



ADVIES

**Tweejaarlijks verslag 2016-2017 over Armoede,
Bestaansonzekerheid, Sociale uitsluiting en Ongelijke toegang tot
de rechten**

17 mei 2018

Aanvrager	De Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC), bevoegd voor het beleid van de Bijstand aan Personen
Aanvraag ontvangen op	22 maart 2018
Aanvraag behandeld door	Commissies Economie – Werkgelegenheid – Fiscaliteit - Financiën en Diversiteit, Gelijke Kansen en Armoede
Aanvraag behandeld op	23 maart 2018 (<i>in aanwezigheid van vertegenwoordigers van het Steunpunt tot bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting</i>)
Advies uitgebracht door de plenaire zitting op	17 mei 2018

Vooraf

Deze adviesaanvraag betreffende het Verslag 2016-2017 over Bestaansonzekerheid, Armoede, Sociale uitsluiting en Ongelijke toegang tot rechten past in het kader van de uitvoering van artikel 4, §2 van het Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de continuïteit van het beleid inzake armoedebestrijding dat op 5 mei 1998 werd ondertekend. Dit artikel bepaalt dat « *de Federale Regering het Verslag binnen de maand na ontvangst bezorgt 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* ».

Sedert 2005 heeft de Raad adviezen uitgebracht over zes van de tweejaarlijkse Verslagen.

Op 24 februari 2005 bracht de Raad voor de eerste keer een advies uit over het **tweede** tweejaarlijks Verslag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting van december 2003, « *In dialoog* » genaamd. Op 18 mei 2006 bracht de Raad zijn advies uit over het **derde** tweejaarlijks Verslag van december 2005, « *Armoede uitbannen. Een Verslag over bestaansonzekerheid, armoede, sociale uitsluiting en de ongelijke toegang tot de rechten* ». Op 3 november 2008 bracht hij een advies uit over het **vierde** tweejaarlijks Verslag. Dit Verslag had als titel: « *Strijd tegen armoede : Evoluties en perspectieven. Een bijdrage aan het politiek debat en de politieke actie* ». Op 17 februari 2011 bracht de Raad een advies uit over het **vijfde** tweejaarlijks Verslag. Op 19 april 2012 formuleerde hij een advies over het **zesde** tweejaarlijks Verslag dat voornamelijk betrekking had op het recht op wonen en de toekomstperspectieven van jongeren. Tenslotte heeft de Raad eveneens een advies uitgebracht over het **zevende** tweejaarlijks Verslag 2012-2013, gewijd aan de bijdrage tot het politieke debat en de politieke actie.

De Raad wordt eveneens regelmatig om advies verzocht door het Brussels Observatorium voor Gezondheid en Welzijn wat betreft de Armoederapporten en de Brusselse Plannen inzake armoedebestrijding.

Onderhavig Verslag, “Burgerschap en Armoede” genaamd, vertrekt niet van een bestaande definitie van het burgerschap maar van de betekenis die hieraan door de deelnemers aan het overleg wordt gegeven, meer bepaald door dezen die ervaring hebben met armoede. Er komen vier essentiële aspecten van het burgerschap aan bod : gelijkheid, vrijheid, de mogelijkheid om verantwoordelijkheden te nemen en erkenning. De auteurs herinneren eraan dat het burgerschap zich niet beperkt tot het recht op een degelijke woning. De deelnemers hebben immers meermaals het belang onderstreept van het gezin, werk, onderwijs, gezondheid, rechtspraak, evenals het feit dat al deze rechten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Het Verslag behandelt het burgerschap in drie hoofdstukken : “Burger zijn, is gelijk zijn in menswaardigheid en in rechten”, “Burger zijn, is vrij zijn in de uitoefening van rechten en verantwoordelijkheden” en “Burger zijn, is verantwoordelijkheden kunnen opnemen”. Ook wordt in het Verslag de nodige aandacht gewijd aan het recht op een degelijke woning.

Advies

1. Algemene beschouwingen

De Raad wenst nogmaals de kwaliteit van de werkzaamheden van de auteurs van het Verslag en van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting te onderstrepen, evenals de duidelijkheid van de bewoordingen waardoor het Verslag voor iedereen begrijpelijk is.

De Raad verwelkomt de grote volledigheid van het werk dat door het Steunpunt met de hulp van talrijke actoren is verricht. Hij wijst bovendien op de meerwaarde van zo'n methode die gebaseerd is op een samenwerking met zeer uiteenlopende actoren, zoals personen in een armoedesituatie en de verenigingen waarin armen aan het woord komen, de sociale interveniënten van openbare en private diensten, vertegenwoordigers van de sociale partners, mutualiteiten, besturen, overheidsinstellingen van sociale zekerheid, enz.

De Raad onderstreept het belang van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en zijn behoud als een autonome en onafhankelijke dienst.

De Raad waardeert de procedure weerhouden voor de opstelling van het Verslag.

2. Bijzondere beschouwingen

2.1 De toegang tot de rechten

Zoals **de Raad** in een vorig advies heeft aangegeven, *“is het van belang dat de interveniënt op zoek gaat naar alle rechten waarop een gebruiker aanspraak kan maken, en niet alleen naar de rechten die deze laatste heeft gevraagd. Hij vraagt om een bijzondere aandacht aan gestandaardiseerde en volledige informatie van de interveniënten en de burgers te besteden. Voor **de Raad** moet de administratieve aanvraagprocedure zodanig worden uitgedacht dat ze alle prestaties dekt waarop de aanvrager aanspraak kan maken ten laste van de betrokken organisatie, zonder dat de aanvrager er uitdrukkelijk om moet verzoeken”*.¹

De Raad heeft gevraagd dat men op gewestelijk vlak normen zou bepalen die gebaseerd zijn op de beste praktijken van de 19 Brusselse OCMW, met het oog op een gelijke behandeling van de dossiers, met name wat betreft de voorwaarden inzake toekenning en de voor te leggen bewijsstukken².

2.2 De familiale doorstromingen

In zijn advies over de eenoudergezinnen heeft **de Raad** gevraagd om *“rekening houden met de familiale doorstromingen en beter het (de) ogenblik(ken) te begeleiden met de hulp van de bevoegde diensten (OCMW, COCOM, familiale planning, dienst voor alimentatievordering (DAVO)...)”*.³

¹ Initiatiefadvies van 19 april 2018 inzake het Brussels Armoederapport 2016 « Inzichten in non take-up van sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest » ([A-2018-032-ESR](#)).

² *Ibidem*.

³ Initiatiefadvies van 15 september 2016 betreffende de voorstellen van actiepistes om de situatie van alleenstaande ouders te verbeteren, onder meer op basis van de aanbevelingen van de studie van het Territoriaal Pact « Eenoudergezinnen in Brussel, status quaestionis in perspectief » ([A-2016-072-ESR](#)).

2.3 De kinderbijslag

Wat betreft de uitwerking van het toekomstig model van de kinderbijslag, had **de Raad** aangedrongen op het behoud van een logica van sociale zekerheid. Hij had hieraan toegevoegd dat *“hoewel de kinderbijslag, zoals overigens de rest van de sociale zekerheid en ook het tewerkstellingsbeleid, het loonbeleid, ... instrumenten zijn om armoede te voorkomen, betekent dit niet dat de vaststelling van een toestand van armoede een voorwaarde voor het toekennen van deze voordelen moet zijn. Bijgevolg zal het model zijn grondbeginselen moeten bewaren en een mechanisme van gemengde solidariteit moeten bekrachtigen. De universele dimensie van de kinderbijslag laat het toe dat deze blijft behouden in het ‘conceptueel gebied’ van de sociale zekerheid. Deze berust op het beginsel van een horizontale interpersoonlijke solidariteit tussen gezinnen zonder kinderen en gezinnen met kinderen. De kinderbijslag is voor gezinnen een fundamenteel element van het inkomensbeleid. Hij wordt toegekend aan alle kinderen, ongeacht hun levensomstandigheden. Deze horizontale solidariteit geeft de voorziening al haar legitimiteit. De kinderbijslag voor « arme gezinnen » voorbehouden, zou gelijkstaan met het doorvoeren van een verschuiving van een logica van sociale zekerheid naar een ondersteunende logica. Dit zou het stelsel verzwakken door de legitimiteit ervan bij een deel van de bevolking te ontnemen. **De Raad** is dus van mening dat de toekenning van de kinderbijslag niet aan een onderzoek van de middelen of aan een inkomensbeperking moet worden onderworpen. Het universele stelsel moet echter worden aangevuld met een selectief bestanddeel, dat een beroep doet op de verticale solidariteit van de hoge naar de lage inkomens toe. Dit selectief bestanddeel laat het gezinnen met lage inkomens toe om van aanzienlijkere prestaties te genieten.*

*Anderzijds benadrukt **de Raad** het belang van het paritair beheer van deze bevoegdheid, die het toelaat om een functionele verankering van de overgehevelde materies in de sociale zekerheid te bewaren. Hij herinnert eraan dat hij in zijn advies van 21 november 2013 heeft gevraagd om « het paritair beheer op het niveau van de gefedereerde entiteiten te vrijwaren, dat de functionele banden waarborgt met de sociale zekerheidsmateries die onder de bevoegdheid van de federale entiteit zijn gebleven.*

*Wat het Handvest van de sociaal verzekerde betreft, herinnert **de Raad** eraan dat hij in zijn advies van 16 juni 2016 van oordeel was dat « teneinde een efficiënt beheer van deze materie door de operatoren te verzekeren, het Handvest van de sociaal verzekerde de kern van hun werking moet vormen”.*⁴

2.4 Het niet opnemen van de rechten

Zoals **de Raad** er reeds op heeft gewezen in zijn advies over de kinderbijslag, dringt hij aan op de noodzaak om zo eenvoudig, transparant en begrijpelijk mogelijke toekenningsvoorwaarden te voorzien. Het niet opnemen van rechten is namelijk niet enkel het gevolg van de onwetendheid van potentiële aanvragers of disfuncties, maar eveneens van overdreven ingewikkelde voorwaarden, slecht uitgewerkte selectievoorwaarden en/of te precieze controles.

2.5 Het vrijwilligerswerk

Het verrichten van vrijwilligerswerk wordt terecht door de voor het Verslag geraadpleegde verenigingen als een middel gezien om het burgerschap uit te oefenen.

⁴ Initiatiefadvies inzake het toekomstige kinderbijslagmodel in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. 5 maart 2018, bekrachtigd door de Plenaire zitting van 15 maart 2018 ([A-2018-017-ESR](#)).

De Raad vraagt dat de instellingen voor de toekenning van sociale toelagen en hulp aandacht zouden besteden aan dit positief element teneinde hun gebruikers toe te staan om een activiteit als vrijwilliger uit te oefenen. Deze vorm van participatie inzake burgerschap moet worden beschouwd als een stap in de sociale en professionele integratie van hun gebruikers.

2.6 De huisvesting

Inzake huisvesting verwijst **de Raad** naar drie adviezen die hij recentelijk heeft uitgebracht :

- Advies van 15 september 2016 betreffende het ontwerp van ordonnantie met het oog op de regionalisering van de huurovereenkomst voor de woning⁵;
- Advies van 22 december 2016 betreffende het ontwerp van uitvoeringsbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot invoering van een rooster van indicatieve huurprijzen⁶;
- Initiatiefadvies van 15 maart 2018 inzake de Paritaire huurcommissie⁷;

In zijn initiatiefadvies⁸ betreffende de voorstellen van actiepistes om de situatie van alleenstaande ouders te verbeteren, stelde **de Raad** bovendien voor :

“18. Begeleiding van de invoering van een huurtoelage door de plafonnering van de betrokken huurprijzen.

19. Invoering van instrumenten voor een huurprijzenbeleid ontvankelijk voor het gendervraagstuk met mechanismen om het huren van een woning toegankelijk te maken (rooster met referentiehurprijzen, plafonds voor de huurprijzen, beperking van de lasten in functie van de inkomstenpercentages, kwaliteitscriteria voor woningen...).

20. De toegang tot een sociale woning voor eenoudergezinnen vergemakkelijken.

21. De impact van de huurlasten in de sector van de publieke sociale woningen beperken.

22. Het versneld op de markt brengen van kwaliteitsvolle woningen aan gemiddelde prijzen, vooral woningen met 3 of meer slaapkamers.

23. De mogelijkheid onderzoeken van een controle van de stijging van de huurprijzen tussen twee verhuringen, en zelfs een blokkering van de huurprijzen.

24. Invoering van selectieve huisvestingspremies voor gezinnen met een enig en laag inkomen, wat de huur van degelijke woningen op de privémarkt zou toelaten, zoals elders in Europa.

25. Individualisering van de rechten op toelagen in bijzondere situaties inzake sociale bijstand, huisvesting, zoals « co-location » of een gedeelde woning.

26. Ontwikkeling van een actieve benadering van het echtelijk en intra-familiaal geweld.

27. Waken over de bescherming van de kinderen in alle situaties”.

⁵ [A-2016-067-ESR](#)

⁶ [A-2016-097-ESR](#)

⁷ [A-2018-024-ESR](#)

⁸ [A-2016-072-ESR](#)

2.6.1 Het statuut van samenwonende

De Raad herhaalt zijn standpunt betreffende het onderscheid tussen “alleenstaande” en “samenwonende”. *“Het onderscheid tussen alleenstaande en samenwonende, evenals de financiële gevolgen die hieruit voortvloeien, werken moeilijke situaties in de hand. Omwille van dit statuut aarzelen armen om samen te leven, raken ze geïsoleerd en wordt de solidariteit gebroken gezien ze elkaar niet kunnen helpen door eenzelfde woning te delen”*⁹.

*“De Raad hecht een bijzonder belang aan de kwestie van het samenwonen en aan de problemen die eruit kunnen voortvloeien : hoe kwalificeert men samenwonenden ? Hoe staat het hiermee wanneer een persoon ten laste is ? De Raad herhaalt het belang om rekening te houden met de overgangsmomenten, die veelvuldig kunnen zijn en die personen kwetsbaar maken. Sommigen kunnen verschillende statuten op verschillende momenten cumuleren”*¹⁰.

2.6.2 De gelijkheid tussen vrouwen en mannen

De Raad betreurt dat in het Verslag geen genderanalyse wordt uitgevoerd. Hij stelt de opname van een specifiek genderhoofdstuk voor. Ook herinnert hij aan de verplichtingen op dit gebied in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Deze zijn vastgelegd in de ordonnantie van 29 maart 2012 die betrekking heeft op de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Gewest.

2.6.3 Het referentieadres

De Raad onderstreept het nut van deze maatregel om bepaalde sociale rechten te recupereren. Deze vormt dan ook een eerste stap inzake burgerschap. Er moeten geharmoniseerde praktijken worden uitgewerkt tussen de verschillende instanties voor de toekenning van het referentieadres, dit met het oog op een harmonisatie van de toekenningsvoorwaarden en teneinde een uitwisseling van gegevens mogelijk te maken.

*
* * *

⁹ Advies van de Raad van 19 april 2012 betreffende het tweejaarlijkse Verslag 2010-2011 over Bestaansonzekerheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en Ongelijke Toegang tot de Rechten.

¹⁰ Initiatiefadvies van 19 april 2018 inzake het Brussels Armoederapport 2016 « Inzichten in non take-up van sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest » ([A-2018-032-ESR](#)).