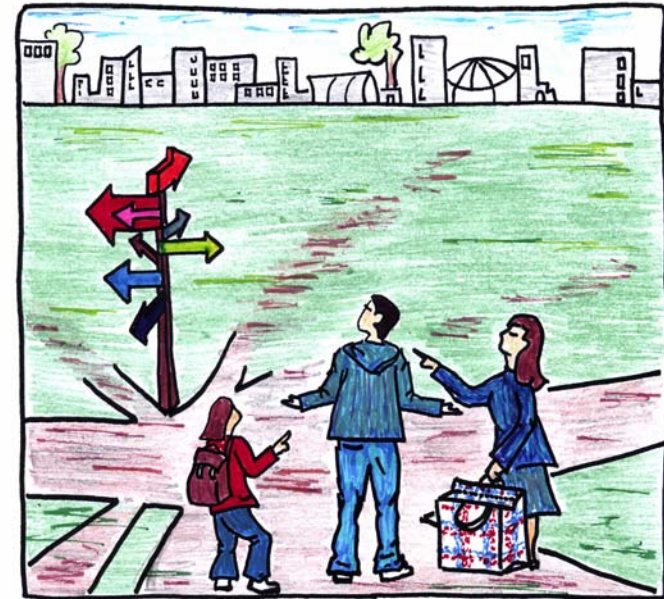


Voorwaardelijkheid van rechten

Gewaarborgde rechten,
toepassing gebonden aan voorwaarden

Collectief werk



Verenigingen partners van
het Algemeen Verslag over de armoede

Voorwaardelijkheid van rechten

Gewaarborgde rechten, toepassing gebonden aan voorwaarden

INHOUDSTAFEL

Inleiding

1. Werkwijze in het kort
2. Een concrete situatie om het belang van dit thema te illustreren. Zonder rechten na een zwangerschap
3. Activering en het recht op werk
 - 3.1. Recht op werk?
 - 3.2. Waartoe leidt activering?
4. Het recht op een referentieadres en de toepassing ervan
 - 4.1. Inleiding
 - 4.2. Een concreet voorbeeld
 - 4.3. Dakloos = rechteloos
 - 4.4. Twee manieren om aan een referentieadres te komen
5. De formele erkenning van een recht is: een moeizame en ongelijke strijd
 - 5.1. De strijd van Louis
 - 5.2. Enkele lessen uit het verhaal van Louis.
 - 5.3. De formele erkenning van een recht, is niet altijd zijn rechten terugkrijgen.
6. Hoe de maatschappij is geëvolueerd in de laatste decennia
7. Wat belet de toepassing van rechten?
 - 7.1. Willekeur
 - 7.2. Angst... en moed om gerechtelijke stappen te ondernemen
 - 7.3. Slachtoffers van voorwaarden waaraan anderen niet voldoen!
 - 7.4. Gebrek aan informatie, ingewikkelde procedures
 - 7.5. Voorwaardelijke rechtsbijstand

Besluit

Verantwoordelijke uitgever:
Régis De Muylder
Victor Jacobsaan, 12
1040 Brussel

november 2010

Promotion communautaire – Le Pivot asbl.
Rue Louis Hap, 51 – 1040 Bruxelles
0475 927673

Solidarités Nouvelles asbl.
Rue Léopold, 36 – 6000 Charleroi
071 303677

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale
uitsluiting bood logistieke steun voor dit gezamenlijk werk.

Bijlage: Verenigingen die dit verslag onderschrijven

APGA - Antwerps Platform Generatiearmen vzw.
Sint-Jansplein, 53 – 2060 Antwerpen
03 7708679

ATD Quart Monde Belgique asbl / ATD Vierde Wereld België vzw.
Avenue Victor Jacobslaan, 12 – 1040 Bruxelles / Brussel
02 6479900

Centrum Kauwenberg vzw
Korte Winkelstraat, 1 – 2000 Antwerpen
03 2327296

DAK (Daklozen Actie Komitee).
Luikstraat, 2 Bus 1 – 2000 Antwerpen
0495 530092

DAL Mons-Borinage
Contact : 0472 360889

De Vrolijke Kring vzw.
Priestersstraat, 38 B01 – 9600 Ronse
0495 636135 (055 316791)

Front commun SDF asbl.
Rue du Progrès, 225/1 – 1030 Bruxelles
0479 686020

La Rochelle asbl. Espace de développement communautaire
Rue des Ecoles, 2 6044 ROUX
071 451522

Mouvement Luttes Solidarités Travail (LST)
Rue Pépin, 27 – 5000 Namur
081 221743

Inleiding

In België blijft het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA)¹, en de voorafgaande samenwerking, een belangrijk referentie, in het bijzonder voor de meewerkende en schrijvende verenigingen. Deze partnerverenigingen werken samen met mensen in grote armoede in de drie regio's van ons land. Zij hebben sinds de publicatie hun samenwerking verdergezet.

In 2008 werd in het kader van de ontmoetingen met partnerverenigingen het idee geopperd om samen onderzoek te verrichten naar nieuwe voorwaarden die de toepassing van rechten beïnvloeden. Het project bleek uitermate belangrijk en zelfs prioritair omdat het erg nauw aansluit bij de leefwereld van de mensen en gezinnen in grote armoede.

De meeste partnerverenigingen die betrokken zijn bij de follow-up van het AVA - zowel in de Vlaamse gemeenschap als in het gewest, in de Franse gemeenschap, in het Waalse gewest en in het Brussels Hoofdstedelijk gewest - stellen vast dat de opgelegde voorwaarden helemaal niet bijdragen tot de emancipatie van de allerarmsten. Velen van hen belanden zo in een toestand van 'blijvende ellende' waaraan ze almaar moeilijker kunnen ontsnappen.

1. Werkwijze in het kort

Uniek aan het AVA was dat het tot stand kwam met "mensen die in armoede leefden". Een eerste voorbereiding gebeurde in de eigen vereniging, daarna waren er de ontmoetingen met andere verenigingen en tenslotte was er de dialoog met andere belanghebbenden in de strijd tegen armoede².

¹Het Algemeen Verslag over de Armoede is een realisatie van Koning Boudewijnstichting, ATD Vierde Wereldbeweging België en de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, afdeling OCMW. Men kan het downloaden op www.armoedebestrijding.be/publications/AVA95.pdf.

² Een uitvoerige uiteenzetting van deze methode is terug te vinden in de eerste twee tweejaarlijkse publicaties van het Steunpunt tot bestrijding van armoede,

Deze bijdrage is het resultaat van overleg tussen leden van verenigingen, en niet met andere belanghebbenden, zoals gebruikelijk bij dergelijke dialoogmethodes. Dit document is voor de verenigingen cruciaal. Het blijft noodzakelijk dat mensen die in armoede leven en militant zijn in een vereniging, hun ervaringen onder elkaar kunnen uitwisselen, hun standpunten aan elkaar toetsen en tot een gemeenschappelijk antwoord komen. Een antwoord dat ze daarna in de strijd tegen armoede naar andere belanghebbenden kunnen richten.

Deze manier van werken vroeg tijd. Bovendien spraken de deelnemers uit verschillende regio's van het land niet allen dezelfde taal. Grote inspanningen waarborgden de vertalingen. Werkgroepen per taal vergemakkelijkten de uitwisseling. Tijdens de plenaire bijeenkomsten waren er simultane of opeenvolgende vertalingen, afhankelijk van de situatie.

Deze gezamenlijke denkoefening gaat over het echte leven van de allerarmsten. Steeds vaker krijgen zij te maken met voorwaarden die invloed hebben op de toegang tot tal van rechten. Met als uitgangspunt de input van verenigingen over levensechte situaties, gingen wij van start met gezamenlijke denkoefeningen en uitwisselingen.

In deze publicatie vindt u een overzicht van de bijdragen die de verenigingen ons tijdens de werkvergaderingen bezorgden. De werkgroepen onderzochten deze situaties, brachten de opgelegde voorwaarden in kaart en schatten de mogelijke gevolgen in voor het dagelijkse leven van de betrokken personen.

bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (Steunpunt) (zie www.armoedebestrijding.be). Enkele deelnemers van het voorliggend document hebben ook een bijdrage geleverd aan de redactie van het artikel "Partnerschap met de allerarmsten kan niet haastig gebeuren". Dit artikel verscheen in "Armoede - waardigheid – mensenrechten", een publicatie naar aanleiding van 10 jaar Samenwerkingsakkoord. Dit artikel werpt een licht op de **dialoogmethode** en op de essentiële voorwaarden tot deelname.

- De trajecten worden steeds ingewikkelder. Mensen kunnen soms onmogelijk aan de eisen en voorwaarden voldoen, waardoor de 'aanvragers van maatschappelijke dienstverlening' volledig afhankelijk worden van goodwill, welwillendheid, maatschappelijke werkers en andere tussenpersonen.
- Sinds de hervormingen van 1994 zijn maatschappelijke werkers beëdigd en moet de 'gebruiker' aantonen dat de aanvraag terecht is. Sommige maatschappelijke werkers geven bepaalde aanvragers uitgebreid informatie en begeleiden hen op hun 'traject' dat aan tal van voorwaarden is onderworpen. Soms zien wij dat maatschappelijke werkers 'een oogje dichtknijpen' wanneer het om bepaalde voorwaarden gaat.
- Voor anderen die hun aanvraag van hulp afgewezen zien, zien wij dat de 'voorwaardelijkheid' volop meespeelt. Wij weten met welke problemen zij te maken krijgen bij het indienen van een klacht. En dan is er nog de angst. Hoe moeten zij gerechtelijke stappen ondernemen?
- Zelfs als alle voorwaarden voor het indienen van een klacht vervuld zijn, houdt dit geen garanties voor de toekomst in. De vele voorwaarden die aan sommige mensen worden opgelegd en in andere gevallen 'ruim' worden geïnterpreteerd, wijst op de willekeur die met de toepassing van een recht gepaard gaat.
- De heel uiteenlopende toepassing van de wet op het 'referentieadres' door verschillende gemeenten, wijst op een nieuwe vorm van willekeur.

Wat wij hier aankaarten met betrekking tot enkele wetten, kan worden uitgebreid tot tal van situaties waarin aan de allerarmsten elke dag opnieuw rechten worden ontzegd.

Je kunt alleen een klacht indienen, of je laten bijstaan en begeleiden door derden. Bij rechtsbijstand is er geen 'voorspraak'. Sommigen vinden misschien een advocaat die hen gratis verdedigt. Als men zijn toevlucht neemt tot voorspraak om een recht te laten erkennen, gaat dit natuurlijk het 'wettelijke' procedurekader te buiten. Bovendien betekenen geen vooruitgang om rechten voor iedereen te laten erkennen. Voor de medische kaart heeft een bezoekje aan de burgemeester een en ander in beweging gezet. Uiteindelijk is dat cliëntelisme en dat helpt de zaken niet voor iedereen vooruit.

Besluit

Vandaag spreken we meer en meer over persoonlijke aansprakelijkheid, waardoor de mensen "het heft in eigen hand moeten nemen" of "zelfstandig moeten handelen". Verschillende aangehaalde voorbeelden bewijzen juist het tegenovergestelde: de toename van voorwaarden versterkt de afhankelijkheid.

"Mensen moeten betrokken worden bij hun integratie. Maar momenteel gebeurt dit niet, doordat de mensen bijkomende taken moeten vervullen. Voorwaarden zouden aanvaardbaar zijn als mensen hierdoor niet langer op hulp aangewezen zijn en beter op eigen benen kunnen staan. Wij merken echter dat voorwaarden hen nog afhankelijker maken en zij hierdoor nog meer aangewezen zijn op hulp."

Uit deze levensechte voorbeelden kunnen wij een aantal trends afleiden die de bestaansonzekerheid van heel wat personen en gezinnen versterken en velen van hen in extreme armoede doen belanden.

- De toename van het aantal criteria voor tal van sociale rechten leidt tot situaties die veel gelijkenis vertonen met de 'willekeur' die schering en inslag was in de werking van de 'openbare onderstand' en de COO's (commissies van openbare onderstand) voor de hervorming van de wetgeving uit de jaren 1970.

2. Een concrete situatie om het belang van dit thema te illustreren.

Zonder rechten na een zwangerschap

Een jonge vrouw geniet van een werkloosheidsuitkering. Zij is zwanger. Zij heeft een begeleidingsplan voor werklozen ondertekend. Na een oproep heeft zij zich niet aangeboden en zij kan niet aantonen dat ze actief werk zoekt. Er volgt een sanctie: haar werkloosheidsuitkering wordt geschrapt. Na deze uitsluiting heeft deze vrouw wat tijd nodig om de draad weer op te nemen. Zij klopt aan bij het OCMW voor hulp. Die hulp wordt haar geweigerd omdat het OCMW niet wil ingaan tegen een beslissing van een andere instantie (in dit geval de RVA).

Het betreft hier een probleem die we steeds vaker tegenkomen: om recht te hebben op een werkloosheidsuitkering, moet je beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt; om in aanmerking te komen voor een leefloon, geldt dezelfde voorwaarde.

De jonge moeder besluit om het OCMW aan te klagen. Na een aantal gerechtelijke stappen wordt uiteindelijk het recht op sociale bijstand toegepast en kan de vrouw hiervan genieten. Het voeren van een gerechtelijke procedure is echter niet eenvoudig. Deze jonge moeder is hier enkel in geslaagd omdat zij kon rekenen op de steun van militanten van een vereniging.

Enkele punten verdienen onze bijzondere aandacht. De vrouw krijgt sociale bijstand. Het bedrag dat zij ontvangt, is vergelijkbaar met een leefloon. Het verschil zit hem echter daarin dat het OCMW de terugbetaling van sociale bijstand kan eisen als de toestand van de vrouw verbetert. In het andere geval zou de vrouw door het verlies van haar werkloosheidsuitkering en door de weigering van het OCMW, tijdens de laatste maanden van haar zwangerschap en bij haar bevalling niet door een ziekteverzekering gedekt zijn geweest.

3. Activering en het recht op werk

Elke dag opnieuw krijgen de armste personen en gezinnen te maken met onoverkomelijke, opgelegde voorwaarden om toegang te krijgen tot een recht, of om een recht in stand te houden. Vaak is de toegang tot dit recht voor deze mensen noodzakelijk om minimale bestaans- en overlevingsomstandigheden te garanderen.

Wij stellen voor om twee concrete situaties te onderzoeken die ons doen inzien dat de toegang tot bepaalde rechten steeds moeilijker wordt gemaakt.

3.1. Recht op werk?

Een groep Nederlandstalige verenigingen is gestart met het in kaart brengen van **plaatsen waar rechten aan voorwaarden zijn onderworpen: ziekenhuizen, sociale huisvesting, collectieve schuldenregeling, gemeentelijk beleid enz. De deelnemers benadrukken ook dat het inkomen** (zoals werkloosheidsuitkeringen of het leefloon) **steeds vaker aan voorwaarden wordt onderworpen. Anderen noemden dit “een stok achter de deur houden”.**

Daarna gingen zij dieper in op het recht op arbeid, gekoppeld aan de verplichting om bepaalde jobs uit te voeren of opleidingen te volgen. Wanneer deze verplichtingen niet worden nagekomen, volgt een sanctie (met name schorsing van de werkloosheidsuitkering).

Aan de hand van verschillende concrete situaties gingen de verenigingen het traject na waarmee almaar meer mensen te maken krijgen. De deelnemers willen werken en zijn trots als ze werken. In de praktijk gaat die wens echter maar zelden in vervulling.

Door omstandigheden raken mensen die het zo moeilijk hebben, niet aan werk. Enkele omstandigheden die de groep aanbrengt, zijn:

- Extreme armoede is fysiek en psychisch enorm zwaar voor een persoon, waardoor die vaak geen kans maakt op de arbeidsmarkt.

hun uitkering opgeschort zagen omdat opleidingsinstituten zich niet aan de 'procedures' hielden. Als sanctie hadden ze niet langer recht op een werkloosheidsuitkering, weigerde het OCMW om hen bijstand te verlenen en kostte het hen dagen om te achterhalen wat er eigenlijk aan de hand was. De fout lag echter bij de diensten voor de 'trajectbegeleiding'. Het uitspitten van dergelijke situaties vergt heel wat moed van de personen die hiervan het slachtoffer zijn geworden.

7.4. Gebrek aan informatie, ingewikkelde procedures

Het gebrek aan informatie werd al benadrukt en aangekaart in de aangehaalde voorbeelden. Het is duidelijk dat de ingewikkelde wetgeving steeds minder voeling heeft met de mensen die ervan moeten kunnen genieten. Zij lijkt niet uitgedacht om de personen te steunen die dit nodig hebben, maar eerder om hen te controleren.

Iemand die een werkloosheidsuitkering heeft en aan een chronische ziekte lijdt, merkt op: *'Wie werkloos is of een uitkering van het ziekenfonds krijgt, heeft heel wat moeite om iets van het OCMW gedaan te krijgen. Ik moest mijn medicatie verlichten. Ik heb een medische kaart aangevraagd en die aanvraag werd drie keer aan de raad voorgelegd voor ik die kaart kreeg. Ik moest 47 documenten kopiëren om mijn medische kaart te krijgen.'*

7.5. Voorwaardelijke rechtsbijstand

Hoe krijg je toegang tot juridische bijstand? Heb je altijd een advocaat nodig om een klacht neer te leggen? En wat is de beste manier om een recht te laten erkennen? Wie kan aanspraak maken op een pro-Deadvocaat? Echter: *'Een advocaat is geen garantie dat je goed wordt verdedigd.'*

Om kosteloze rechtsbijstand te genieten, moet men aan inkomensvoorwaarden voldoen en moet men stappen ondernemen bij de gemeente, justitie en de belastingen. Wie niet aan de voorwaarden voldoet, heeft geen recht op kosteloze rechtsbijstand.

De jonge moeder (punt 2) had zelf wellicht nooit haar verhaal kunnen halen: *'Het recht op verhaal. Deze mevrouw had het geluk dat zij een vereniging kende die haar heeft gesteund. Dat heeft een en ander in beweging gezet. Alleenstaande personen hebben niet dezelfde kansen om verhaal te halen.'*

Het aantal 'voorwaarden' laat toe om de toegang tot bepaalde rechten te 'regelen'. Het verlenen van toegang tot rechten of het weigeren ervan gebeurt op het niveau van de eerste aanvragen en hangt ervan af of de aanvrager in staat is om aan alle voorwaarden te voldoen om toegang tot het recht te krijgen. Deze voorwaardelijkheid speelt mee zolang de begunstigde van het recht door de bevoegde diensten wordt begeleid. De 'voorwaarden' (verplichtingen) worden regelmatig getoetst om na te gaan of het recht behouden blijft of opgeschort wordt.

7.3. Slachtoffers van voorwaarden waaraan anderen niet voldoen!

Bovendien kunnen sommige rechten (zoals het recht op huisvesting) door de fout of de nalatigheid van anderen in gevaar worden gebracht. *'Er zijn zelfs voorwaarden op rechten waarvoor je zelf niet verantwoordelijk bent. Een voorbeeld: een gemeente verklaart een woning onbewoonbaar. De huurder is hiervan het slachtoffer, hoewel het de eigenaar is die niet aan de voorwaarden voldoet.'*

Personen die voor hun huur een beroep doen op een OCMW, kwamen door een laattijdige betaling van de huur in een lastig parket ten opzichte van de eigenaar. Wij vestigen ook de aandacht op acties van bepaalde gemeenten tegen verkrotting en te kleine woningen. De onbewoonbaarverklaring en daaruit voortvloeiende uitzetting zijn niet gekoppeld aan een verplichting voor de gemeente om de uitgezette bewoners aan een nieuwe woning te helpen. De manier waarop de huisvestingssituatie evolueert, doet ons het ergste vrezen voor heel wat van onze mensen, zeker wanneer de nieuwe energieprestatienormen voor woningen van kracht worden.

Andere situaties in verband met maatregelen om personen in het arbeidscircuit in te schakelen, vertellen het verhaal van personen die

- De praktische organisatie en de kosten voor kinderopvang. De onverenigbaarheid tussen het gezinsleven en de eisen van bepaalde jobs, zoals de flexibele werkuren die van dag tot dag wijzigen of de onderbroken uren. Er was het voorbeeld van alleenstaande moeders die kantoren schoonmaken (dit gebeurt vooral buiten de kantooruren) en die om hun werk te kunnen behouden verplicht zijn hun kinderen alleen thuis te laten.
- De kosten die met een baan samenhangen (verplaatsingen, kledingsvoorschriften enz.).
- Vereiste diploma's
- Werkomstandigheden houden geen rekening met de situatie van de werkzoekende.

De almaar hogere eisen op het vlak van opleiding en werkritme. Zelfs in 'beschermde werkplaatsen' komen bepaalde werknemers niet meer aan bod omdat het ritme en de stress ook daar blijft toenemen. Beschermde werkplaatsen moeten immers even rendabel en competitief zijn als de andere arbeidscircuits.

Bovendien bieden de beschikbare statuten weinig zekerheid: verplicht deeltijds werk, arbeidsovereenkomst van bepaalde duur, zware arbeid, artikel 60, opleiding tegen één euro per uur bovenop de werkloosheidsuitkering enz. Dergelijke statuten bieden geen financiële zekerheid, ze bieden de persoon weinig voldoening en leiden ertoe dat de persoon achteraf in dezelfde - of in een nog penibeler - situatie belandt.

Activering heeft niet alleen met werk te maken. Want niet alleen mensen met een werkloosheidsuitkering worden aan dergelijke voorwaarden onderworpen. **Het volgende onderzochte geval betreft een leefloner.** De vrouw krijgt te horen dat een leefloner volgens de wet beschikbaar moet zijn voor de arbeidsmarkt en bewijzen moet voorleggen dat ze actief werk zoekt. Deze persoon deed echter een beroep op het OCMW omdat ze van de RVA een sanctie had gekregen. De RVA had haar bestraft omdat zij niet het vereiste aantal sollicitatiebewijzen had voorgelegd. De RVA en het OCMW hanteren dus dezelfde voorwaarden.

De deelnemers die deze situatie bespraken, benadrukken nog enkele punten.

- Ten eerste komt dit soort situaties steeds vaker voor.
- Ten tweede vinden zij het niet normaal dat dezelfde voorwaarden worden gehanteerd voor werkloosheid (een tak van de sociale zekerheid) als voor het leefloon (een vorm van bescherming die net in het leven werd geroepen voor die personen die geen beroep kunnen doen op het vangnet van de sociale zekerheid).
- Ten derde - en dit is uitermate belangrijk - zijn de opgelegde voorwaarden soms niet realistisch. Men beseft niet wat het voor een persoon concreet betekent om verplicht sollicitatiebewijzen voor te leggen binnen *een context waarin iedereen weet dat er niet voor iedereen werk is, waarin werkgevers almaar hogere eisen stellen, waarin een almaar hoger opleidingsniveau wordt geëist en waarin bedrijven steeds minder bereid zijn om deze bewijsstukken te tekenen.* De deelnemers vragen om meer rekening te houden met de leefomstandigheden van personen die in een toestand van extreme armoede verkeren.

3.2. Waartoe leidt activering?

Liliane is huismoeder. Zij is werkloos. Zij voedt haar twee zonen - de ene is vier, de andere zeven - alleen op. Soms kan ze een beroep doen op haar ouders om de kinderen naar school te brengen of om op de kinderen te passen. Liliane volgde al verschillende opleidingen, die tot niets hebben geleid: ze heeft nog geen werk. Zij krijgt een voorstel om een praktische opleiding in een manege te volgen om het beroep van stalknecht aan te leren. Voor deze praktische opleiding krijgt ze één euro per uur bovenop haar werkloosheidsuitkering.

Liliane is niet geneigd om op het voorstel in te gaan. Zij heeft slechte herinneringen aan de opleidingen die zij volgde. Zij vreest ook voor de mogelijke gevolgen van het werkritme op haar gezinsleven. Zij heeft echter snel door dat een weigering tot heel wat problemen kan leiden. Zij neemt de baan op de manege aan.

Gelet op de toestanden waarmee wij elke dag te maken krijgen en het paar voorbeelden dat hier aan bod is gekomen, ziet het er volgens ons naar uit dat het toenemende aantal voorwaarden (verplichtingen) die aan heel wat rechten worden gekoppeld, opnieuw kan leiden tot een zekere willekeur bij de toepassing van deze rechten.

Ondanks het bestaan van wetten stellen wij vast dat er nog steeds een zekere vorm van willekeur bestaat: 'Het gaat hier om willekeur, want sommige OCMW's verlenen sociale bijstand. Werkloosheid houdt in dat men beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. Maar er is altijd ruimte om iets te doen, bijvoorbeeld in de vorm van voedsel-hulp.

De wetgeving is al heel vaak veranderd. Om aanspraak te kunnen maken op een bestaansminimum, gold altijd al dat men beschikbaar moest zijn voor de arbeidsmarkt. De voorwaarden zijn geëvolueerd en strenger geworden, vooral waar het gaat om het voorleggen van bewijzen dat men beschikbaar is en werk zoekt.

In 1995 heeft men de maatschappelijke werkers beëdigd. Hierdoor kregen zij meer macht. Bij een conflict gaat men voort op wat de maatschappelijke werker zegt, want die is beëdigd. Nog in 1995 ging men er strenger op toekijken dat jongeren (18-25 jaar) die een bestaansminimum of sociale bijstand aanvroegen, beschikbaar waren voor de arbeidsmarkt. De druk werd opgedreven en in 2002 werd diezelfde regel tot alle personen uitgebreid.

7.2. Angst... en moed om gerechtelijke stappen te ondernemen

Angst om andere leden van het gezin in gevaar te brengen, om met een schuld opgezadeld te raken.

Het feit dat sommige personen er alleen voorstaan om het hoofd te bieden aan de moeilijkheden om een recht te laten erkennen of te behouden, wijst erop dat de 'willekeur' waaraan het recht zagezegd een einde wil maken, nog steeds meespeelt.

Dit geeft uitdrukking aan de wil van de wetgever om vanuit een actieve visie op werkbereidheid zowel de OCMW's als de aanvragers te responsabiliseren. (...)

Het OCMW moet de aanvragers ook helpen bij het vinden van een baan. Het bewijzen van de werkbereidheid berust niet meer bij de aanvrager alleen.'

Het lezen van deze beide teksten toont duidelijk de veranderde zienswijze aan in de verschillende wetgevingen die personen en gezinnen een bestaansminimum moeten garanderen. Door hierop de aandacht te vestigen, worden wij aangezet om na te denken over wat echt achter de woorden 'solidariteit', 'actief', 'arbeid' enz. schuilgaat.

7. Wat belet de toepassing van rechten?

In dit hoofdstuk willen we systematisch een aantal elementen aanhalen die de toepassing van rechten beletten. Het is niet de bedoeling om een volledig overzicht te geven, maar om een aantal ernstige problemen aan te kaarten die tijdens onze werkzaamheden aan bod zijn gekomen.

7.1. Willekeur

Elk 'recht' hangt samen met aanvraag- en uitvoeringsprocedures, uitvoeringsvoorwaarden, verhaalprocedures en de toepassing ervan door besturen, diensten en gerechtelijke instanties. De werking van heel dit systeem berust op het 'schipperen' tussen de realiteit van elke dag en 'regels'. Op het vlak van maatschappelijk welzijn beweerde men dat de wet van 1974 over het bestaansminimum en de organieke wet van 1976⁹ over de OCMW's een einde zou maken aan de 'willekeur' die heerste in de 'openbare onderstand' die de COO's¹⁰ aan de 'hulpbehoevenden' verleenden. Het bestaansminimum gaf iedereen recht op een minimuminkomen en de hele bevolking kon gebruik maken van de diensten van de OCMW's.

⁹ Allebei op een ander moment herzien.

¹⁰ COO: Commissie van openbare onderstand die wordt hervormd door de organieke wet van 1976 die de OCMW's invoert.

De baan heeft positieve kanten. Liliane heeft een goed contact met de uitbaters van de manege. Omdat zij heel gemotiveerd is, krijgt zij snel meer verantwoordelijkheid. Haar werkrooster wordt bijgesteld zodat zij voor haar kinderen kan zorgen, maar die uren moet zij tijdens het weekend inhalen.

Er zijn echter ook negatieve aspecten. Men vraagt haar regelmatig om tijdens het weekend te werken. Het werk is soms zwaar en zij wordt nauwelijks betaald. Het moeilijkste voor Liliane is echter dat zij geen enkele garantie heeft dat zij na deze opleiding een gepaste baan vindt³.

Bedenkingen

Iemand maakt de volgende bedenking bij deze situatie: *'De opgelegde voorwaarden hebben ook een maatschappelijk nut. Ik verwijs naar het voorbeeld dat wij hebben gegeven. Een vrouw volgt een opleiding en krijgt hiervoor een vergoeding van één euro per uur bovenop haar werkloosheidsuitkering. Zij is een arbeidskracht die nauwelijks iets kost. Op lange termijn is het helemaal niet zeker dat zij hier voordeel uit haalt. Het voordeel van deze goedkope arbeidskrachten voor de werkgever is wel overduidelijk.'*

Het is een van de vele voorbeelden die te maken hebben met het zogenaamde activeringsbeleid. De deelnemers vragen zich af wat de zin hiervan is, wanneer iedereen weet dat er veel meer werkzoekenden zijn dan beschikbare betrekkingen.

'De individuele hulp die iemand vandaag krijgt, is niet bedoeld om die persoon te helpen zijn plannen te verwezenlijken, maar om hem te controleren.'

'Ik ben werkloos en moet ook ik bewijzen voorleggen. Ik wil dat spelletje echter niet meespelen. Het is onaanvaardbaar. Maar als ik het spel niet meespeel, kunnen ze mij schorsen.'

³ Deze situatie kwam in 2009 aan bod tijdens de werkvergaderingen. Haar vrees bleek gegrond. Na haar opleiding kreeg zij geen baan in de manege waar zij de opleiding volgde en heeft zij geen ander werk gevonden.

'Er zijn misschien heel wat jobs beschikbaar, maar waar zit de kwaliteit (dienstencheques, PWA, Rosetta-plan enz.)?'

Dienstencheques volgen dezelfde logica. Een van de doelstellingen is de strijd tegen zwartwerk. In heel wat gevallen gaat het om banen zonder toekomstperspectief⁴.

Nu moeten de mensen hun verantwoordelijkheid nemen. **Er is een duidelijke verschuiving aan de gang van maatschappelijke naar individuele verantwoordelijkheid.**

Eenzelfde evolutie merk je ook bij de sociale restaurants.

- Een dame maakt de vergelijking met vroeger toen zij bons kreeg om voedingswaren te kopen en zelf te koken. Nu moet zij naar het sociale restaurant.'

- De voedselbank vandaag is hetzelfde als zeggen tegen mensen: 'Eet dit, want je hebt het recht om niet van honger om te komen.' Er is echter geen ruimte voor persoonlijke initiatieven.

Er wordt vaak verwezen naar de inmenging in de financiële situatie van mensen. Een dame die op eigen initiatief bij het OCMW budgetbegeleiding had gevolgd en daarmee was gestopt, vroeg het OCMW om de schoolreis van haar dochter terug te betalen. Het OCMW stemde hiermee in op voorwaarde dat ze opnieuw aan schuldbemiddeling en budgetbegeleiding deed. Er werd nog eens een voorwaarde opgelegd. De dame weigerde dit.

4. Het recht op een referentieadres en de toepassing ervan

4.1. Inleiding

Het onderwerp werd aangereikt door verenigingen die zich inzetten voor daklozen. Dit recht is ingeschreven in de wet, maar de gemeenten staan in voor de toepassing ervan. De procedures die

⁴ Een hoofdstuk van het tweejarig Verslag van het Steunpunt van december 2007 wordt aan de dienstencheques gewijd.

Elke ernstige poging om armoede uit te wissen, ervaart **de hele ongelijkheidsstructuur in de maatschappij** - deels omdat geld moet worden gevonden voor de armen ten koste van de rijke(re)n, maar ook omdat zo'n poging de waarden bedreigt die sociale ongelijkheid en bestaande voorrechten onderschrijven. Zolang de maatschappij georganiseerd is op een uitgesproken competitieve basis, lijkt het onontkoombaar dat sociaal falen van mensen werkelijkheid blijft.'

Vorbereidende parlementaire werk voor de wet over maatschappelijke integratie (2002)⁸

'Op het vlak van de principes is de Bestaansminimumwet van 1974 achterhaald. Immers, ze stelt de uitkering centraal en alhoewel de uitkering noodzakelijk blijft, volstaat zij in vele gevallen niet meer om de herinschakeling van de minst bedeelden mogelijk te maken. (...) Iedereen moet zijn plaats in onze samenleving kunnen vinden, op een solidaire manier bijdragen tot haar ontwikkeling en een recht op persoonlijke emancipatie kunnen laten gelden. De verantwoordelijke solidariteit die borg staat voor de sociale samenhang van onze maatschappij, moet dynamisch zijn; zij mag geen synoniem zijn voor machteloze berusting. Om de verwachtingen in te lossen, zowel van de kansarme personen zelf, die 'zich uit de slag' willen trekken, als van de OCMW's, moet het sociaal beleid evolueren van een strikt financiële bijstand naar maatschappelijk werk.'

'Het OCMW dient naast het laatste vangnet vooral een springplank te zijn naar maatschappelijke integratie.'

'Deelnemen aan het maatschappelijk leven kan op verschillende manieren, maar loonarbeid blijft niettemin een van de veiligste manieren om zelfstandig te kunnen leven.'

'Personen die arbeidsgeschikt zijn, moeten werkbereid zijn. Dit betekent dat zowel het centrum als de betrokkene actief zoeken naar werk. (...)

⁸ bron: Parl. st., Kamer, zitting 2001-2002, nr. 1603/001, p. 4

lange en dure procedures. Heel wat mensen aarzelen om die stap te zetten.

De deelnemers stellen op verschillende niveaus onbegrip vast. Zo lijkt het OCMW niet te vatten hoe belangrijk het voor Fred is om te kunnen blijven sporten. Dan is er de advocaat die enkel oog heeft voor het juridische aspect: 'U hebt gewonnen. Het OCMW is veroordeeld.' Wat heb je echter aan een overwinning als het vonnis niet kan worden uitgevoerd? Tot slot is er de rechter. Bij het opleggen van voorwaarden houdt hij geen rekening met de leefomstandigheden van Fred en zorgt hij ervoor dat zijn eigen vonnis onuitvoerbaar is.

6. Hoe de maatschappij is geëvolueerd in de laatste decennia

Alle voorbeelden van waaruit de deelnemers hebben nagedacht zijn recent. Maar het gezichtspunt is gewijzigd. Daarom is het interessant om de parlementaire werkzaamheden die voorafgingen aan de goedkeuring van de wet op het bestaansminimum (1974) te vergelijken met de werkzaamheden van de wet op de sociale integratie (2002).

Vorbereidende parlementaire werk voor de wet over het bestaansminimum (1974)⁷

'Als voornaamste onmiddellijke oorzaken van ellende, armoede en noodsituaties dienen aangemerkt: laag inkomen, onwetendheid, ziekte en invaliditeit, afwijkend gedrag, alcoholisme, kinderaantal, handicap, lage scholarisatiegraad, werkloosheid, ouderdom, familiale ontreddeing. Ook **andere, meer diepgaande oorzaken** dienen hieraan toegevoegd, nl.: **de veranderende maatschappij, sociaaleconomische structuren, ongelijke inkomensverdeling, ontstentenis van politieke drukingsmacht, ontoereikende sociale zekerheid, onvoldoende fiscaal beleid.** (...)

⁷ bron: Verslag, Parl. st., Senaat, buitengewone zitting 1974, nr. 247/2, p. 5

bepaalde gemeenten in dit verband hanteren, staan de uitoefening van dit recht duidelijk in de weg. **De kwestie is echter uitermate belangrijk. Om in aanmerking te komen of te blijven voor een uitkering van het ziekenfonds, een werkloosheidsuitkering, of een pensioen, moet men een adres of een vaste woonplaats hebben.**

Enkele jaren geleden hielden de gemeenten een speciaal bevolkingsregister bij van personen of gezinnen zonder vaste woonplaats (foorreizigers, binnenschippers, woonwagenbewoners, personen die op een kampeerterrain wonen enz.). Om het hoofd te bieden aan problemen die voortvloeien uit het verlies van een vaste woonplaats, heeft de wetgever nu het 'referentieadres' ingevoerd.

4.2. Een concreet voorbeeld

Uit de verschillende situaties die in het collectief werk aan bod kwamen, hebben wij die van Maria uit Antwerpen gekozen.

Maria is op 6 juni 2007 dakloos geworden. Diezelfde dag gaat ze naar het OCMW van Antwerpen voor een referentieadres. De maatschappelijke werker verwijst haar door naar de bevolkingsdienst van de gemeente. Die stuurt haar terug naar het OCMW, dat haar uiteindelijk doorverwijst naar de 'daklozencel' van het OCMW. Daar vertelt men haar dat zij geen recht heeft op een referentieadres omdat ze niet officieel geregistreerd is als persoon zonder vaste woonplaats. Een hele tijd later registreert het hoofd van de sociale dienst van de 'daklozencel' na heel wat aandringen haar aanvraag. Enkele weken daarna beslist de Raad voor maatschappelijk welzijn om geen referentieadres toe te kennen, hoewel Maria nog steeds geen vaste woonplaats heeft.

Intussen onderneemt Maria in Antwerpen en Berchem stappen om bij een particulier een referentieadres te krijgen. Men heeft haar zelfs nooit een bewijs willen geven om te bevestigen dat zij een aanvraag voor een referentieadres had ingediend. Op dat ogenblik is Maria al lang ingeschreven als persoon zonder vaste woonplaats. Het OCMW blijft haar aanvraag echter afwijzen. De laatste aanvraag

voor een referentieadres die zij bij het OCMW heeft ingediend, dateert van begin maart⁵.

Omdat de bevolkingsdienst van de gemeente en het OCMW Maria een referentieadres weigeren, kan zij geen werk vinden. Zij heeft met succes een opleiding als buschauffeur gevolgd, maar kan dit beroep niet uitoefenen. Ze beschikt over het vereiste medische attest, maar zonder officieel adres kan er geen stempel op haar rijbewijs worden gezet. Als 'dakloze' zonder vaste woonplaats, heeft zij geen kans om haar plaats op de arbeidsmarkt in te nemen. Zonder adres heeft zij ook de allergrootste moeite om een bankrekening te kunnen openen.

Uiteindelijk krijgt Maria toch een leefloon als samenwonende. In feite krijgt zij echter maar 56 euro per week. De maatschappelijke werker zegt dat de rest wordt ingehouden voor de bankgarantie en voor de eerste kosten als ze een woning vindt⁶. Met zo'n inkomen is het voor haar onmogelijk om zich in te schrijven voor een opleiding.

4.3. Dakloos = rechteloos

De toegang tot rechten hangt samen met een vaste woonplaats. De deelnemers die rond dit thema hebben gewerkt, beklemtonen dit punt. We moeten hier een onderscheid maken tussen wetteksten en feiten. In theorie verdwijnen de rechten voor daklozen niet. Zij blijven vastgelegd in de wetteksten. In de praktijk hebben daklozen echter geen toegang meer tot deze rechten.

Dakloos worden heeft heel wat gevolgen:

- Een dakloze verliest zijn identiteit, want hij kan zijn identiteitskaart niet laten vernieuwen.
- Een dakloze verliest zijn stemrecht (burgerlijk en politiek recht), want hij ontvangt geen oproepingsbrief meer die naar een vaste woonplaats wordt verstuurd.
- Een dakloze krijgt geen loon of uitkeringen meer uitbetaald.

⁵ De werkvergadering van 21/03/09 kwam deze situatie aan bod.

⁶ Deze praktijk om het leefloon van daklozen te beperken tot 56 euro per week en om de rest in te houden, werd eind september 2009 onwettig verklaard. Deze overwinning is te danken aan verenigingen die zich inzetten voor daklozen.

Fred kan deze som echter niet voorschieten. Hoewel hij gelijk heeft gekregen van de rechtbank, zorgt de uitvoeringsregeling ervoor dat Fred zich niet in de sportclub kan inschrijven. Zijn advocaat zegt hem: 'U hebt gewonnen. Het OCMW is veroordeeld.'

Analyse

Deze situatie werd in de werkgroepen onderzocht. Eerst werd van gedachten gewisseld over het recht van een uitkeringsgerechtigde werkloze om een beroep te doen op het OCMW voor hulp. Dit recht geldt inderdaad niet alleen voor leefloners of bijstandtrekkers. Uit de discussies blijkt dat sommige personen hiervan niet op de hoogte zijn. Om zijn rechten te kunnen laten gelden, moet iedereen beschikken over correcte en duidelijke informatie. Sommige personen merken echter op dat mensen dergelijke aanvragen vaak niet aan het OCMW durven voorleggen.

Fred haalt zijn gelijk voor de rechtbank, maar wint er uiteindelijk niets bij. Ondanks het oordeel van de rechter beschikt hij niet over de middelen om zich in de sportclub in te schrijven. Voor de deelnemers aan de denkoefening is dit de kern van het debat. De rechter erkent dat Fred het recht aan zijn kant heeft en dat het OCMW deze hulp niet mag weigeren. De voorwaarden die hij oplegt - Fred moet het volledige bedrag voorschieten - maken de uitvoering van het vonnis echter onmogelijk. Uiteindelijk kan Fred niet naar de sportclub.

De gevolgen zijn legio. Fred wordt niet alleen het recht om te sporten ontzegd. Het feit dat hij geen toegang heeft tot de sportclub, heeft negatieve gevolgen voor zijn gezondheid. Bovendien leidt dit alles ook tot een verbreking van zijn sociale banden: hij verliest het contact met de vrienden die hij in de sportclub heeft gemaakt.

De deelnemers gaan in dit verband in op de werking van het OCMW. Fred beroept zich voor zijn vraag op bestaande wetgeving. Elk OCMW interpreteert deze wetgeving echter anders en past ze naar eigen goeddunken toe. Als de gebruiker niet tevreden is, kan hij of zij naar de arbeidsrechtbank stappen. Doorgaans gaat het om

Wij willen benadrukken dat het soms heel moeilijk is om zijn rechten te laten gelden zonder te vervallen in geweld, wanneer men elke dag opnieuw moeten opboksen tegen harde levensomstandigheden, onbegrip en een totaal gebrek aan eerbied.

De ervaring leert dat men samen vaak gemakkelijker zijn doel kan bereiken, zowel voor het laten gelden van individuele rechten (zie voorbeeld onder punt 2) als van collectieve rechten (zie voetnoot 6).

5.3. De formele erkenning van een recht, is niet altijd zijn rechten terugkrijgen.

Fred is werkloos en heeft een alleenstaandenuitkering. Hij is actief in een sportclub, hij heeft er enkele vrienden gemaakt en wil er blijven sporten. Hij vraagt hulp aan het OCMW om een deel van zijn jaarabonnement te betalen.

'Ik heb het OCMW gevraagd om mijn sportabonnement terug te betalen. Normaal heb ik recht op de terugbetaling van de helft van mijn sportabonnement. Ik heb beslist om mij in te schrijven in een bodybuildingclub omdat dat voor mij belangrijk is. Ik wil dat graag doen. Ik ben niet aangewezen op het OCMW, ik ben werkloos. Na mijn aanvraag stemde het OCMW ermee in om 3 maanden te betalen en na die 3 maanden een en ander opnieuw te bekijken. Omdat ik intussen echter minder huur moest betalen, wilde het OCMW niet meer ingaan op mijn aanvraag. Ik heb een klacht ingediend bij de arbeidsrechtbank om een bijdrage van het OCMW voor het hele jaar te bekomen.'

De rechter onderzoekt de klacht en geeft Fred gelijk: het OCMW moet betalen. Fred vroeg een bijdrage van 75% aan het OCMW. De rechter kent slechts 50% toe. Met deze hulp van 50% kan Fred overwegen om zich in te schrijven. Hij vraagt om zijn deel in schijven te mogen terugbetalen: 25 euro per maand. Na 12 maanden zou hij op die manier driehonderd euro hebben terugbetaald (wat overeenkomt met de helft van de verschuldigde 600 euro voor het abonnement). Zijn verzoek wordt afgewezen. Hij moet alles ineens betalen, waarna het OCMW hem 50% zal terugbetalen.

- Een dakloze heeft geen recht op een *Omnipas* (document dat toegang biedt tot het openbaar vervoer). Hierdoor wordt zijn mobiliteit in feite beperkt, wat onder meer gevolgen heeft voor zijn mogelijkheden op het zoeken van werk.

Dit alles toont duidelijk aan hoe belangrijk het is om over een referentieadres te kunnen beschikken. Het is een noodzakelijke stap om je rechten te kunnen herwinnen.

4.4. Twee manieren om aan een referentieadres te komen

Een persoon zonder vaste woonplaats kan op twee manieren aan een referentieadres komen. Hij kan vragen om zijn verblijfplaats bij het OCMW te hebben. Hij kan daar dan zijn post ontvangen, maar kan er vanzelfsprekend niet verblijven. Volgens de wet kan een persoon ook vragen om zijn verblijfplaats bij een particulier te hebben (een vereniging of een privépersoon). In dat geval wordt de persoon ingeschreven in een bijzonder register zodat hij niet als samenwonende wordt beschouwd, tenzij er een direct ouderlijke band bestaat tussen de persoon die zijn adres opgeeft en de dakloze die er zijn verblijfplaats heeft.

Zoals blijkt uit het voorbeeld kan de toepassing van deze maatregel heel ingewikkeld zijn. Heel wat gemeenten laten uit vrees voor fraude immers niet toe dat een particulier adres als referentieadres wordt gebruikt. Het gemeentebestuur ziet hierin immers een mogelijkheid om de regels betreffende het statuut van 'samenwonende' te omzeilen. Als het OCMW als referentieadres wordt aangeduid, heeft het centrum meer vat op de situatie.

Vaak spelen het gemeentebestuur (bevolkingsdienst) en het OCMW de bal naar elkaar door.

De persoon moet aantonen dat hij dakloos is. In sommige gevallen is de persoon nog ingeschreven op de plek waar hij zijn laatste vaste verblijfplaats had. In de wet is voor deze gevallen een procedure opgenomen om snel een vaste verblijfplaats van een persoon te schrappen wanneer hij daar daadwerkelijk niet langer

woont. In de praktijk stellen wij echter vast dat gemeenten weigerachtig staan tegenover deze procedure. Zolang de persoon een vaste verblijfplaats heeft, is de aanvraag van een referentieadres niet relevant. Dat was het geval toen Maria voor het eerst stappen ondernam om een referentieadres aan te vragen.

Dan is er nog de kwestie van de gemeente die het referentieadres moet opgeven. Normaal is dit de gemeente waar de persoon zijn laatste vaste verblijfplaats had. Soms gaat er echter zoveel tijd voorbij dat de dakloze geen banden meer heeft met die gemeente. In dat geval kan hij een aanvraag indienen bij de gemeente waar hij zich bevindt. Wij stellen echter vast dat ook die gemeenten niet echt bereid zijn om een referentieadres op hun grondgebied op te geven.

Eens het referentieadres is toegewezen, heeft de persoon recht op een uitkering. In het aangehaalde voorbeeld is er in dat verband sprake van een praktijk die nu is verboden. In het begin kreeg de dakloze een uitkering als samenwonende. Nu kan diezelfde persoon een alleenstaandenuitkering krijgen.

5. De formele erkenning van een recht is: een moeizame en ongelijke strijd

5.1. De strijd van Louis

Louis bevindt zich in een Brusselse gemeente en wil daar een referentieadres aanvragen. De gemeente weigert dit echter.

'Ik kreeg daar geen referentieadres. Omdat ik voor het OCMW sliep, werd het allemaal wat vervelend. Men vroeg mij waar ik naartoe wou en betaalde mijn treinticket om ernaar toe te gaan. Maar ik ging niet weg. Ik bleef voet bij stuk houden en heb mijn referentieadres gekregen. Hoe ver moet je gaan om recht te hebben op wat in de wet is vastgelegd?'

Elke avond toen het OCMW zijn deuren sloot, ging ik naar binnen. Ze waren dan verplicht om de politie te bellen om mij weer buiten te krijgen. Elke dag werd een proces-verbaal opgesteld en had ik dus

het bewijs dat ik wel degelijk in de gemeente aanwezig was. De gemeenten moeten immers bijhouden wie op het grondgebied verblijft en zo is alles dus begonnen.

Ik heb mij geweerd. Ik moest dit doen om hen te doen toegeven dat ik in de gemeente verbleef. Het is vergelijkbaar met een hongerstaking. Een of twee maatschappelijke werkers wilden wel iets doen, maar konden niets ondernemen. Door mijn doorzettingsvermogen heb ik bereikt wat ik wou bereiken.'

5.2. Enkele lessen uit het verhaal van Louis.

Naar aanleiding van dit voorbeeld hebben verschillende deelnemers dezelfde bedenkingen gemaakt bij de moeilijkheden die mensen ondervinden om hun rechten te laten gelden en om gerechtelijke stappen te ondernemen:

- **Mensen zijn altijd bang voor de gevolgen.** Ze vragen zich - terecht - af, of hun initiatief zich niet tegen hen zal keren. *'De mensen zijn bang om gerechtelijke stappen tegen het OCMW te ondernemen omdat het OCMW hen achteraf terug kan pakken. Ik begrijp dat mensen niet durven te handelen uit vrees dat ze het nadien met nog minder zullen moeten stellen. Elk OCMW runt de boel naar eigen goeddunken.'*
- **Mensen kennen de wetgeving niet die bovendien steeds ingewikkelder wordt.** *'Wij zijn nooit genoeg op de hoogte van onze rechten. Wij hebben niet genoeg informatie.'* *'Het wordt allemaal zo ingewikkeld, terwijl het veel eenvoudiger kan. Er komen voortdurend meer voorwaarden bij.'*
- **Mensen raken ook ontmoedigd wanneer hun situatie muurvast zit.** *'Drie jaar lang heeft men mij een referentieadres geweigerd. Ze zeiden dat ik al die tijd wel degelijk ergens moest zijn en nadien was het te laat.'*
- **Mensen bevinden zich in een zwakke positie binnen een machtsverhouding.** *'Eisen stellen is in die omstandigheden onaanvaardbaar. Wij hebben te maken met extreme dwang. En wat bereiken wij uiteindelijk? Dat de politie erkent dat wij in de gemeente wonen.'*