

INLEIDING*

Tien jaar geleden ondertekenden de regeringen van de gewesten, de gemeenschappen en de federale overheid een samenwerkingsakkoord dat door hun respectievelijke parlementen werd goedgekeurd¹. Daarmee reageerden ze op een *expliciete vraag van de opstellers van het Algemeen Verslag over de Armoede*² om een *wettelijk verankerd mechanisme te voorzien waardoor armoede en maatschappelijke uitsluiting systematisch en op regelmatige tijdstippen bovenop de politieke agenda geplaatst worden*³. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, dat met dit akkoord werd opgericht, wil ter gelegenheid van deze verjaardag de oorspronkelijke ambitie van de wetgevers in herinnering brengen, zelfs kenbaar maken, vermits deze publicatie voor een groot publiek bedoeld is. Het heeft daarom aan verenigingen, sociale actoren, mensen die werken bij internationale of nationale instellingen, rechtsbeoefenaars en universiteitsprofessoren gevraagd om een stuk te schrijven over één van de basisopties van het akkoord, die in de preambule worden geformuleerd. De mensenrechtenbenadering van armoede is hierin een grondbeginsel. Deze aanpak maakt in hoofdzaak het onderwerp uit van deze publicatie en heeft ook de titel bepaald: *Armoede, waardigheid, mensenrechten*. De auteurs van het akkoord geven ook drie hefbomen aan die zij als essentieel beschouwen om armoede te voorkomen en te bestrijden: de sociale zekerheid, de openbare dienstverlening en de participatie van alle betrokkenen. Ze komen in deze bundel stuk voor stuk aan bod.

Het eerste deel is een reflectie over de relatie tussen armoede, waardigheid en grondrechten. Het samenwerkingsakkoord stelt namelijk *dat bestaansonzekerheid, armoede en sociale, economische en culturele uitsluiting, zelfs voor één persoon, op een ernstige manier afbreuk doen aan de waardigheid en aan de gelijke en onvervreembare rechten voor alle personen*. (01.)

Een filosoof, een econoom en een jurist behandelen in het eerste hoofdstuk de betekenis van het verband tussen die begrippen. Edouard Delruelle (filosoof) vraagt zich af wat we mogen verwachten van een verwijzing naar de menselijke waardigheid in de strijd tegen armoede en wat een overmatig gebruik ervan, zoals zich heden voordoet, kan verbergen. Arjun Sengupta (econoom, onafhankelijk expert bij de commissie voor de rechten van de mens/VN) houdt een betoog voor zijn overtuiging dat de erkenning van de relatie tussen extreme armoede en mensenrechten leidt tot een consensus over de definitie van extreme armoede, tot begrip van de vele facetten ervan en tot een verbetering van het beleid om armoede definitief uit de wereld te helpen. Maxime Stroobant (jurist) onderzoekt of de wetgever wel rekening heeft gehouden met de problematiek van de armoede toen hij artikel 23 in de Belgische Grondwet opnam. Hij gaat na welke economische en sociale

* Tekst vertaald uit het Frans.

1 Samenwerkingsakkoord betreffende de bestending van het armoedebeleid, *Belgisch Staatsblad* van 16 december 1998 en van 10 juli 1999 (de integrale versie van het akkoord is in bijlage opgenomen).

2 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 405-406.

3 Memorie van toelichting, bijlage, *Parl.St., Kamer*, zitt., 1997-1998, 1713/1, p. 11.

rechten erin worden geformuleerd en vraagt zich af in welke mate die keuze ook een maatschappelijke keuze is. (01.1.)

In de twee volgende hoofdstukken wordt de kwestie pragmatischer benaderd: verandert het leven van de betrokkenen ook concreet door te verklaren dat armoede een schending van de mensenrechten inhoudt? (01.2.) En welke impact heeft dit op de wetgever? (01.3.) René Cassin, de vader van de Universele Verklaring, heeft immers zelf gezegd *dat een dode tekst erger is dan geen tekst omdat je daarmee valse hoop bij de mensen wekt*⁴.

De advocaten Jacques Fierens en Steven Gibens tonen met voorbeelden uit hun eigen praktijk aan hoe verwijzingen naar de rechten van de mens en de menselijke waardigheid soms het leven van arme rechtzoekenden kan verbeteren. Maar allebei herinneren ze er ook aan hoe moeilijk arme mensen het hebben om het rechtssysteem te mobiliseren en hoe moeilijk de gerechtelijke wereld het zelf heeft om deze mensen als rechtssubjecten te beschouwen. Vervolgens delen auteurs die betrokken zijn bij het instellen van de internationale controlemechanismen om de effectiviteit van de rechten te garanderen, hun reflecties en ervaringen. Françoise Tulkens (rechter bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens) en Sébastien Van Drooghenbroeck (professor recht) leggen uit hoe belangrijk de rechtscontrole is op het respect voor het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens. Het Hof moest al een aantal keren een uitspraak doen in gevoelige zaken voor mensen die in armoede leven inzake rechten omtrent de bescherming van privé- en gezinsleven (kinderen die uit huis worden geplaatst), inzake bescherming tegen onmenselijke en vernederende toestanden (de elektriciteit die wordt afgesloten), inzake het recht op een eerlijk proces (moeilijk of geen toegang tot justitie),... en heeft voor een dynamische jurisprudentie gezorgd. De auteurs zijn echter gematigd optimistisch over het verdere verloop. Régis Brilhat (Uitvoerend Secretaris van het Europese Comité voor sociale rechten) stelt op zijn beurt een ander soort, quasi-jurisdictioneel controlemechanisme voor: de procedure van collectieve klachten voor rechten uit het Europese Sociaal Handvest. Hij onderstreept in zijn stuk het potentieel van deze procedure. Feantsa en de Internationale Beweging ATD Vierde Wereld (twee niet-gouvernementele organisaties) vertellen waarom en hoe zij die procedure in het domein van de huisvesting hebben gebruikt en wat de draagwijdte van de bereikte resultaten is. (01.2.)

Het derde hoofdstuk behandelt twee recent aangenomen wetten die in het verlengde van het samenwerkingsakkoord liggen, namelijk *het herstel van de voorwaarden voor menselijke waardigheid en voor de mensenrechten*. De antidiscriminatiewet van 10 mei 2007 is het eerste voorbeeld. Ingrid Aendenboom (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding) legt in haar bijdrage de nadruk op twee motieven die direct met armoede te maken hebben, namelijk vermogen en sociale afkomst, en op de moeilijkheden om die motieven ook concreet als discriminatiegronden te doen erkennen. In Canada heeft dat laatste criterium al tot uitvoerige rechtspraak geleid, maar die is allesbehalve eenduidig. David Robitaille (professor recht en advocaat in Quebec) belicht de verschillende achterliggende opvattingen over armoede in de besluiten van de rechtbanken en

⁴ Geciteerd in Tourette, F. (2001). *Extrême pauvreté et droits de l'homme*, Presses universitaires de la Faculté de Droit de Clermont-Ferrand, Université d'Auvergne, Fondation Varenne, p. 111.

toont aan dat die niet immuun zijn voor het heersende, soms stereotype discours over mensen in armoede. Tot slot onderstreept Ludo Horemans (Voorzitter van het Europees Netwerk Armoedebestrijding) het nauwe verband tussen armoede en discriminatie aan de hand van concrete ervaringen van migranten. Hij pleit dan ook voor meer samenhang tussen het antidiscriminatiebeleid en de strijd tegen de armoede. Het tweede voorbeeld is de Franse wet van 5 maart 2007 die het inroepbaar recht op huisvesting instelt. Deze wet wekt immers enorm veel belangstelling bij iedereen die met armoede te maken heeft, ook in ons land, in een tijd waarin heel veel mensen en gezinnen geen fatsoenlijke huisvesting meer vinden. Bernard Lacharme (Secretaris-generaal van het Hoog Comité voor de huisvesting van kansarmen) licht ons in over de oorsprong, de toepassingsproblemen en de mogelijkheden van deze wet. (01.3.)

Het tweede deel bevat bijdragen over de drie hefboomen die volgens het samenwerkingsakkoord essentieel zijn om armoede te bestrijden: sociale zekerheid, openbare dienstverlening en participatie van de betrokkenen.

Elk van deze drie thematieken wordt voorafgegaan door een samenvatting van de werkzaamheden van het Steunpunt in de betrokken materie. Het is namelijk de opdracht van het Steunpunt om op een structurele wijze de dialoog, ingezet met het Algemeen Verslag, voort te zetten. Dit gebeurt concreet via het organiseren van overleggroepen waaraan personen deelnemen die met armoede geconfronteerd worden, hetzij in hun persoonlijk leven, hetzij beroepsmatig of via hun actief engagement. In het bijzonder wordt aandacht geschonken aan de participatie van verenigingen waar armen het woord nemen, zoals gewenst door de wetgevers⁵. De resultaten van deze dialoog worden opgenomen in de tweejaarlijkse verslagen van het Steunpunt⁶.

Voor de deelnemers aan het overleg op het Steunpunt zijn volgende elementen essentieel voor een sterke sociale zekerheid: eerder een universele bescherming dan een veelheid aan selectieve maatregelen, voldoende middelen, en de erkenning van een 'recht' op uitkeringen, die vandaag meer en meer op de helling komt te staan omdat uitkeringen steeds meer voorwaardelijk worden gemaakt. Patrick Feltesse (econoom) reflecteert over de functie van de sociale zekerheid in het kader van armoede. Hij situeert deze beschouwing binnen de evolutie van strategieën van armoedebestrijding en de toenemende ongelijkheid die in onze samenleving wordt vastgesteld. Jozef Pacolet (econoom) waarschuwt voor het almaar meer gehoorde pleidooi voor een meer selectieve sociale zekerheid. Dergelijk systeem gaat samen met een toenemende dualisering en privatisering, wat nadelig is voor de meest kwetsbare personen maar ook voor de bevolking in zijn geheel. (02.1.)

Ongerustheid over de privatisering van diensten die traditioneel door de overheid worden opgenomen, is de rode draad doorheen de thematische overlegbijeenkomsten: zijn rentabiliteit en solidariteit met elkaar te verzoenen? Een vraag die de openbare dienstverlening overstijgt, heeft

5 Artikel 5, § 1, laatste alinea en §2 van het Samenwerkingsakkoord betreffende de besteding van het armoedebestrijding.

6 De tweejaarlijkse verslagen vindt u terug op de website www.armoedebestrijding.be

betrekking op de rol van de staat. Luc Goossens (socioloog) behandelt deze problematiek in zijn bijdrage over het recht op huisvesting voor iedereen. Geneviève Lacroix en Patricia Schmitz, beiden werkzaam in een OCMW, vragen zich af of gebruikers binnen een dergelijk institutioneel kader wel kunnen deelnemen aan een participatief proces. (02.2.)

Het Steunpunt brengt in herinnering dat alle betrokkenen in de strijd tegen armoede een centrale plaats innemen in zijn werking. Participatie heeft echter enkel zin wanneer beleidsverantwoordelijken ook deelnemen aan de dialoog door de resultaten uit het overleg op te nemen in hun debatten en acties. De Verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de Armoede vragen aandacht voor de voorwaarden die moeten vervuld worden om een ware participatie van personen die in armoede leven te garanderen, waarbij zij zich vrij kunnen uitdrukken. Essentieel hiervoor is het collectief werk dat zich voltrekt binnen de verenigingen waarin personen in armoede zich herkennen. Michel Goffin (praktijkmeester en professor methodologie van maatschappelijk werk) vraagt zich af hoe het systeem van 'éducation permanente' dat de Franse Gemeenschap heeft voorzien, bijdraagt tot de participatie van kwetsbare personen. Hij doet dit vanuit zijn persoonlijke expertise en op basis van interviews met actoren uit de sector. Tot slot stelt Lut Vael (coördinator van Samenlevingsopbouw Gent) vast dat organisaties op het terrein steeds meer verzocht worden om deel te nemen aan de uitwerking van lokaal beleid. Deze positieve evolutie biedt echter nog geen garantie dat de zwakste groepen betere kansen hebben om erbij betrokken te worden. (02.3.)

Wij danken oprecht alle auteurs die hun tijd, hun deskundigheid en hun overtuiging met ons hebben willen delen. Ieder heeft op deze wijze een bijdrage geleverd om de krachtlijnen van het samenwerkingsakkoord over armoede in een nieuw daglicht te zetten. De ambitieuze engagementen van tien jaar geleden verdienen het immers opnieuw en krachtiger onder de aandacht te worden gebracht, vermits grote ongelijkheden in de uitoefening van de rechten van de mens vandaag nog steeds blijven bestaan. We hadden veel andere personen kunnen aanschrijven om een bijdrage te leveren, maar deze bundel streeft helemaal geen volledigheid na. We hopen dat de veelheid aan gezichtspunten die hier wordt aangereikt, vele lezers zal aanspreken en dat het open karakter van deze aanpak de lezer zal uitnodigen om zelf verder in te gaan op de vraagstelling.

Françoise DE BOE

Adjunct-coördinatrice

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

Jozef DE WITTE

Directeur

*Centrum voor gelijkheid van
kansen en voor racismebestrijding*