. Het Verslag 2008-2009 onderstreepte dat de wortels van deze achterstand meestal al in het kleuter- en lager onderwijs liggen. Tijdens die fase wordt namelijk een stevige basis kernvaardigheden verworven en ontstaat de al dan niet positieve houding ten opzichte van leren.

Effectief ingrijpen in dit stadium impliceert onder andere de ontwikkeling van:

- gedifferentieerde pedagogische praktijken die toelaten de talenten van alle leerlingen te ontplooiën;
- een heldere en open communicatie van scholen tegenover ouders in armoede, met respect voor hun leefwereld.

1.2. Strijden tegen de hiërarchie tussen het deeltijds en het voltijds onderwijs

De schoolresultaten van de leerlingen, meer dan hun werkelijke interesses of vaardigheden, bepalen of ze worden georiënteerd naar een sterk of zwak gewaardeerde onderwijsvorm. Die resultaten worden sterk beïnvloed door de sociaal-economische en culturele omgeving van de leerling. Jongeren in armoede zijn dan ook oververtegenwoordigd in minder gewaardeerde onderwijsvormen zoals het deeltijds onderwijs.

Strategieën zijn nodig om jongeren in staat te stellen een positieve keuze te maken voor het deeltijds leren en werken of voor gelijk welke andere richting. Dat vereist onder andere:

- het voortzetten van het debat over de invoering van een gemeenschappelijke stam tot de leeftijd van 16 jaar. Dit zou de jongeren voldoende tijd geven voor een keuze op basis van hun interesses en competenties;
- het herwaarderen van het technisch en beroepsonderwijs;
- het actief betrekken van de ouders tijdens de volledige schoolloopbaan.

2. Drie sleutelementen voor de jongere in het deeltijds leren en werken: begeleiding, basiskennis en werkplekieren

2.1. Ontwikkelen van een kwaliteitsvolle bege- leiding op maat

2.1.1. Aangaan van een echt partnerschap met de ouders

Het belang van het betrekken van de ouders kan moeilijk overschat worden: zij kunnen helpen om hun kind naar de voor hem meest geschikte opleiding te oriënteren en een belangrijke steun betekenen tijdens het traject zelf. Dit impliceert dat:

- de ouders toegang hebben tot begrijpelijke en volledige informatie, zowel over de verschillende studiemogelijkheden als over de rol die zij kunnen spelen in het vervolg van het leertraject. Zeker voor gezinnen in armoede is dit cruciaal, gezien de afstand tussen hun leefwereld en de schoolcultuur hun toegang tot informatie bemoeilijkt. De reglementering over de verschillende voorzieningen voor deeltijds leren en werken is ingewikkeld en ondoorzichtig;
- de begeleider over de nodige tijd en instrumenten (zoals brochures) beschikt om die informatie toegankelijk te maken;
- de centra de ouders stimuleren om de jongere blijvend op te volgen en te ondersteunen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door hen uit te nodigen op overlegmomenten waar de voortgang van zijn leerproces wordt besproken, een praktijk die nu systematisch wordt toegepast in de P.O.T.

2.1.2. Bieden van de nodige tijd voor de uitwerking van het beroepsproject

Het proces dat leidt tot de bepaling van het beroepsproject vormt de eerste gelegenheid waarbij de jongere actor kan worden van zijn eigen traject. Dit proces vergt echter heel wat maturiteit, wat niet evident is op die leeftijd. De jongeren moeten vrij snel hun beroepsproject bepalen. Dit is een moeilijke stap, zeker voor jongeren in armoede omdat zij opgeslorpt worden door hun dagelijkse zorgen. Een te snelle oriëntering naar een opleiding in functie van het beschikbare aanbod dreigt in die gevallen tot heel wat stopzettingen van trajecten te leiden. Voorafgaand tijd nemen om te peilen naar zijn beeld over arbeid en naar zijn toekomstperspectieven, is dan een betere optie.

Het is dus wenselijk om initiatieven als onthaalgroepen en -klassen, die al ontwikkeld zijn door verschillende voorzieningen, te versterken en te veralgemenen. Deze initiatieven zijn precies bestemd voor jongeren die meer tijd nodig hebben tot een beroepsproject te komen. De inrichting van onthaalklassen is ook een optie in de SYNTRA; bijkomend of als alternatief kan men denken aan de mogelijkheid om leerlingen te oriënteren naar voortrajecten na de eerste screening.

2.1.3. Ondersteunen van de zoektocht naar een werkplek

Vele minderjarigen hebben niet alle instrumenten in handen om met succes een werkgever te vinden binnen de wettelijke zoektermijnen. Omgekeerd vinden heel wat werkgevers hen nog niet rijp genoeg om te werken. Meerderjarigen beschikken niet noodzakelijk over meer maturiteit om de zoektocht tot een goed einde te brengen. Jongeren in armoede kunnen zelden bogen op een netwerk van sociale contacten, vaak een succesfactor in dit proces. Een tekort aan aanbod van werkplaatsen voor bepaalde opleidingen of mobiliteitsproblemen vormt eveneens een hinderpaal bij het vinden van een werkgever.

Om te vermijden dat de leerlingen uitgeschreven worden uit de centra door redenen buiten hun wil om, is het nodig dat:

- iedereen aanspraak kan maken op begeleiding, ongeacht de leeftijd;
- de centra de nodige soepelheid aan de dag leggen op het vlak van de zoektermijnen, iets wat nu niet altijd evident is in de leertijd.

2.1.4. Aandacht besteden aan de verhouding centrum-onderneming-leerling

De jongere bevindt zich in een driehoeksverhouding met doelstellingen en verwachtingen gesteld door het centrum, de mentor en zichzelf die verschillend kunnen zijn. Dit kan heel wat problemen met zich voortbrengen tijdens het traject. Het is de taak van de trajectbegeleider om:

- de jongere te helpen om te leren omgaan met de moeilijkheden die kunnen voortvloeien uit deze situatie (onverzoenbare uren, mobiliteitsproblemen...);
- om het overleg en de afstemming tussen deze drie actoren te bevorderen.

2.1.5. Aandacht besteden aan armoedegerelateerde factoren

De begeleider dient er zich van bewust te zijn dat armoedegerelateerde factoren de vorming in het centrum of op de werkplek kunnen bemoeilijken. Indien die zich voordoen, dient hij in overleg met de jongere stappen te zetten als:

- het inlichten van de ouders;
- het inlichten van de mentor;
- het doorverwijzen van de jongere naar de bevoegde actoren (maatschappelijke of psychologische begeleider, CLB, of een externe sociale dienst...);
- de uitbouw van een structureel lokaal netwerk met sociale diensten.

Om dit te concretiseren dient men dit te integreren in een module over armoede (georganiseerd in samenwerking met verenigingen waar armen het woord nemen, ervaringsdeskundigen...) in de voortgezette opleiding van trajectbegeleiders.

2.1.6. Voorzien in bruggen naar andere leersystemen bij het afbreken van het traject

Vanuit armoedeperspectief is het van groot belang dat leerlingen die afhaken tijdens het deeltijds traject:

- informatie ontvangen over de mogelijkheid tot het volgen van andere, al dan niet alternerende, leerstelsels;
- gericht worden doorverwezen naar sociale diensten en naar arbeidsmarktactoren.

Specifiek bij meerderjarigen in het deeltijds onderwijs worden zowel brugprojecten, voortrajecten als P.O.T. nu stopgezet eens de jongere 18 is. De MFI kunnen slechts in specifieke gevallen aan meerderjarigen worden aangeboden. Precies in deze trajecten bevinden zich heel wat maatschappelijk kwetsbare jongeren. Zij hebben er alle belang bij dat hun begeleiding wordt voortgezet. Het is dus noodzakelijk om:

- de continuïteit van de begeleiding te garanderen bij deze trajecten die de fase van de arbeidsdeelname voorbereiden of ze vervangen;
- overleg te organiseren tussen verschillende bevoegdheids- en beleidssectoren om deze situatie op te lossen.

2.1.7. Verminderen van de dossierlast van de trajectbegeleider om kwaliteitsvolle begeleiding te verbeteren

De ontwikkeling van een kwaliteitsvolle begeleiding vergt op zich al heel wat inspanningen vanwege de centra. Het grote aantal leerlingen dat leermoe is of uit

armere gezinnen komt, houdt een bijkomende nood aan begeleiding in. De trajectbegeleiders, zowel uit het deeltijds onderwijs als uit de leertijd, beschikken nu echter meestal over een te hoge dossierlast om een dergelijke steun altijd te verlenen.

Het is dus wenselijk om de dossierlast van de trajectbegeleiders te verlagen, door de financiering van de centra te herbekijken.

2.2. *Waken over de verwerving van basiskennis tijdens de algemene vorming*

De algemene vorming in de centra wordt bemoeilijkt door de achterstand van heel wat leerlingen op het vlak van basiskennis. Dit belemmert op zijn beurt het werkplekleren en een duurzame overgang naar de arbeidsmarkt. De leerlingen dienen dus de gelegenheid te krijgen om die basiskennis zo vlug mogelijk te verwerven. Remediëring op het vlak van taalbeheersing is nu al vaak ingebed in het traject. Door een te gering aanbod aan alfabetiseringslessen of cursussen Nederlands of Frans komen sommige leerlingen op wachtlijsten te staan en wordt hun traject afgeremd.

Men dient dus:

- aan iedereen de mogelijkheid te bieden tot remediëring;
- aandacht te besteden aan de taalbeheersing van de onderwijstaal in de algemene vorming en eventueel aan de kennis van de tweede landstaal. In dit opzicht is het bijzonder problematisch dat in het Franstalig Brusselse beroepssecundair (zowel deeltijds als voltijds) onderwijs die kennis momenteel niet wordt doorgegeven;
- de uitbouw van aangepaste pedagogische methodes te versterken ten behoeve van de cursisten, die vaak schoolmoe zijn.

2.3. *Creëren van meer kwaliteitsvolle werkplaatsen*

2.3.1. **Verbeteren van de zichtbaarheid van en de promotie voor het stelsel**

Vele bedrijven kennen het deeltijds leren en werken niet. Indien dit wel het geval is, zijn ze niet altijd op de hoogte van de verschillende tegemoetkomingen, de administratieve formaliteiten of de voordelen die het stelsel hen biedt op lange termijn. Sommige

centra, sectorale opleidingsfondsen en overheden (als aanbieder van werkplaatsen), hebben op dit vlak al initiatieven genomen.

Het is wenselijk dat de centra dergelijke initiatieven nemen ofwel ze verder ontwikkelen. De bestaande lokale of bovenlokale structuren waarin verschillende betrokken actoren samenkomen, bieden de mogelijkheid om die acties te ondersteunen of te coördineren.

2.3.2. **Garanderen van kwalitatieve begeleiding door de werkgever**

Het succes van het werkplekleren wordt mede bepaald door de opvolging van de leerling door de onderneming. Het is aangewezen dat de mentor pedagogische vaardigheden bezit om kennis en maatschappelijke waarden over te brengen die er toe bijdragen dat de vorming in de onderneming een verlengstuk vormt van de vorming in het centrum.

De mentor kan deze vaardigheden aanleren tijdens een voorafgaande vorming. Deze vormen zijn al verplicht in de leertijd van de Duitstalige Gemeenschap. Bij de Vlaamse tegenhanger is het mogelijk de mentor te verplichten om bijscholing te volgen.

Bijgevolg zou men een debat moeten openen over de pertinentie om het voorafgaand verplicht volgen van een mentoraatsopleiding als één van de wettelijke criteria te gebruiken bij de erkenning van ondernemingen als aanbieders van werkplaatsen.

2.3.3. **Stimuleren van werkgevers om voldoende werkplaatsen te creëren**

De huidige kaderconventies, sectorconvenants en akkoorden met lokale overheden in de verschillende gemeenschappen en gewesten bevatten engagementen om meer werkplekken te creëren. Niettemin stelt men in de praktijk, en vooral in het deeltijds onderwijs, nog een reëel tekort vast voor bepaalde opleidingen.

Verschillende maatregelen dringen zich op:

- een debat voeren over meer bindende engagementen. Het wettelijk kader over de globale opleidingsinspanningen van de ondernemingen voorziet reeds sancties bij niet-naleving van deze inspanningen. De vraag is of, en hoe, dit kader kan gebruikt worden ten gunste van deeltijdse leerlingen;
- de overheden, als aanbieders van werkplaatsen, ertoe brengen om meer inspanningen te leveren op dit vlak;

- de inspanningen voortzetten op het vlak van de harmonisering van de statuten en contracten; dit zal onrechtstreeks de werkgevers aanzetten om meer werkplaatsen te creëren.

2.3.4. Garanderen van sociale zekerheidsrechten

De verschillende contracten openen verschillende arbeids- en sociale zekerheidsrechten. Dit leidt niet enkel tot onduidelijkheid voor de jongeren, maar kan ook nadelige gevolgen hebben voor hun sociale bescherming. Het advies van de NAR en de CRB pleit voor een gemeenschappelijke minimumsokkel qua arbeids- en sociale zekerheidsrecht voor de verschillende formules van deeltijds leren en werken. Dit vormt dan ook een belangrijke stap voorwaarts:

- het is nu aan de verschillende regeringen om het advies om te zetten in wetteksten;
- de publieke sector kan zich op dit advies inspireren om eveneens te komen tot meer eenvormigheid.

Een bijzonder knelpunt vormt het huidige inkomensplafond ingesteld bij de kinderbijslag; doordat leer- vergoedingen - rekening houdend met aanvullende premies - nu soms boven deze drempel uitstijgen, gebeurt het dat gezinnen de kinderbijslag verliezen. Voor gezinnen in armoede is die uitkering evenwel noodzakelijk voor hun overleven: een verhoging van dit plafond is bijgevolg aangewezen.

2.4. Aanpakken van de mobiliteitsproblematiek

De werkplek, en soms het centrum zelf, is niet altijd gemakkelijk bereikbaar met het openbaar vervoer. De tijd en de kost ervan kan leerlingen ontmoedigen om voor een bepaalde werkplek te kiezen en de opleiding er vol te houden. Verschillende maatregelen laten toe hieraan tegemoet te komen:

- inventief te werk gaan, in samenwerking met de werkgever, om deze drempels weg te werken (bijvoorbeeld door het aanbieden van fietsen);
- de verplaatsingskosten naar de werkplek terugbetalen. Dit is een goede praktijk die bepaalde sectoren al hebben vastgelegd in een CAO;
- de jongeren in de verschillende stelsels laten genieten van dezelfde voorkeurstarieven voor openbaar vervoer als scholieren en studenten, iets wat de NAR en de CRB in hun advies voorstellen.

3. Erna: een duurzame overgang naar de arbeidsmarkt verzekeren

3.1. Ondersteuning bieden bij het behalen van het diploma secundair onderwijs

Het is belangrijk dat de deeltijdse leerlingen uit de verschillende stelsels de kans krijgen hun diploma van het secundair te behalen. In de Vlaamse Gemeenschap is dit, sinds de invoering van het decreet leren en werken, ook mogelijk voor jongeren uit de leertijd:

- het is wenselijk om die mogelijkheid ook aan te bieden in de Franstalige leertijdstelsels en in artikel 45 van het Franstalig deeltijds onderwijs;
- de meest kwetsbaren hebben nood aan reële steun, zoals bijvoorbeeld huistaakbegeleiding, om dit diploma te behalen.

3.2. Valoriseren van certificaten op de arbeidsmarkt

Vele leerlingen zullen er toch voor opteren om geen 7^{de} jaar beroepsonderwijs te volgen. Omdat heel wat onder hen een verleden van negatieve schoolresultaten gekend hebben, is het al een hele opdracht hen te stimuleren om de volledige opleiding te voltooien. Daarom raden wij aan om:

- hun verworven vaardigheden stap voor stap te erkennen;
- de sectorfondsen ertoe te brengen om deze certificaten ook te attesteren door middel van CAO's, opdat de studiebewijzen uitgereikt door de school positieve gevolgen hebben voor de latere tewerkstellingskansen en de loonvoorwaarden van de jongeren;
- de overheden voor hun verantwoordelijkheid te stellen door hen de certificaten te laten waarderen zowel bij de toegang tot hun opleidingen, hun functies als bij hun loonbarema's.

3.3. Bieden van reëel perspectief op kwaliteitsvolle jobs

Heel wat kwetsbare jongeren komen terecht in een circuit van laagbetaalde, al of niet deeltijdse, jobs van korte duur met weinig leermogelijkheden, afgewisseld met periodes van werkloosheid. Dit verhoogt hun armoederisico. Om die tendens te keren, dient men:

- de controles op een striktere toepassing van

- de wetgeving op het vlak van uitzendarbeid te verhogen;
- deze maatregel te integreren in een geheel van struc-

turele maatregelen die jongeren uitzicht bieden op stabiele en behoorlijk verloonde jobs.

Lijst van deelnemers

Overleggroep

- ACV Enter
- ACW Studiedienst
- Arktos Leuven
- ATD Quart Monde Wallonie-Bruxelles
- ATD Vierde Wereld Vlaanderen
- CEFA Ville de Bruxelles
- Centre PMS de la Communauté française de Woluwé
- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding
- Comité Subrégional de l'Emploi et de la Formation (CSEF) de la Région du Centre
- Comité Subrégional de l'Emploi et de la Formation (CSEF) de Liège
- Commission consultative Formation-Emploi-Enseignement (CCFEE)
- D'Broej - Brusselse Organisatie voor de Emancipatie van Jongeren
- De Schakel- vzw Wijkpartenariaat
- FeBISP
- Fédération des Associations de Parents de l'Enseignement Officiel (FAPEO)
- Le Forem
- Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté
- Foyer vzw - Vormingscentrum
- Groep Intro Leuven
- Interfédération des EFT/OISP
- Jeunes CSC National
- Koepel van Ouderverenigingen van Officieel Gesubsidieerd Onderwijs (KOOGO)
- Lire et Ecrire Bruxelles
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel-Hoofdstad
- Regionaal Overlegplatform (ROP) Gent Rondon Gent - Platform Alternierend Leren (PAL)
- Syntra Vlaanderen
- VDAB
- Vlaamse Gemeenschap - Agentschap voor onderwijsdiensten - leren en werken
- Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs en Vorming - Dienst Beroepsopleiding - Projecten Alternierend leren en werken
- VVSKO

Bilaterale contacten

- Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique (Direction générale de l'Enseignement obligatoire)- Fédération Wallonie Bruxelles
- Bureau Permanent de l'Alternance - CCFEE
- CEFA Dinant
- CDO Oostende
- COCOF – Direction de l'enseignement et de la formation professionnelle (Formation professionnelle et Transport scolaire)

- Direction générale opérationnelle de l'Economie, de l'Emploi et de la Recherche (Direction des politiques transversales Région/Communauté) - Waalse Gewest
- FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg
- IAWM - Duitstalige Gemeenschap
- IFAPME
- SEGEC - FESeC - Cellule CEFA
- Unizo

Bijeenkomst met vertegenwoordigers van sectorale opleidingsfondsen en werkgeversorganisaties

- APEF
- Belgische Federatie van Groenvoorzieners (BFG)
- COMEOS
- Eduplus
- FEBELCAR
- FVB Constructiv
- Initiatieven voor Professionele Vorming van de Voedingsnijverheid (IPV)
- Confectie & Textielverzorging in opleiding (IVOC)
- Landelijke Vereniging van de Meesters Elektriciens van België (LVMEB)
- LOGOS
- Mediarte
- Opleidingscentrum Hout (OCH)
- Sociaal Fonds 323
- Sociaal Fonds Podiumkunsten
- Sociaal Fonds Transport en Logistiek - Fonds Social Transport et Logistique
- Sociaal Fonds voor de Privé-rusthuizen en Rust- en Verzorgingstehuizen
- Talenteo
- Union Wallonne des Entreprises (UWE)
- VIVO
- Voka - Vlaams Economisch Verbond
- Vormelek
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)



BIJLAGEN



I. 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 2010-2011.

Manu Aerden (Samenlevingsopbouw Brussel), Najima Alabdaoui (EFPME), Robert Aldridge (General Secretary van de 'Scottish Council for Single Homeless'), Isabelle Allinckx (was werkzaam bij: Bureau Permanent de l'Alternance - CCFEE), Cristina Amboldi (Actiris), Latifa Amezghal (Uit De Marge), Maria-Elvira Ayalde (CIRE), Isabelle Bartholomé (Direction de l'action sociale en Région wallonne), Bernard Bath (Direction générale de l'aide à la jeunesse), Patrick Bedert (Afdeling beleidsontwikkeling van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin), Laura Beltrame (Union Wallonne des Entreprises), Ayoub Ben Yamoune, David Benoit (GRAFOC - printmedia opleidingscentrum), Nicolas Bernard (Facultés universitaires Saint-Louis), Fran Bettens (Roppov), Carine Bocquet (FESEC-cellule CEFA), Pol Bollen (was werkzaam bij: Cabinet du ministre de l'Emploi et de la Formation de la Région wallonne), Patrick Bonni (IAWM), Sylvie Borgeons (Les sentiers de la varappe), Martin Bouhon (Droit sans toit), Anne-Sophie Braquart (Commission consultative Formation-Emploi-Enseignement), Xavier Brike (SOS Jeunes), Isabel Burnotte (Comité Subrégional de l'Emploi et de la Formation de Liège), Sonja Buts (Vrije Centra voor Leerlingenbegeleiding), Alcidia Cacciola (IFAPME), Donat Carlier (Commission consultative Formation-Emploi-Enseignement), Marie-Claude Chainaye (Solidarités Nouvelles Wallonie), Vanessa Chiaravalle (Fonds du Logement de Wallonie), Yann Conrath (Vzw D'Broej), Ingrid Crabbe (Roppov), Betty Coppens (ACW Studiedienst), Christa Criel (Sociaal Fonds Podiumkunsten), Robert Crivit (Uit De Marge), Bjorn Cuyt (Unizo), Myriam Daniel (Service Public de Wallonie - Direction interdépartementale de la Cohésion sociale), Sylvie Dardenne (Le Miroir Vagabond), Patrick De Bie (OCMW Halle - Jeugdwerking), Agnès De Gouy (COCOF - Direction de l'enseignement et de la formation professionnelle - Formation professionnelle et transport scolaire), Mélanie De Grootte (was werkzaam bij: Luttes Solidarités Travail), Geertje De Haeck (Vlaamse Confederatie Bouw), Mike De Herdt (Vlaams ABVV - jongerenwerking Magik?), Gerd De Keyser (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen), Sophie

Delieux (Direction générale opérationnelle de l'Économie, de l'Emploi et de la Recherche - Région wallonne), Kelly De Mesmaeker (RISO Vlaams Brabant), Raf De Mulder (Centrum voor Ambulante Begeleiding), Geert De Pauw (Buurthuis Bonnevie), Liesbeth De Pauw (OCMW Leuven - Sociale dienst), Pieter De Schepper (Uit De Marge), Jet De Schrijver (JAC plus begeleidingsteam), Sofie De smet (Afdeling beleidsontwikkeling van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin), Rik De Stoop (Sociaal Fonds 323 - Fonds Social 323), Bart de Waele (Opleidingscentrum Hout - Centre Formation Bois), Luc De Wilde (Vluchtelingen Ondersteuning Sint-Niklaas - VLOS), Bart De Win (Bij Ons - Woningen 123 Logements), Michel Debruyne (ACW), Benoît Debuigne (Habitat & Participation), Guido Decombel (Sint-Lutgardisinstituut ASO-BSO), Andrée Defaux (Luttes Solidarités Travail), Julie Degrieck (JAC plus begeleidingsteam), Stefania Del Zotto (FEANTSA), Katrien Deman (Agentschap voor onderwijsdiensten - leren en werken), Anne Deprez (IWEPS), Siegfried Desmalines (Logos - Vormingsfonds PC 226), Johanna Devillers (Fédération des Associations de Parents de l'Enseignement Officiel - FAPEO), Arwen Dewilde (Regionaal Overlegplatform Gent Rondom Gent - Platform Alternerend Leren), Leen Dewit (Arktos coördinatie dienst Leuven), Patrick Dezille (Commission consultative Formation-Emploi-Enseignement), Véronique D'hert (Initiatieven de Formation Professionnelle de l'industrie alimentaire - Initiatieven voor Professionele Vorming van de Voedingsnijverheid), Luisa Di Felice (Service Jeunesse - CPAS de Charleroi), Julien Dijol (CECODHAS - Housing Europe), Ann Donné (RISO Vlaams Brabant), Eric Dosimont (CPAS de Charleroi), Steve Dricot (Sociaal Fonds 323 - Fonds Social 323), Pierre-Marie Dufranne (Centre Démocrate Humaniste - Cabinet du ministre de la Formation), Marc Duquet (ACV Waas en Dender), Béatrice Dussaussois (Direction générale de l'aide à la jeunesse), Jonas Dutordoir (Studiedienst Groen!), Kristof Eraly (Fédération Royale Belge des carrossiers - Koninklijke Belgische Federatie van de carrosseriebedrijven), Pauline Escoufflaire (Les sentiers de la varappe), Frederik Evers (erevrederechter), Annelies Eysermans (Horeca Vorming Vlaanderen), Gille Feyaerts (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad - Observatoire de la Santé et du Social de

Bruxelles-Capitale), Jacques Fierens (FUNDP et Ulg/ faculté de droit), Sébastien Fontaine (Cellule Habitat durable - Cabinet du Ministre wallon du Logement), Alice Forrest (CEFA Ville de Bruxelles), Martin Fortez (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme – Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding), FVB-FFC Constructiv, André Gachet (Association Lyonnaise Pour l'Insertion par le Logement), Monique Gauquie (CAW Metropool), Geneviève Geenens (FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie / SPF Economie - Direction Générale Statistique et Information économique), Lien Gijbels (Samenlevingsopbouw Brussel), Chantal Goyvaerts (VDAB), Carole Grandjean (CIRE), Violaine Gratia (Les Petits Riens), Nele Haedens (Agentschap Jongerenwelzijn), Kathleen Haeve (Federatie OCMW maatschappelijke werkers), Lisa-Anne Hanse (Ministère de la Communauté française - Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique), Bénédicte Heindrichs (Cellule Habitat durable - Cabinet du Ministre wallon du Logement), Michel Hemmeryckx (Fédération des Centres de Service Social), Bob Heylen (CDO Kogeka Geel), Kamiel Hofmans (Afdeling Welzijn, Gezondheid en Gezin - VGC), Amélie Hosdey-Radoux (Centre d'action sociale globale Wolu-Services), Joëlle Houben (Relais social de Liège), Philippe Hubaux (Droit au logement différent), Bernard Hubeau (Université Antwerpen), Olivier Huybrechts (STAR), Stefan Iannuzzi (Foyer vzw - Vormingscentrum), Geert Inslegers (VOB), Esteban Jaime (Formation-Insertion-Jeunes), Luc Jandrain (Direction générale opérationnelle de la Région wallonne - Aménagement du territoire, Logement, Patrimoine et Energie), Colette Januth (ATD Quart Monde Verviers), Valérie Joly (Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri), Magali Joseph (Lire et Ecrire Bruxelles), Rachida Kaaouss (Jeunes CSC Bruxelles), Claire Kagan (Centre PMS de la Communauté française de Woluwe), Lene Keersmaeckers (Recht-Op Dam), Bernard Lacharme (Secrétaire général du 'Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées'), Béatrice Laloux (Syndicat national des propriétaires – Algemeen Eigenaars Syndicaat), Jennifer Lamote (Uit De Marge), Domenico Lanzda (CEFA Ville de Bruxelles), Fabien Lardinois (Luttés Solidarités Travail), Francky Lava (Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs en Vorming-DBO -Projecten Alternierend leren en werken), Anne Leclercq (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté), Pierre Ledecq (Jeunes CSC National), Annette Legaye (Forem), Anne-Sophie Leloup (Service Droit des

jeunes), Greet Lenaerts (Al Paso), Bette Leny (Mission wallonne des Secteurs verts), Vincent Léonard (AJMO), Chantal Leroy (Droit au logement différent), Danny Lescrauwaet (Steunpunt Algemeen Welzijnswerk), Bernard Leveque (Comité Subrégional de l'Emploi et de la Formation de la Région du Centre), Stefan Leys (Belgische Federatie van Groenvoorziens - Fédération Entrepreneurs Paysagistes), Hilde Linssen (Centrum Kauwenberg), Etienne Loeckx (Direction générale de l'aide à la jeunesse), Thérèse Lucas (Service des médiateurs scolaires en Région wallonne - Coordinatrice pédagogique), Patrick Lusyne (FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie / SPF Economie - Direction Générale Statistique et Information économique), Sarah Luyten (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad – Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles Capitale), Lut Maertens (ACW Studiedienst), Gunter Maes (Universiteit Hasselt), Miguel Magerat (Ministère de la Communauté française – Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique), Annick Mandane (Service des affaires sociales - COCOF), Lieven Mariën (FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg - SPF Emploi, Travail et Concertation sociale), Johan Martens (Samenlevingsopbouw Brussel), Baudouin Massart (Agence Alter), Sylviane Mathieu (Direction interdépartementale de la Cohésion sociale), Jacqueline Maun (Abaka), Isabelle Meerhaeghe (Ecolo - députée wallonne), Katia Mercelis (ATD Vierde Wereld Vlaanderen), Kamal Messaoudi (CEFA Ville de Bruxelles), Brigitte Mester (COMEOS), Nathalie Miessen (Aide à la jeunesse - Communauté germanophone), Daniel Mignolet (Habitat & Participation), Marina Mirkes (Interfédération des EFT - OISP), Edmond Mitano (Sociaal Fonds voor de Privé-rusthuizen en Rust- en Verzorgingstehuizen; Fonds Social des Homes pour personnes âgées, des maisons de repos et de soins Privés), Lieven Monserez (Groep Intro), Hélène Montluc (Les petits riens - Un toit à Soi), Diane Moras (Antwerps Platform Generatiearmoede), Alberto Mulas (Cité de l'Enfance - Auberge du Maréchal Ney), Françoise Mulkay (Direction générale de l'aide à la jeunesse), Cani Nas (De Schakel – vzw Wijkpartenariaat), Kristin Neuts (Syntra Vlaanderen), NEVERMIND, Deborah Oddie (Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri), Elke Oeyen (ACV Enter), Lucien Ortegat (Talenteo asbl), Marc Otjacques (Luttés Solidarités Travail), Brigitte Paternostre (Direction des affaires sociales - COCOM), Florence Paul (Service Droit des jeunes), Annelies Peeters (Steunpunt Jeugd-

hulp), Annette Perdaens (Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale - Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel-hoofdstad), Marc Perremans (Go! Onderwijs Vlaamse Gemeenschap- Deeltijds Beroepssecundair Onderwijs), Jean-Pierre Pinet (ATD Quart Monde Wallonie-Bruxelles), José Pinilla (CPAS de Charleroi), Alice Pittini (CECODHAS Housing Europe), Klaas Poppe (Samenlevingsopbouw Vlaanderen vzw), David Praille (Solidarités Nouvelles Wallonie), Arne Proesmans (Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Alain Pyck (Front commun des SDF), Anne Quévit (Fonds du logement des Familles nombreuses de Wallonie), John Reynaert (Sociaal Fonds Transport en Logistiek - Fonds Social Transport et Logistique), Julie Rondier (Habitat & Humanisme), Joris Rutsaert (Voka - Vlaams Economisch Verbond), Dorothée Scheveneels (CEFA Ville de Bruxelles), Arne Schollaert (Sp.a - kabinet van Wonen en Energie), Rob Senden (Confectie & Textielverzorging in opleiding - Confection & Entretien du Textiel en Formation), Patrice Serafini (CEFA Dinant), Swa Silkens (Vlaams Overleg Bewonersbelangen), Alain Slock (CAW Artevelde - Project 'Bruggen na(ar) 18'), Freek Spinnewijn (FEANTSA), Jean Spronck (La Tramontane), Herman Staes (GRAFOC - printmedia opleidingscentrum), Marc Struyf (Intersection), Bernard Taymans (Fédération wallonne des Assistants sociaux des Centres publics d'Action sociale - FéWASC), Ana Teixeira (FeBISP), Michel Thiry (Les sentiers de la varappe), Luc Tholomé (Service public de Wallonie - Département du logement), Filip Tollenaere (Huurdersbond Oost-Vlaanderen), Salvatrice Tranchina (Vormelek - Formelec), Christelle Trifaux (Délégué général aux droits de l'enfant), Paul Trigalet (Solidarités Nouvelles Wallonie), Denis Uvier (Solidarités Nouvelles Wallonie), Veerle Van Antenhove (Vormelek - Formelec), Inge Van Brabant (Jes vzw), Dorien Van Cauwenberge (Agentschap Wonen-Vlaanderen), Louis Van De Leest (Mediarte - Sociaal Fonds audiovisuele sector), An Van de Ven (Syntra Vlaanderen), Mallorie Van den Nyden (Fami-Home), Guido Van Geem (Service public de Wallonie - Division du Logement de la Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine), Martine Van Geyt (Steunpunt Algemeen Welzijnswerk), Itte Van Hecke (Steunpunt Algemeen Welzijnswerk), Laurent Van Hoorebeke (La Strada), Hildegard Van Hove (Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen - Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes), Benoît Van Keirbilck (Service Droit des Jeunes), Martine Van Kerckhove (Vlaamse Gemeenschap - Departement

Onderwijs en Vorming- DBO -Projecten Alternierend leren en werken), Anne Van Loon (Koepel van Ouderverenigingen van Officieel Gesubsidieerd Onderwijs), Filip Van Mol (Landelijke Vereniging van de Meesters Elektriciens van België - Association Nationale des Patrons Electriciens de Belgique), Bart van Opstal (VIVO vzw), Ronald Van Paassen (Afdeling Woonbeleid van het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed), David Van Vooren (Vlaamse Woonraad), Bart Vandecasteele (Vlaamse Gemeenschapscommissie - Algemene Directie Onderwijs en Vorming), Michel Vandekerke (Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse), Vincent Vandenameele (Vormingsfonds voor Uitzendkrachten-Fonds de Formation pour les Intérimaires), Lander Vanderlinden (ABVV - Federale Studiedienst / FGTB - Service d'études fédéral), Lore Vandeurzen (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Isolde Vandevelde (Vlaams Centrum Schuldbemiddeling), Eddy Vandewalle (Regionaal Overlegplatform Gent Rondon Gent - Platform Alternierend Leren), Tom Vandromme (Vlaamse overheid, Agentschap inspectie RWO, Wooninspectie), Tineke Vanheesvelde (Samenlevingsopbouw Brussel), Laura Vanslembrouck (Regionaal Overlegplatform Gent Rondon Gent - Platform Alternierend Leren), Didier Verbeke (Luttes Solidarités Travail), Miet Verhamme (Departement Onderwijs en Vorming - DBO), Davy Verhard (Centrum gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding - Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), Sandra Verhauwert (OCMW Gent - Psychologische dienst, Jongerenwerking), Françoise Vermeersch (Vlaams ABVV - studiedienst), Ludo Viaene (CDO regio Oostende), Bruno Vinikas (Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté), Rocco Vitali (Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté), Kris Vranken (Go! Onderwijs Vlaamse Gemeenschap- Permanente Ondersteuningscel CLB's), Dominique Wautier (Association Paritaire pour l'Emploi et la Formation asbl), Gert Winters (vzw Arktos Leuven), Linda Wouters (VVSKO-vertegenwoordiger centra DBSO), Stephen Wullaert (Eduplus), Fatima Zaitouni (SOS Jeunes).

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.

2. SAMENWERKINGSAKKOORD TUSSEN DE FEDERALE STAAT, DE GEMEENSCHAPPEN EN DE GEWESTEN BETREFFENDE DE BESTENDIGING VAN HET ARMOEDEBELEID

Het Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendinging 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 bestendinging 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:

ART. 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 uit brengen, 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 elkaanders 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 overeenkomst 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 Begeleidingscom-

missie 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 Inter-mutualistisch 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.

Tweejaarlijks Verslag 2010-2011

STRIJD TEGEN ARMOEDE

Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie

Brussel, december 2011

Auteur:

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting
 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding
 Koningsstraat 138, 1000 Brussel
 T: 02 212 30 00
 F: 02 212 30 30
 armoedebestrijding@cntr.be
 www.armoedebestrijding.be

Grafisch concept en vormgeving: d-Artagnan

Druk: Perka (Maldegem)

Verantwoordelijke uitgever: Jozef De Witte

Algemene coördinatie: Françoise De Boe en Henk Van Hootegem

Redactie: Marilène De Mol, Sophie Galand, Veerle Stroobants, Henk Termote, Angela van de Wiel, Gilles Van Impe

Documentatie en bijdrage aan herlezing: Ghislaine Adriaensens, Alexis Andries

Ce rapport est aussi disponible en français.

Het Steunpunt juicht de verspreiding van kennis toe, maar dringt aan op respect voor de samenstellers en auteurs van alle bijdragen in deze publicatie. Gebruik van teksten uit deze publicatie als informatiebron is enkel toegestaan met vermelding van de auteur en de bron.

De gehele of gedeeltelijke reproductie, verkoop, publicatie, aanpassing van de teksten, tekeningen of andere auteursrechtelijk beschermde elementen in deze publicatie is niet toegelaten zonder de voorafgaande schriftelijke toelating van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

Hoe kan u deze publicatie bestellen?

Kostprijs: 12 euro (+ 2,80 euro verzendingskosten)

U kan deze publicatie bestellen bij de Infoshop van de Kancelarij van de Eerste Minister:

> door overschrijving op het rekeningnummer: 679-2003650-18

> per e-mail: shop@belgium.fgov.be

Vermeld duidelijk: 'Strijd tegen armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Verslag 2010-2011.'

U kan deze publicatie ook afhalen op de Infoshop van de Kancelarij van de Eerste Minister. De

Infoshop is van maandag tot vrijdag open van 9u tot 11u30 en van 12u tot 16u.

Infoshop Kancelarij van de Eerste Minister

Regentlaan 54, 1000 Brussel

T: 02-514 08 00

F: 02-512 51 25

shop@belgium.fgov.be

Deze publicatie kan u ook terugvinden op de website van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting: www.armoedebestrijding.be

Dit rapport werd gedrukt op FSC / SGS -COC -004434 - gemengde bronnen.

CENTRUM VOOR
**GELIJKHEID
VAN KANSEN**
EN VOOR RACISME
BESTRIJDING



STEUNPUNT TOT
**BESTRIJDING
VAN ARMOEDE**
BESTAANSONZEKERHEID
EN SOCIALE UITSLUITING

STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING

Koningsstraat 138, 1000 Brussel



WWW.ARMOEDEBESTRIJDING.BE