

ADVIES

Tweejaarlijks Verslag 2012-2013 over bestaansonzekerheid, armoede, sociale uitsluiting en ongelijke toegang tot de rechten

19 juni 2014

| | |
|--|--|
| Aanvrager | Minister Huytebroeck en Minister Grouwels van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC), belast met het beleid inzake Bijstand aan Personen |
| Aanvraag ontvangen op | 19.03.2014 |
| Aanvraag behandeld door | Commissies Economie - Werkgelegenheid - Financiën - Fiscaliteit en Diversiteit, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding |
| Aanvraag behandeld op | 22.03.2014 (<i>voorstelling van het Verslag door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting</i>) en 14.05.2014 |
| Advies uitgebracht door de plenaire zitting van | 19.06.2014 |

Vooraf

Deze adviesaanvraag betreffende het Verslag 2012-2013 over bestaansonzekerheid, armoede, sociale uitsluiting en ongelijke toegang tot de 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 vijf 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, « *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* ». Op 17 februari 2011 bracht de Raad dan een advies uit over het **vijfde** tweejaarlijks Verslag. Op 19 april 2012 tenslotte, formuleerde hij een advies over het **zesde** tweejaarlijks Verslag dat voornamelijk betrekking had op het recht op wonen en de toekomstperspectieven van jongeren.

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.

Dit **zevende** tweejaarlijks Verslag 2012-2013, dat is opgesteld door het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (het « Steunpunt »), draagt - net als de vorige Verslagen - bij tot de evaluatie van de effectieve uitoefening van de fundamentele rechten die op proef wordt gesteld door armoede. Het formuleert tevens aanbevelingen voor de overheid om de voorwaarden voor de uitoefening ervan te herstellen en om bij te dragen tot het debat en het gevoerde beleid.

Dit Verslag, « *Sociale bescherming en armoede* » genaamd, is gewijd aan het fundamenteel recht op sociale bescherming, namelijk sociale zekerheid en sociale bijstand, bevoegdheden van de federale overheid, omwille van het verband met de sociale zekerheid of met de sociale bijstand beheerd door de POD Maatschappelijke Integratie, maar met gevolgen op gewestelijk vlak, met name in het kader van de Zesde Staatshervorming, en met gewestelijke repercussies wat betreft de geplande uitsluitingen uit de werkloosheid en de overgang van deze uitgesloten werklozen naar de sociale bijstand verleend door de OCMW op het niveau van de gemeenten.

De sociale bescherming komt vanuit vijf oogpunten aan bod in het Verslag : de sociale bescherming voor personen zonder werk, de zieken en andersvaliden, de gepensioneerden (en toekomstige gepensioneerden), de kinderen en hun gezin. Het behandelt eveneens transversale vraagstukken die essentiële uitdagingen vormen voor de sociale bescherming in haar geheel. Denken we maar aan het statuut van « samenwonende » of de non take-up van rechten.

Advies

1. Algemene beschouwingen

De Raad wenst nogmaals de kwaliteit van het werk te onderstrepen van de auteurs van het Verslag en van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, evenals de eenvoudige formulering van de bewoordingen die voor iedereen toegankelijk zijn.

De Raad onthoudt uit de lezing van het Verslag dat de keuze voor de materie van het fundamenteel recht op sociale bescherming op unanieme wijze werd gemaakt door de leden van het begeleidingscomité van het Steunpunt. Hij treedt deze keuze vanzelfsprekend bij.

De Raad erkent het uiterst volledig werk dat is geleverd door het Steunpunt, met de hulp van talrijke actoren. Immers, het Verslag werd opgesteld samen met zeer uiteenlopende actoren, zoals personen die zich in een armoedesituatie bevinden en de verenigingen waarin arme personen het woord nemen, sociale actoren uit de openbare en private sector, vertegenwoordigers van de sociale partners, van mutualiteiten, van besturen, openbare instellingen inzake sociale zekerheid, enz.

Hij onderstreept het belang van het feit dat de verhalen ingezameld door het Steunpunt n.a.v. interviews hebben bevestigd dat deze personen over het algemeen worden geconfronteerd met verschillende gelijktijdige problemen : een ontoereikende sociale bescherming op één gebied veroorzaakt een verzwakking van andere beschermingsmechanismen, en de overstappen van het ene statuut naar een ander zijn ogenblikken waarop de sociale bescherming in gevaar is.

De Raad stelt de methode op prijs die werd weerhouden voor de opstelling van het Verslag.

De Raad pleit voor een bijkomend hoofdstuk waarin de situatie in de verschillende gewesten op duidelijke wijze wordt uiteengezet. Dit zou de wederzijdse kennis van de specifieke gewestelijke kenmerken van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevorderen.

De Raad wenst in dit verband en met tevredenheid te onderstrepen dat er met de suggestie, die hij had geformuleerd in zijn advies over het vorige Verslag, « *om van bij de opmaak ervan de genderdimensies erin op te nemen (beginsel van gendermainstreaming)* », rekening is gehouden. Het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen heeft immers het volledig ontwerp van dit Verslag nagelezen vanuit het oogpunt van de gendergelijkheid.

Vanuit hetzelfde oogpunt van het « thematisch overleg » had **de Raad** in zijn advies van 19 april 2012 de wens geuit dat deze overleggroepen in de toekomst zouden worden uitgebreid met een specifieke bevolkingsgroep waarvan de bestaanszekerheid in het gedrang kan komen, nl. sommige zelfstandigen.

De Raad stelt met tevredenheid vast dat er verenigingen en personen, die de zelfstandigen vertegenwoordigen, hebben deelgenomen aan de werkzaamheden en dat een paragraaf van de « transversale vraagstukken » (3.5) is gewijd aan de « toegang tot de sociale zekerheid voor zelfstandigen » : « *De toegang tot het OCMW voor zelfstandigen, en de toekenning van een leefloon en maatschappelijke dienstverlening, blijven een knelpunt. Mede onder impuls van verenigingen die zelfstandigen in moeilijkheden begeleiden, is er een voorzichtige positieve tendens op dit vlak* ». In hoofdstuk II « *Sociale bescherming voor wie geen werk heeft* » wordt bovendien het geval behandeld van de « *armoede onder zelfstandigen* » en de « *faillissementsverzekering* ».

In zijn advies van 28 oktober 2010 betreffende het Brussels actieplan inzake armoedebestrijding had **de Raad** het belang onderstreept van de strijd tegen de *oorzaken* van armoede en van de groeiende verpaupering, terzelfder tijd als de strijd tegen de *symptomen* en de *gevolgen* van armoede. Welnu, hij is nog steeds van mening dat het proces van precarisering het gevolg is van tal van factoren die met name verband houden met de discriminatie in het onderwijs, met tewerkstelling, huisvesting, mobiliteit, levenskost of genderkwesties. Volgens hem moet deze factoren in aanmerking worden genomen om de fenomenen van precarisering te begrijpen teneinde specifieke en multifactoriële benaderingen mogelijk te maken.

In deze multifactoriële context staat het effectief karakter van de sociale bescherming centraal. **De Raad** is van mening dat deze effectiviteit, die het thema vormt van dit zevende tweejaarlijks Verslag, moet worden versterkt.

Aangezien verschillende factoren aan de basis liggen van armoedesituaties, is **de Raad** van oordeel dat een globaal beleid van transversale preventieve acties zich opdringt. Sommige acties ressorteren onder de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Denken we maar aan het beleid voor de tewerkstelling van Brusselse werkzoekenden, de ontwikkeling van de economie, de steun aan economische activiteiten waarvan men weet dat zij van nature laaggeschoolde en in het Brussels gewest woonachtige personen aanwerven, zoals bepaald in het GPDO¹ (horeca, kleinhandel, bouw en renovatie van woningen...), de toegang tot woongelegenheden (door de bouw van sociale woningen of door het aanbod van woningen tegen betaalbare prijzen, de strijd tegen het vroegtijdig schoolverlaten, de voortgezette beroepsopleiding, de professionele en interregionale mobiliteit, de strijd tegen elke vorm van discriminatie, de toegang tot structuren van kinderopvang, de voortzetting van het beleid voor de heropleving van arme wijken, ...

Gelet op de omvang van de armoede in het Brussels gewest, stellen **de middenstandsorganisaties** - in beleidstermen - voor dat de impact van elke gewestelijke of gemeentelijke beleidsmaatregel op de armoede zou worden gemeten, en met name op het aantal faillissementen en de rentabiliteit van de ondernemingen.

2. Bijzondere beschouwingen

2.1 Transversale kwesties

2.1.1 Sociale bescherming, fundamentele rechten en armoede

Op macro-economisch vlak is **de Raad** van oordeel dat de strijd tegen armoede, voor zover deze op intensieve wijze wordt gevoerd, tot uiting moet komen door een grotere sociale cohesie en door een toename van de koopkracht en van het privéverbruik van de bevolking, gecombineerd met een groei van de ondernemingen gericht op de lokale markt, wat betreft - de verbetering van - hun economische prestaties en, tegelijkertijd, het creëren van kwaliteitsvolle jobs.

2.1.2 Statuut van "samenwonende"

De Raad kan enkel de beschouwingen herhalen die hij heeft geformuleerd in zijn advies over het Verslag 2010-2011 (met name gewijd aan het recht op wonen) : *"Het onderscheid tussen alleenstaande en samenwonende, evenals de financiële gevolgen die hieruit voortvloeien, werken*

¹ Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling

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.”

De Raad herhaalt zijn vraag *“om de kwestie van de kosten en opbrengsten voor de sociale zekerheid van de individualisering van de sociale rechten grondig te bestuderen”*.

2.1.3 Eenoudergezinnen

Volgens de studie *“Eenoudergezinnen in Brussel, Status quaestionis in perspectief”*², vormen de eenoudergezinnen een belangrijk gegeven in het Brussels gewest. Zij vertegenwoordigen 56.762 gezinnen,, d.w.z. 33% van de gezinnen met kinderen, en 87% van deze gezinnen hebben een vrouw als gezinshoofd.

In deze studie wordt duidelijk aangetoond dat de situatie van de eenoudergezinnen vaak zeer kwetsbaar is: zij kennen meer werkloosheidssituaties, en de activeringsmaatregelen hebben weinig effect op de vrouwen aan het hoofd van eenoudergezinnen : de terugkeer van alleenstaande moeders op de arbeidsmarkt verloopt dan ook moeilijk.

De Raad vraagt dat het sociaaleconomisch beleid beter rekening zou houden met de realiteit van de kwetsbare eenoudergezinnen, door :

- de toegang tot en het behoud van de tewerkstelling voor gezinshoofden van eenoudergezinnen te bevorderen, evenals het behoud van het genot van vervangingsinkomens en huisvestingssteun;
- een percentage van de plaatsen in de kinderopvang voor te behouden aan eenoudergezinnen teneinde de stappen ondernomen door de gezinshoofden inzake opleiding en wat betreft het zoeken naar werk te vergemakkelijken;
- een aangepaste begeleiding op te zetten van alleenstaande vrouwen met kind(eren) opdat zij zouden kunnen deelnemen aan kwalificerende opleidingen die hen toegang zullen bieden tot de arbeidsmarkt.

2.1.4 Problematiek van de “non take-up” van rechten

Het Verslag behandelt een zorgwekkende problematiek in het licht van een grotere effectiviteit van de rechten van personen op sociale toelagen : de non take-up.

De oorspronkelijke definitie van de non take-up verwijst naar *alle personen die in aanmerking komen voor een sociale prestatie maar deze - hoe dan ook - niet ontvangen* : *“Het in aanmerking komen voor de prestaties vormt het criterium waarop het begrip “non take-up” is gebaseerd om het verschil te maken tussen de bevolking die mogelijks in aanmerking komt en deze die in aanmerking komt en de prestatie ontvangt, dit teneinde de impact van het sociaal beleid te plannen en te meten op basis van cijfergegevens”*³.

² *“Eenoudergezinnen in Brussel, Status quaestionis in perspectief”*, Brussel, november 2013 (Technisch Platform Eenoudergezinnen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

³ « De non take-up van rechten en diensten : elementen voor een analyserooster », Rhône-Alpes, september 2008.

| Belangrijkste soorten van “non take-up” | |
|--|--|
| <i>Non take-up want geen kennis</i> | Een persoon, die in aanmerking komt voor een prestatie of dienst, ontvangt deze niet want hij/zij heeft deze niet aangevraagd omwille van een gebrek aan informatie over het bestaan en/of wijze van verkrijging ervan. |
| <i>Non take-up want geen aanvraag</i> | Een persoon, die in aanmerking komt voor een prestatie of dienst, ontvangt deze niet want hij/zij heeft deze niet aangevraagd : omwille van een weigering of bij gebrek aan belangstelling, omwille van moeilijkheden inzake bereikbaarheid (afstand, mobiliteit), omwille van het gevaar voor stigmatisering of een gevoel van discriminatie, omwille van de vrees voor geassocieerde negatieve effecten of omwille van de geringschatting van zijn/haar eigen in aanmerking komen / ontvankelijkheid...; omwille van de terugtrekking (uit een circuit van ondersteuning of wederzijdse ondersteuning, door ontworteling uit een leefomgeving...). |
| <i>Non take-up want geen ontvangst</i> | Een persoon, die in aanmerking komt voor een prestatie of dienst, ontvangt deze niet : door de opgave van de stappen om deze te bekomen omwille van diverse redenen : wijzigingen van situaties, niet-aansluiting bij het aanbod of de procedures voor verkrijging bij gebrek aan redenen en kennis; door het verwerpen van het voorstel omwille van diverse redenen; door onoplettendheid wat betreft de procedures (nalatigheid wat betreft een aanbod of omwille van andere redenen); door de gebrekkige werking van de dienstverlenende dienst die een fout begaat of vertraging oploopt. |

De Raad wenst dat men zich meer zou interesseren voor de redenen van de « *non take-up* », dit teneinde erover te waken dat elke persoon, die in aanmerking komt voor een sociale prestatie, deze ook daadwerkelijk zou kunnen genieten.

2.2 Sociale bescherming voor personen zonder werk

2.2.1 Het creëren van werkgelegenheid

De Raad is van oordeel dat de beste oplossing om op grote schaal komaf te maken met armoede erin bestaat, duurzame bezoldigde of zelfstandige werkgelegenheid te creëren. Hij onderstreept dat de

kleine ondernemingen, die vaak op zoek zijn naar bekwaam en gemotiveerd personeel, een tewerkstellingspool vormen die niet mag worden verwaarloosd.

Vertrekkend van de vaststelling dat tal van personen hun eigen onderneming oprichten omdat zij geen bezoldigde arbeid vinden die overeenstemt met hun kwalificatie en/of om te ontsnappen aan de druk van het activeringsbeleid, zonder hiertoe noodzakelijkerwijs de vereiste bekwaamheden als ondernemer te bezitten en middelen om hun project te laten slagen, stelt **de Raad** voor om hun begeleiding te versterken, zowel bij lancering als tijdens de eerste jaren van de activiteit van de onderneming. Hij stelt met name voor om de opdracht van pre-activiteitsadvies uit te breiden met opvolgingsadvies.

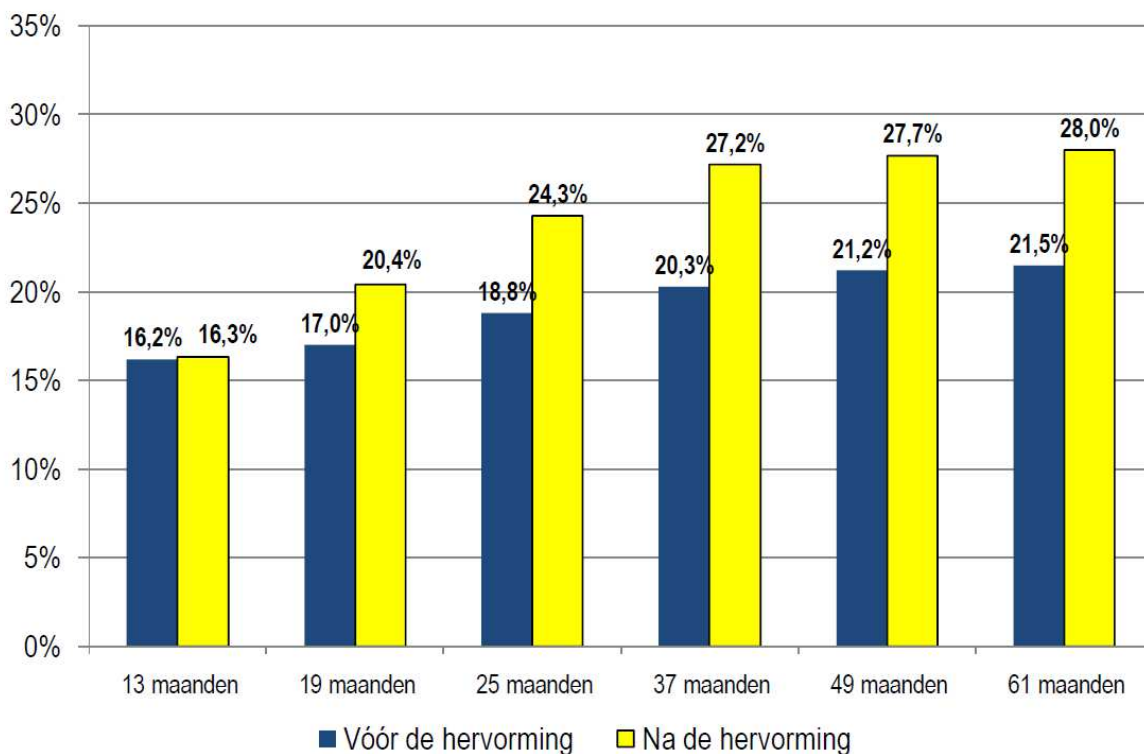
2.2.2 Gevolgen van de versterkte degressiviteit van de werkloosheid en van de inschakelingstoelagen in de tijd

De Raad neemt de beschouwingen over die zijn geformuleerd door het secretariaat van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven⁴ : *“Aangezien de werkloosheidsuitkeringen sterker dalen doorheen de tijd, heeft de hervorming ook het vermogen van werkloosheidsuitkeringen aangetast om de werkloze én zijn gezin inkomenszekerheid te verschaffen en hen tegen armoede te beschermen wanneer ze werkloos blijven.*

De keerzijde van de hervorming (versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen) komt duidelijk tot uiting. Terwijl vóór de hervorming het armoederisico toenam van 16,2% na 13 maanden tot 21,5% na 61 maanden, is die toename na de hervorming veel sterker. Op het einde van de tijdshorizon is het armoederisico bijna een derde hoger : 28,0% tegen 21,5% (...).

De werklozen die na de hervorming niet terug aan de slag geraken zijn inderdaad de verliezers, zeker als de werkloosheidsuitkering - of inschakelingstoelage - hun enige bron van inkomen is. Uit eerdere onderzoeksbevindingen van het secretariaat bleek dat de uitkeringsbedragen reeds vóór de hervorming dan vaak maar net of helemaal niet volstonden om aan de armoede te ontsnappen. Wie wel het werk hervat, vergaat het duidelijk beter.

⁴ Uittreksels. Studie gevoerd door de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (samengevat in de maandelijkse sociaaleconomische nieuwsbrief met nr. 200-31/03/2014).



Armoederisicograad bij volledige werkloosheid met armoedegrens op 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen (Centrale Raad voor het Bedrijfsleven - Sociaaleconomische nieuwsbrief nr. 200-31/03/2014).

De toekomst zal uitwijzen of werklozen in vergelijking met de situatie vóór de hervorming, ondanks bovenstaande bedenkingen, inderdaad minder lang werkloos blijven, zonder dat dit gevolgen heeft voor de kwaliteit van de wedertewerkstelling (o.a. loonvooruitzichten en jobstabiliteit)."

De Raad vestigt de aandacht op het bestaan van een publiek dat bijzonder kwetsbaar is wat betreft de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen en de beperking in de tijd van de inschakelingstoelagen : de eenoudergezinnen waarvan de gezinshoofden meestal vrouwen zijn.

Het blijkt dat de personen, die vanaf 2015 door deze maatregel zullen worden getroffen, overwegend vrouwen zijn van 20 tot 50 jaar en voornamelijk gezinshoofden en samenwonenden.

Of zoals aangegeven in het Verslag : *"de beperking van de toelage tot drie jaar en tot de leeftijd van 33 jaar kan de leefomstandigheden van de rechthebbenden (en van hun gezin) in het gedrang brengen indien het verlaten van het systeem niet wordt gevolgd door de overgang naar een duurzame job"*.

2.2.3 Evaluatie van de impact van de hervorming van de werkloosheidsverzekering op de armoede

De Raad neemt eveneens de beschouwing van het Verslag over die stelt dat een meting van de impact op de armoede van het nieuwe activeringsplan voor werklozen (rekening houdend met het genderperspectief) relevant blijft, ondanks de reeds uitgevoerde evaluaties.

2.2.4 Verbetering van de dienstverlening van de OCMW aan de zelfstandigen

Bewust van de situatie van de zelfstandigen op het terrein, die vaak aarzelen om rechtstreeks beroep te doen op het OCMW om informatie en advies te bekomen, onderschrijft **de Raad** de aanbeveling in het Verslag om de dienstverlening van de OCMW te verbeteren voor de zelfstandigen die in moeilijkheden verkeren⁵. **De middenstandsorganisaties** vinden dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, en zelfs de OCMW de samenwerkingsakkoorden zouden moeten kunnen uitbreiden met organisaties van zelfstandigen die vertrouwd zijn met de specifieke problemen van deze doelgroep en die beschikken over de vereiste knowhow.

2.2.5 De faillissementsverzekering en de vergoeding voor de stopzetting van de activiteit

De Raad is van oordeel dat de verzekering bij faillissement, die fungeert als vervangende uitkering voor de zelfstandige, die failliet is gegaan, weinig bekend is, slechts een tijdelijke oplossing biedt en vooral geen oplossing is voor de zelfstandige die niet failliet is gegaan maar kampt met financiële problemen.

De middenstandsorganisaties zijn voorstander van de voorziening van de vergoeding voor de stopzetting van de activiteit. De actoren op het terrein zijn gewonnen voor dit concept dat een soort van tijdelijke werkloosheidsuitkering zou vormen ingevolge een gedwongen stopzetting van de activiteit vóór faillissement of ingevolge een faillissement.

2.3 Sociale bescherming voor de kinderen en hun gezin

Een van de kenmerken van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is de oververtegenwoordiging van de eenoudergezinnen waarvan de gezinshoofden meestal vrouwen zijn.

De Raad heeft hierboven deze kwestie ontleed vanuit het oogpunt van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen en van de beperking in de tijd van de inschakelingstoelagen.

De beperking van de financiële middelen in het gezin kan de leefomstandigheden van de gezinsleden aantasten en ongunstige gevolgen meebrengen, zoals de toegang tot een degelijke woning, de toegang tot verzorging, tot onderwijs, enz.

Welnu, **de Raad** pleit voor de uitvoering van een studie over de impact van de hervorming van de werkloosheid vanuit het oogpunt van de sociale bescherming voor kinderen en hun gezin.

*
* *

⁵ Verslag, bladzijde 58.