

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1997-1998

9 februari 1998

MAATSCHAPPELIJKE BELEIDSNOTA

Armoede en sociale uitsluiting

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
I Inleiding	3
II Algemene bevindingen en aanbevelingen op lange termijn	4
1. Definitie	4
2. Armoedenormen	4
3. Risicogroepen en oorzaken	5
4. Sociale grondrechten als fundament van het armoedebestrijdingsbeleid	6
5. Het huidige beleid	7
a. Op federaal niveau	7
b. Op Vlaams niveau	7
SIF, Gezins-, Welzijns- en Gezondheidsbeleid, Werkgelegenheid, Huisvesting, Onderwijs en Cultuur	
6. Andere initiatieven van het Vlaams Parlement	8
III Aanbevelingen op korte termijn binnen de bevoegdheidsomschrijving van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap	9
1. Inhoudelijke maatregelen	9
a. Gezin, welzijn en gezondheid	9
Aanbeveling 1. Het recht op passende dienstverlening	9
Aanbeveling 2. De herwaardering van de sociale dienst van het OCMW	9
Aanbeveling 3. De verdere hervorming van de bijzondere jeugdbijstand	9
Aanbeveling 4. Het jonge kind	10
Aanbeveling 5. De gezondheidszorg	10
Aanbeveling 6. De herwaardering van het buurtwerk	10
b. Arbeid	10
Aanbeveling 7. Een garantieplan voor niet-werkende werkzoekenden	11
Aanbeveling 8. De regelgeving van de beschermde tewerkstelling (beschutte en sociale werkplaatsen)	11
c. Huisvesting en woonbeleid	11
Aanbeveling 9. Een vernieuwd sociaal huisvestingsbeleid	12
Aanbeveling 10. Kwaliteitsbevordering in de thuislozenzorg	12
d. Onderwijs	12
Aanbeveling 11. Naar een versterking van het recht op onderwijs	12
Aanbeveling 12. Kosteloosheid van het leerplichtonderwijs	13
2. Ondersteunende maatregelen	13
Aanbeveling 13. Erkenning en betoelaging van de verenigingen waar armen het woord nemen	13
Aanbeveling 14. Inschakelen van ervaringsdeskundigen	13
IV Bijlagen	15

I. Inleiding

Op 29 januari 1997 besliste de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement een themadebat te houden over 'armoede en sociale uitsluiting'.

Overeenkomstig artikel 67 van het reglement van het Vlaams Parlement werd daartoe een commissie ad hoc samengesteld die het debat moest voorbereiden en een maatschappelijke beleidsnota opstellen.

Gedurende precies één jaar heeft deze commissie ad hoc het debat grondig voorbereid. Zo werden er tal van hoorzittingen georganiseerd met ervaringsdeskundigen en professionelen. Vervolgens werd op basis van een discussienota (zie bijlage 4), van de heer Ides Nicaise op de symbolische datum van 16 oktober 1997 – aan de vooravond van de Werelddag van verzet tegen de armoede – in De Schelp van het Vlaams Parlement een ontmoeting georganiseerd met de organisaties waar armen het woord voeren. In die periode kwam de discussienota uitvoerig aan bod in de commissie Welzijn, Gezondheid en Gezin, de commissie Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid, de commissie Binnenlandse Zaken, Stadsvernieuwing en Huisvesting, de commissie Werkgelegenheid en Economische Aangelegenheden, de commissie Cultuur, en in de werkgroep Gelijke Kansen voor mannen en vrouwen.

De commissie ad hoc belastte daarop een redactiecomité, bestaande uit de voorzitter en de twee verslaggevers, met het redigeren van een ontwerp maatschappelijke beleidsnota.

Op 29 januari 1998 heeft de commissie ad hoc onderhavige maatschappelijke beleidsnota aanvaard als basistekst voor het plenaire themadebat op 19 februari 1998. In dat debat zullen de verschillende fracties hun inhoudelijke standpunten verdedigen.

Een welgemeende dank gaat naar iedereen die dit debat mogelijk heeft gemaakt of heeft meegewerkt aan de intense voorbereiding ervan. Heel in het bijzonder zijn dat de Voorzitter en de diensten van het Vlaams Parlement, de leden van de commissie ad hoc, de heer Ides Nicaise, de sprekers op de hoorzittingen en de diverse commissievoorzitters.

De verslaggevers,

De voorzitter,

Patricia CEYSENS Bart VANDENDRIESSCHE
Guy SWENNEN

II. Algemene bevindingen en aanbevelingen op lange termijn

1. Definitie

Voor dit themadebat over armoede en sociale uitsluiting werd gekozen voor de definitie van Professor Vranken:

‘Armoede is een netwerk van sociale uitsluitingen. Het strekt zich uit over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan, dermate dat de armen gescheiden worden van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen.’

Vaak werd ook verwezen naar de definitie uit het Algemeen Verslag over de Armoede¹.

Is het een moeilijke opdracht armoede te definiëren, dan is het schier onmogelijk armoede te meten. De bovenstaande definities zijn daartoe geen geschikt instrument omdat men onnoemelijk veel gegevens zou moeten verzamelen en verwerken. Vandaar de noodzaak om terug te vallen op hanteerbare normen. Dat zijn nog steeds vooral financiële parameters zoals het inkomen.

Bij de bespreking van de keuze van zo'n parameter liet zich binnen de commissie ad hoc een zekere spanning en dubbele waarschuwing gevoelen. Sommigen waarschuwen voor het ‘afromen van de armoede’. De middelen concentreren op groepen die het gemakkelijkst te redden zijn, komt volgens hen neer op zelfbedrog. Anderen stellen dat er een neiging zou bestaan om in het maatschappelijk debat de aandacht te trekken door steeds hogere armoedepercentages te citeren. Het gevaar van zulke "inflatie" is dat de cijfers op de duur ongehoofwaardig worden en dat de groep van mensen wier situatie werkelijk problematisch is, in de grote massa van ‘bijna-armen’ of ‘risicogroep met grote kans op verval in de armoede’ uit het zicht verdwijnt. Vandaar de noodzaak om de groep armen af te bakenen en duidelijk te stellen dat het gaat om mensen met een laag inkomen.

1. 'Bestaansonzekerheid is de afwezigheid van één of meerdere zekerheden – vooral op het vlak van inkomen en werk – die personen en gezinnen in staat stellen om hun professionele, familiale en sociale verplichtingen na te komen, en om van hun basisrechten gebruik te maken. De onzekerheid die daaruit voortvloeit kan meer of minder ernstige en blijvende gevolgen hebben. Bestaansonzekerheid leidt tot extreme armoede (a) wanneer ze zich voordoet op verschillende terreinen ; (b) wanneer ze zich manifesteert over een langere periode ; (c) wanneer de kansen om zelfstandig binnen een redelijke termijn uit de problemen te geraken gering zijn.'

Dat inkomen staat centraal in alle normen bestemd om de armoede te meten.

2. Armoedenormen

a. De wettelijke norm

De wettelijke armoedegrens wordt bepaald door het bestaansminimum dat iemand ontvangt die niet in zijn eigen onderhoud kan voorzien. Het bestaansminimum bedraagt vanaf 01.01.98:

- voor een gezinshoofd: 27.888 frank per maand
- voor samenwonenden: 13.944 frank per maand
- voor alleenstaanden: 20.944 frank per maand

Op 1 januari 1997 waren er in België:

- 79.894 rechthebbenden op een bestaansminimum. Dat betekent dat meer dan 100.000 mensen van dat bestaansminimum moeten leven (vrouwen en/of kinderen ten laste);
- 101.976 bejaarden die recht hebben op een Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden;
- 206.187 gehandicapten die recht hebben op een Gewaarborgde Tegemoetkoming.

Er waren dus meer dan 400.000 mensen die moesten leven van een minimumuitkering. Dat is meer dan 4% van de bevolking.

Het aantal bestaansminimumgerechtigden blijft in elk geval stijgen : in het Vlaams Gewest steeg hun aantal met 35% tussen 1990 en 1997.

b. De EU-norm

De Europese Unie legt de relatieve armoedegrens vast op de helft van het gemiddeld beschikbare inkomen van de gezinnen in de betreffende lidstaat. De EU-norm bedroeg in 1992:

- voor twee samenwonenden: 30.200 frank per maand
- voor alleenstaanden: 17.800 frank per maand.

c. De CSB-norm

Het Centrum voor Sociaal Beleid hanteert bij de armoedemeting de bevraging van gezinnen. Zo heeft het Centrum bepaald over hoeveel een gezin

moet beschikken om te leven. De CSB-bestaansonzekerheidsnorm bedroeg in 1992:

- voor samenwonenden: 39.300 frank per maand
- voor alleenstaanden: 28.400 frank per maand.

Volgens het CSB was in 1992 16,3 % van de Vlaamse bevolking bestaansonzeker en leefde 5 % van de Vlaamse bevolking onder de EU-armoedegrens. De overeenkomstige cijfers voor België bedroegen respectievelijk 17,6 % en 6 %.

3. Risicogroepen en oorzaken

Het onderzoek van het Centrum voor Sociaal Beleid van de Universiteit Antwerpen tracht een verband te leggen tussen een aantal kenmerken van gezinnen en hun kans op armoede en bestaansonzekerheid. Het gaat om vijf factoren:

- geslacht
- leeftijd
- gezinssamenstelling
- scholingsgraad
- tewerkstelling

Bij een combinatie van die factoren met het risico op armoede kunnen we vier risicogroepen en drie oorzaken onderkennen.

a. Risicogroepen

- eenpersoonshuishoudens, eenoudergezinnen, eeninkomensgezinnen

Wie maar één inkomen heeft -hetzij uit arbeid, hetzij uit een vervangingsinkomen- loopt het risico te weinig middelen te hebben om rond te komen in een samenleving waar tweeverdieners de norm zijn geworden. Bovendien blijken de kansen van deze mensen om de armoede of de bestaansonzekerheid te ontgroeien bijzonder klein. Hierbij kan verwezen worden naar de hogere armoedegraad bij vrouwen. De armoedecijfers zijn consistent hoger voor huishoudens met een vrouwelijk gezinshoofd dan voor huishoudens met een mannelijk gezinshoofd².

2. Zie echter ook de definitie van gezinshoofd. In gezinnen met twee partners wordt in de regel de man als gezinshoofd geregistreerd. Het zijn dus volledige gezinnen die meer bestaanszeker zijn.

Niettemin zullen vrouwen – in tegenstelling tot wat sommigen wensten – in deze nota niet als aparte doelgroep worden opgenomen omdat de nota geen doelgroepenhantering heeft willen invoeren.

- mensen die leven van een vervangingsinkomen/scholingsgraad en tewerkstellingskansen

Mensen die geen inkomen uit arbeid hebben maar moeten leven van een vervangingsinkomen hebben een sterk verhoogd risico op armoede. Het gaat hier zowel om werklozen, invaliden, gepensioneerden als bestaansminimumtrekkers.

Het risico op werkloosheid en het terugvallen op een bestaansminimum hangen op hun beurt nauw samen met de genoten opleiding en scholingsgraad. Een gebrek aan opleiding impliceert een daling van de tewerkstellingskansen. De tewerkstellingsgroei realiseert zich immers vooral bij hogeropgeleiden. In heel Europa zijn de tewerkstellingskansen van de laaggeschoolden verslechterd. Vandaar dat er behalve voor de mensen die leven van een vervangingsinkomen, ook een risico bestaat voor de ongeschoolden en laaggeschoolden.

- jongeren tussen 16 en 24 jaar

Een analyse van de armoedetrends naar leeftijd toont in de meeste OESO-landen een markante stijging van de relatieve armoede onder huishoudens met een gezinshoofd tussen 16 en 24 jaar. Ook in België tekent zich een dergelijke evolutie af. In 1997 was 1 op 4 bestaansminimumtrekkers jonger dan 25 jaar. Als voornaamste oorzaken noemt de Vereniging van Steden en Gemeenten: de sanctie-maatregelen in de werkloosheidsverzekering, een ontoereikende werkloosheidsuitkering en jongeren die alleen komen te staan. Daarenboven zorgde de verlaging van de meerderjarigheid van 21 naar 18 jaar voor een toevloed van jongeren naar het bestaansminimum.

- bejaarden ouder dan 75 jaar

De gemiddelde inkomenssituatie van senioren is er de laatste jaren weliswaar op vooruitgegaan maar achter de globale stijging van het gemiddelde gezinsinkomen van senioren schuilen grote verschillen. In de voorbije jaren gingen alleenstaande en oudere senioren op inkomensvlak steeds meer achterop hinken. De hoogbejaarden steken negatief af tegen de gehele bejaardengroep. Bijna de helft van de huishoudens met een gezinshoofd in de leeftijdsgroep 75+ is terug te vinden bij de 20 % laagste inkomens. Van de Vlaamse huishoudens is 5 % arm. In de groep met een gezinshoofd in de leef-

tijdsgroep 75+ loopt het armoedepercentage op tot bijna 10 %.

b. Oorzaken

- gebeurtenissen die het verdienvermogen aantasten

Van de huishoudens met een vervangingsinkomen is 26% bestaansonzeker (CSB-norm) en 8 % is arm (EU-norm).

- gebeurtenissen die de gezinssamenstelling beïnvloeden

Echtscheidingen, het overlijden van de partner of kinderen die het gezin vroegtijdig verlaten doen het bestaanszekerheidsrisico toenemen met 87% (CSB-norm) of 106 % (EU-norm).

- persistente armoede : sociaal-historische verklaring

Doordat zij lang niet over een emancipatiebeweging beschikten (als gevolg van analfabetisme, isolement en marginaliteit t.o.v. het productieproces, hun bevoogding door sociale diensten, enz.) zijn de armen er tot nog toe niet in geslaagd hun stem op het politieke forum te laten horen. Dit is dan ook een belangrijke oorzaak van het voortbestaan van armoede.

4. Sociale grondrechten als fundament van het armoedebestrijdingsbeleid

Armoede bestrijden maakt deel uit van een actief en integraal mensenrechtenbeleid. In 1994 werd het recht op een menswaardig bestaan uitdrukkelijk in artikel 23 van de Grondwet opgenomen. Luidens dat artikel gaat het om het recht op arbeid, op sociale zekerheid, op een behoorlijke huisvesting, op een gezond leefmilieu en op culturele en maatschappelijke ontplooiing. Die sociale grondrechten zullen in de toekomst een cruciale rol spelen in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Sociale grondrechten werken ontvoogdend. Zij versterken de armen en uitgeslotenen in hun emancipatie en zelfbesef en rechtvaardigen hun strijd voor een menswaardig bestaan. Zij vormen een onmisbare component in de noodzakelijke versterking van de solidariteit in onze samenleving. Zij zijn als dusdanig een belangrijk tegenwicht tegen egoïsme, gemakzucht, particularisme, ...

Het inschrijven van de sociale grondrechten in artikel 23 van de Grondwet is een fundamentele democratische verworvenheid maar geen eindpunt. De nieuwe grondrechten moeten zo goed en volledig mogelijk omgezet worden in afdwingbare rechten opdat ze geen dode letter blijven.

Een voorbeeld hiervan vinden we op het sociale vlak. Het dateert overigens van voor de grondwettelijke verankering van 1994. In 1976 kregen de nieuw opgerichte OCMW's de opdracht het recht op maatschappelijke dienstverlening te verzekeren met als doel elke persoon in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Ieder die ernstige moeilijkheden ondervindt op het vlak van inkomen, gezondheid, huisvesting, kan bij het OCMW terecht voor een uitkering en maatschappelijke dienstverlening. Dat betekende een enorme breuk met het verleden toen armenzorg gebaseerd was op dwang en bestraffing met de wet op de beteugeling van landloperij en bedelarij als kenmerkend voorbeeld.

Beperkingen en afhankelijkheid zijn een existentieel menselijk gegeven en dus een betekenisvolle dimensie van onze samenleving. Daarom mogen we geen beleid voeren dat alleen oog heeft voor de modale burger. Bij het beoordelen van het bestaansrecht en de waarde van onze verzorgings-systemen zou duidelijk moeten uitgaan worden van de vaststelling dat menselijke beperkingen zoals handicaps, lijden en onmacht niet uit de samenleving te bannen zijn. Dat geldt niet alleen voor fysieke of verstandelijke handicaps maar ook voor psychische en sociale belemmeringen die maatschappelijk gemakkelijker geculpabiliseerd worden. Ook zij behoren in al hun eigenheid en autonomie tot het 'straatbeeld'. Natuurlijk moet de samenleving alle mogelijke sociale maatregelen nemen om haar burgers zo sterk mogelijk te maken. Zij moet evenzo maatregelen nemen om het menselijke lijden dat er altijd zal zijn op te vangen, te verkleinen en te verzachten. In geen geval mogen er nog sociale tekorten aan worden toegevoegd door dualiserende maatregelen, door sociale verdringing en uitsluiting. Bij de beleidsevaluatie en -bijsturing is de toetssteen niet alleen de mate waarin beperkingen voorkomen worden, maar ook de mate waarin ze op een sociaal verantwoorde manier worden opgevangen. Een belangrijk criterium daarbij is het respect voor de autonomie van elke burger door het optimaliseren van de middelen tot ontvoogding.

5. Het huidige beleid

a. Op federaal niveau

In de federale regering coördineert de heer Jan Peeters, Staatssecretaris voor Veiligheid, Maatschappelijke Integratie en Leefmilieu, het armoedebeleid.

Op dit vlak zijn er een aantal initiatieven genomen of in voorbereiding.

In deze nota wordt niet verder ingegaan op federale beleidsmateries omdat wij ons willen concentreren op de Vlaamse regelgeving.

Er worden Interministeriële Conferenties voor Sociale Integratie georganiseerd, waar op een gecoördineerde manier over de diverse bevoegdheidsniveaus heen maatregelen getroffen worden in navolging van het Algemeen Verslag over de Armoede. De regelmaat waarmee die IMC's worden gehouden lijkt helemaal zoek: de laatste bijeenkomst dateert van oktober 1996. In december 1997 is het samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen betreffende de besteding van het armoedebeleid goedgekeurd door het Overlegcomité van de federale, gemeenschaps- en gewestregeringen.

De dialoog met de organisaties waar armen het woord nemen wordt gecoördineerd door het Centrum voor Gelijke kansen en Racismebestrijding.

b. Op Vlaams niveau

De Vlaamse regering heeft een coördinerend minister aangesteld om de armoedeproblematiek op te volgen en het armoedebeleid te coördineren.

Op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap werd de Vlaamse Intersectorale Commissie Armoedebestrijding (VICA) reeds in 1989 opgericht. Het is een ruim en veelzijdig overlegorgaan waarin de meeste betrokken actoren vertegenwoordigd zijn: de administratie en de ministeriële kabinetten, de openbare instellingen, de verenigingen waar armen het woord nemen en de migrantenverenigingen, de sociale partners, professionelen uit diverse sectoren en het maatschappelijk middenveld. De VICA is thans op Vlaams niveau belast met het voorbereiden van beleidsvoorstellen voor de Interministeriële Conferenties, het overleg met alle betrokken instanties en het toetsen van nieuwe (algemene) maatregelen op hun armoede-effecten.

De heer Leo Peeters, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, diende tot dusver twee Beleidsbrieven Armoede in met telkens de beleidsprioriteiten voor 1997 en 1998 (zie Stuk 441 (1996-1997) – Nr. 1 en Stuk 821 (1997-1998) – Nr. 1). Die beleidsbrieven werden besproken in de commissie voor Welzijn, Gezondheid en Gezin in het kader van de begrotingsbesprekingen 1997 en 1998.

De Vlaamse overheid heeft de jongste jaren op verschillende terreinen maatregelen uitgewerkt en tot op zekere hoogte ook gerealiseerd:

– Het Sociaal Impulsfonds

Het SIF moet op gemeentelijk vlak de kansarmoede bestrijden, de leefbaarheid van de achtergestelde buurten en gemeenten verhogen en het welzijn bevorderen. De gemeenten en OCMW's worden verplicht om in dat kader een meerjarenplan op te stellen en samen te werken met de Vlaamse Gemeenschap en particuliere organisaties. Zij krijgen daarvoor trekkingsrechten op het SIF. Vanuit een voorafname op het SIF worden voorlopig de verenigingen waar armen het woord nemen gesubsidieerd.

– Gezins-, Welzijns- en Gezondheidsbeleid

In de bijzondere Jeugdzorg werd een klachtentelefoon (JO-lijn) opgericht, werd de omschakeling van residentiële naar (semi-)ambulante voorzieningen aangemoedigd en werden de richtlijnen versterkt om gezinsgericht en emancipatorisch te werken.

Er kwam een erkenning en subsidiëring van de lokale integratiecentra voor etnisch- culturele minderheden en een experimentele subsidiëring van het straathoekwerk.

Er werden verschillende projecten op het vlak van gezondheidsvoorlichting in kansarme buurten en scholen en een speciaal zorgaanbod voor kansarme gezinnen binnen Kind en Gezin uitgebouwd.

Op 24 juli 1996 werd het decreet tot erkenning van de instelling voor schuldbemiddelingscentra goedgekeurd.

Begin 1979 werd het decreet op de minimale levering van gas, water en elektriciteit goedgekeurd. In het nieuwe decreet betreffende het algemeen welzijnswerk zijn kansarmen als expliciete doelgroep opgenomen.

– Werkgelegenheid

Verschillende maatregelen werden genomen ten voordele van de laaggeschoolden en langdurig werklozen. Daarmee werden ook de armen bereikt, vermits zij in deze doelgroep aanwezig zijn.

Bevordering van de arbeidsherverdeling via een stelsel van premies voor werknemers die vrijwillig hun arbeidstijd inkorten; uitbouw van een nieuw werkervaringsbeleid voor langdurig werklozen, experimentele regelingen voor sociale werkplaatsen, invoegbedrijven en leereilanden voor laaggeschoolde langdurig werklozen; de campagne die voornamelijk gericht was op particuliere werkgevers 'Werken met laaggeschoolden werkt'; heroriëntering van beroepsopleidingen naar meer kansarme werkzoekenden en koppeling van die opleidingen aan trajectbegeleiding.

– Huisvesting

Erkenning van de huurdersbonden tot het jaar 2000; het urgentieprogramma voor sociale woningbouw; grotere objectiviteit in de toegang tot de sociale huurwoningen en prioriteit voor de laagste inkomens; grotere huurzekerheid in sociale woningen; financiële hulp bij herhuisvesting van campingbewoners; heffing op leegstand.

Decreet op de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers.

Invoering van de Vlaamse Wooncode die het grondwettelijk recht op wonen nader bepaalt, kwaliteitsnormen oplegt aan (huur)woningen, een opeising van leegstaande panden voor verhuur als sociale woningen mogelijk maakt, de sociale verhuurkantoren erkent en diverse andere maatregelen bevat inzake sociale woningen.

– Onderwijs en Cultuur

Projecten zorgverbreding in de overgang van het kleuter- naar het lager onderwijs; het onderwijsvoorrangsbeleid voor kinderen uit etnische minderheden; experimenten schoolopbouwwerk in het kader van het SIF; wettelijke regeling van klachtenprocedures i.v.m. schoolkosten in het basisonderwijs; aandacht voor de sociale taken van leerkrachten in hun functieomschrijvingen in het basisonderwijs; projecten ter voorkoming van het voortijdig schoolverlaten (spijbelpreventie); voorrang aan initiatieven voor kansarme kinderen en jongeren in het gemeentelijk jeugdwerk; de campagnes

buurtvoetbal, – basketbal en -volleybal van BLOSO.

Decreet op het volksontwikkelingswerk met kansarme groepen.

6. Andere initiatieven van het Vlaams Parlement

Het Vlaams Parlement nam nog andere initiatieven inzake de armoedeproblematiek.

- Op 19 juni 1996 hechtte de plenaire vergadering haar goedkeuring aan het voorstel van resolutie van mevrouw Riet Van Cleuvenbergen, mevrouw Patricia Ceysens, de heer Peter De Ridder, mevrouw Nelly Maes en mevrouw Vera Dua betreffende de armoedebestrijding. (Stukken 217 (1995-1996) – Nrs. 1 tot 3 ; Hand. Nr. 57 van 18 juni 1996 blz. 2844-2849) (zie bijlage 1).
- De werkgroep Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen organiseerde op 20 mei 1996 een hoorzitting over de plaatsing van kinderen wegens armoedesituaties en bracht hierover op 12 december 1996 een advies uit bij de commissie voor Welzijn, Gezondheid en Gezin (zie bijlagen 2 en 3).
- Meer specifiek met betrekking tot de problematiek van de bijzondere jeugdbijstand hield de commissie voor Welzijn, Gezondheid en Gezin op 13 mei 1996 een uitgebreide hoorzitting (zie stuk 389 (1995-1996) – Nr. 1).
- Op 7 januari 1998 bracht de Commissie voor Werkgelegenheid en Economische Aangelegenheden verslag uit over een gedachtewisseling over het jaarboek 1997 "De arbeidsmarkt in Vlaanderen" en over het rapport "De arbeidsmarktpositie van laaggeschoolde meisjes en vrouwen in Vlaanderen" uitgebracht door de Vlaamse Overlegcommissie Vrouwen (zie Stuk 880 (1997-1998) – Nr. 1).

III. Aanbevelingen op korte termijn binnen de bevoegdheidsomschrijving van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap

1. Inhoudelijke maatregelen

a. Gezin, welzijn en gezondheid

'Dit midden spreekt altijd over het gezin. In geen enkel ander midden wordt zo uitdrukkelijk en ononderbroken over het gezin gedroomd en gesproken, terwijl een gezin voor hen nooit vanzelfsprekend is, ze moeten altijd een maximum aan energie investeren om bij elkaar te kunnen blijven. Heel de hulpverlening is er niet op uit om hun kinderen terug thuis te krijgen of thuis te houden, daarom wordt de hulpverlening door de armen afgewezen.

In hun concreet gedrag is er veel ruzie, zijn er voortdurend moeilijkheden en breuken. Zeer vlug daagt een nieuwe partner op voor zichzelf en voor de kinderen. Er is geen rust vooraleer het gezin terug volledig is.' (Algemeen Verslag over de Armoede, p. 27)

Aanbeveling 1. Het recht op passende dienstverlening

Iedereen heeft recht op aangepaste dienst- en hulpverlening. Onder druk van nieuwe uitdagingen in een veranderende samenleving worden het sociale en het welzijnsbeleid constant hervormd en vernieuwd. Het verbeteren van de toegankelijkheid van de hulp- en dienstverlening voor achtergestelde groepen en de ondersteuning van kansarmen bij hun pogingen om uit de marginaliteit te geraken worden te weinig concreet gerealiseerd.

De commissie ad hoc beveelt aan het recht op passende dienstverlening in de welzijns- en gezondheidssector te verbeteren door :

- te werken aan laagdrempelige dienstverlening en de toegankelijkheid te vergroten: zowel op financieel-economisch als sociaal-cultureel vlak;
- cliëntenrechten uit te bouwen;
- in volwaardige klachtenprocedures te voorzien;
- een goede samenwerking binnen de sector te bewerkstelligen.

Aanbeveling 2. De herwaardering van de sociale dienst van het OCMW

De OCMW's hebben behoefte aan een herwaardering van hun sociale diensten. Het aantal OCMW-rechthebbenden is aanzienlijk gestegen en de complexiteit van hun hulpvragen neemt toe. Het takenpakket van het OCMW wordt voortdurend uitgebreid. Er is bovendien sprake van een toenemende en complexere regelgeving met meer tijdrovend papierwerk.

De commissie ad hoc beveelt een herwaardering van de sociale dienst van het OCMW aan door:

- reflectie over de kerntaken van het OCMW;
- meer vorming voor het personeel;
- een betere samenwerking met welzijns- en andere voorzieningen in de regio.

Aanbeveling 3. De verdere hervorming van de bijzondere jeugdbijstand

Met het thema van de bijzondere jeugdbijstand raken we het voor vele armen uiterst delicate punt aan van de uithuisplaatsing van de kinderen. Gelukkig is er een sterke tendens merkbaar om te opteren voor een begeleiding in en van het gezin dan wel voor een plaatsing met het gevaar voor vervreemding van kinderen en ouders. Anderzijds is het zo dat de hulpvragen in de bijzondere jeugdbijstand blijven toenemen, zowel ambulante als residentiële.

De commissie ad hoc beveelt aan de verdere hervorming van de bijzondere jeugdzorg te baseren op de volgende principes :

- gezinsgericht: de hele sector moet doordrongen worden van een gezinsgerichte aanpak waarbij de band tussen de natuurlijke ouders en het kind vooropstaat;
- (semi-) ambulante diensten moeten versneld worden uitgebouwd;
- de capaciteit van de residentiële sector moet behouden blijven maar een betere regionale spreiding dringt zich op;
- armoede op zich mag nooit een reden zijn voor uithuisplaatsing;
- er moet gewerkt worden aan een degelijke preventie.

Aanbeveling 4. Het jonge kind

De leeftijdsfase tussen 0 en 3 jaar is erg belangrijk voor de latere ontwikkelings- en onderwijskansen van een kind. Tot op heden wordt er voor die leeftijdsfase binnen Kind en Gezin sterk gefocust op de preventieve kinderzorg die nog voornamelijk een medische inkleuring is van die ontwikkelingskansen. Steeds meer groeit het besef dat de pedagogische ontwikkeling en prikkels die op die leeftijd worden opgedaan van even groot belang zijn. Naast de ouder-kind relatie kunnen de programma's van de kinderdagopvangcentra een belangrijke rol spelen voor het optimaliseren van die kansen.

Bij kansarme ouders is er evenwel nogal wat weerstand om kinderen buitenshuis te laten opvangen. De kinderen nemen vaak een zeer centrale positie in het gezinsleven in. Vandaar het belang om in het verlengde van de kinderopvang voor kansarmen een ouderwerking uit te bouwen. Daarenboven wegen voor laaggeschoolde vrouwen met kinderlast de baten van betaalde arbeid of een bijscholing niet op tegen de lasten van de combinatie van gezinstaken en buitenshuisarbeid.

De verdere uitbouw van Kind en Gezin moet blijvend georiënteerd worden op het bereiken van kansarme gezinnen aan de hand van een permanente evaluatie. Tevens moet een betere samenwerking met andere voorzieningen nagestreefd worden.

- Preventieve kinderzorg
De hervormingen van de consultatiebureaus van Kind en Gezin moeten met het oog op een meer doelgerichte aanpak voor de kansarme gezinnen op hun doelmatigheid geëvalueerd worden.
- Kinderopvang
Het mattheüseffect in de kinderopvang moet worden weggewerkt. Kind en Gezin moet zijn aanbod van kinderopvang voor kansarme gezinnen uitbreiden en die opvang betaalbaar, bereikbaar en toegankelijk maken.

Aanbeveling 5. De gezondheidszorg

Armoede en sociale uitsluiting vormen een bijzondere bedreiging voor de gezondheid. Arme mensen leven vaak in vochtige, slecht verlichte en verluchte woningen en in gebrekkige hygiënische omstandigheden. Maar ook andere factoren spelen een rol: slechtere voeding en eetgewoontes, meer stress die de weerstand van het lichaam tegen ziek-

ten afbreekt en het minder adequaat gebruiken van de gezondheidszorg.

Dat er bijzondere inspanningen moeten worden gedaan om de gezondheidstoestand van armen te bevorderen, wordt door velen gevoeld.

Over de wijze waarop het gezondheidszorgaanbod voor armen verbeterd moet worden bestaat binnen de commissie ad hoc evenwel geen consensus. De oprichting van lokale gezondheidsnetwerken staat erg ter discussie. Sommigen pleiten voor bij decreet verankerde wijkgezondheidscentra, anderen pleiten voor het verder toegankelijk maken en aanpassen van de bestaande gezondheidsvoorzieningen.

Aanbeveling 6. De herwaardering van het buurtwerk

Het buurtwerk is een onontbeerlijke basisschakel tussen mensen die in armoede leven maar ook met andere bewoners uit de buurt en andere partijen in de lokale samenleving. Het buurtwerk kan een duidelijke meerwaarde hebben in de strijd tegen sociale uitsluiting. Het is laagdrempelig, integraal en lokaal verankerd. Het bevordert de participatie van achtergestelde groepen en de netwerkvorming. Een herwaardering van het buurtwerk dringt zich op. Het buurtwerk moet beantwoorden aan de filosofie van de basisschakels, moet prioritair gevestigd zijn in de meest kansarme buurten, moet de meest achtergestelden bereiken en moet maximaal samenwerken met andere lokale basiswerkingen.

De herwaardering van het buurtwerk wordt aanbevolen met aandacht voor de verantwoordelijkheid van de lokale besturen.

b. Arbeid

‘De armen willen niets liever dan te kunnen werken. Het is een manier van zijn, van zichzelf te verwezenlijken. Voor het werk dat men doet krijgt men een loon én erkenning. En daarin komt de menselijke waardigheid tot uiting, krijgt zij gestalte. Het loon dat men voor gepresteerde werk ontvangt, is wettig, het is een rechtvaardig en onvoorwaardelijk recht. Met dat inkomen kunnen zij hun leven organiseren en plannen, in hun behoeften voorzien en aan de toekomst denken. (Algemeen Verslag over de Armoede, p. 169).

Aanbeveling 7. Een garantieplan voor niet-werkende werkzoekenden

In het kader van het werkgelegenheidsdebat wordt er meestal veel te eenzijdig gesproken over de werklozen. Dit is een al te grove verenging van het probleem want veel mensen die in armoede leven, hebben geen recht op een werkloosheidsuitkering: bestaansminimumtrekkers, schoolverlaters, mindervaliden, herintreedsters. Terecht wordt in Vlaanderen de term niet-werkende werkzoekende gebruikt in het tewerkstellingsbeleid.

Bijzonder treffend zijn de cijfers over de kans die een niet-werkende werkzoeker heeft om opnieuw aan de slag te geraken. Wie langer dan een maand werkloos is, ziet zijn kansen op werk halveren. Na de derde maand vallen ze terug tot amper 10%, na de zesde maand tot goed 6 % en na het eerste jaar tot 4%. Met andere woorden door een langdurig gebrek aan werkervaring en een verlies aan arbeidsattitudes, wordt de inactiviteit zelf uiteindelijk de oorzaak van het gebrek aan kansen op de arbeidsmarkt. De eisen van de arbeidsmarkt worden steeds hoger op het vlak van opleiding, werkatitudes, flexibiliteit, tempo en efficiëntie. Daartegenover staan kansarmen die arbeidsuitsluitende kenmerken cumuleren: gebrek aan werkervaring, gebrek aan scholing, geen eigen wagen, medische klachten, ouder dan 40, jonger dan 25, alleenstaande vrouw met kinderen...

Gezien de snelheid waarmee werklozen hun kansen op de arbeidsmarkt zien verkleinen, mag het belang van het recht op tewerkstelling niet onderschat worden. Om dat te verwezenlijken zullen we een meerspoerenbeleid moeten ontwikkelen om via tewerkstellingsinitiatieven de doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt zoveel mogelijk te bewerkstelligen.

Ongeacht de bijzondere aandacht die we moeten schenken aan de tewerkstelling van armen, moet er ongetwijfeld ook aan arbeidscreatie worden gedaan. Niemand gelooft nog in de mythe dat jobcreatie de armoede en de werkloosheid volledig kan oplossen. Maar het is onbetwistbaar zo dat jobcreatie tot gevolg heeft dat meer armen, meer bepaald de 'meest kansrijke' armen, meer kansen zullen hebben op werk. Mogelijkheden om bijkomende banen te creëren liggen volgens het witboek van de Europese Commissie in vier behoeftenpakketten: de persoonlijke dienstverlening, de verbetering van de fysieke leefomgeving, cultuur en milieuzorg.

De commissie ad hoc is voorstander van een garantieplan voor niet-werkende werkzoekenden. Zij beveelt aan werk te maken van zo'n garantieplan door :

- beter gebruik te maken van bestaande mogelijkheden van artikel 60 en 61 van de OCMW-wet, eind '97 verruimd door de Sociale programmawet;
- systematisch een sociale clausule in te schrijven bij openbare aanbestedingen als stimulans voor de tewerkstelling van risicogroepen;
- risicogroepen veel sneller te laten deelnemen aan de VDAB-programma's;
- de sociale economie uit te bouwen;
- de kinderopvang voor risicogroepen beter uit te bouwen.

Aanbeveling 8. De regelgeving van de beschermde tewerkstelling (beschutte en sociale werkplaatsen)

Het bepalen van de arbeidsvoorwaarden behoort voor een groot deel tot de bevoegdheden van de federale overheid. De Vlaamse overheid is evenwel bevoegd voor de uitbouw van de beschutte en sociale tewerkstelling. Het wordt evenwel als nefast ervaren dat tussen beide statuten een verschil zou zijn.

De commissie ad hoc beveelt aan:

- werk te maken van een enkele regelgeving voor beide vormen van beschermde tewerkstelling.

c. Huisvesting en woonbeleid

'Indien mensen die armoede ondervinden zich krachtig hebben uitgesproken over hun ervaring met wonen en hun verwachtingen ten opzichte van het overheidsbeleid is dit omdat 'het huis het gezin is'. De afwezigheid van een thuis of de dreiging over geen thuis meer te beschikken, ondermijnt het paar en geeft de ouders en kinderen – die bang zijn gescheiden te worden – een gevoel van onzekerheid. Bovendien staat een dergelijk probleem elk toekomstig project in de weg en zet het de verworvenheden van het gezin op de helling.' (Algemeen Verslag over de Armoede, p. 211).

Aanbeveling 9. Een vernieuwd sociaal huisvestingsbeleid

Artikel 23, 3 van de Grondwet dat eenieder economische, sociale en culturele rechten verschaft, maakt uitdrukkelijk melding van het recht op een behoorlijke huisvesting. Het is een understatement te stellen dat voor sommige mensen dit recht in het gedrang komt omwille van de betaalbaarheid van de woning.

Maar het sociale woonbeleid mag zich niet beperken tot het verschaffen van goedkoop onderdak. Er moet ook voldoende aandacht geschonken worden aan het elementaire comfort, de sociale en ecologische omgeving, de woonzekerheid, woongezondheid, woonveiligheid, woonbegeleiding en bewonersparticipatie.

Over de behoefte aan zo'n vernieuwd sociaal huisvestingsbeleid bestaat weinig discussie.

Binnen de commissie ad hoc is er discussie over hoe het huisvestingsbeleid er moet uitzien. Er is geen eensgezindheid over het invoeren van een veralgemeend stelsel van huursubsidies voor lage-inkomensgezinnen. Er is betwisting rond de verhoging van het aanbod inzake sociale huisvesting.

Aanbeveling 10. Kwaliteitsbevordering in de thuislozenzorg

Thuisloosheid gaat veel verder dan geen dak boven het hoofd hebben. Men spreekt van een 'ontankering' van thuislozen, een proces van verschraling of verregaand verlies van houvast, van contactpunten, van steunfiguren, van eigen mogelijkheden, een groeien van onmacht. Er is een combinatie van persoonlijke, relationele en maatschappelijke kwetsbaarheid bij thuisloosheid waarbij er geen bindingen van betekenis meer bestaan op die drie domeinen. Alhoewel het materiële aspect van huisvesting erg belangrijk is, gaan de aanpak en preventie van thuisloosheid veel verder.

De commissie beveelt aan:

- een geïntegreerde aanpak van de thuislozenzorg, via het algemeen welzijnswerk op maat van de betrokkenen.

d. Onderwijs

'De betrekkingen tussen kansarme ouders en leerkrachten lijken vaak te berusten op een dubbel misverstand dat voortspuit uit een tweevoudige onwetendheid. Het zijn twee werelden die vreemd zijn voor elkaar, bang zijn voor elkaar en geen oog hebben voor de inspanningen die zij voor de kinderen doen. Wat weten de leerkrachten over de levensomstandigheden van de ouders? Weten zij in welke mate zij door het mislukken op school, van henzelf of van hun kinderen getroffen worden? Beseffen zij hoe vernederend het is als zij het rapport van hun kinderen niet kunnen lezen? Maar wat weten de kansarme gezinnen over de inspanningen die de scholen leveren om de mislukkingen op school te beperken, over de moeilijkheden van gemotiveerde leerkrachten die blijven geloven dat iedereen moet kunnen leren en vooruitgang boeken en die stoten op onaangepaste structuren en op een defaitistische mentaliteit?' (Algemeen verslag over de Armoede, p. 341)

Aanbeveling 11. Naar een versterking van het recht op onderwijs

De school kan de armen twee mogelijke uitzichten bieden: één op ontsnapping uit de vicieuze cirkel van armoede en sociale uitsluiting of één op bestendiging ervan. Helaas komt het tweede uitzicht het vaakst voor. De sociale ongelijkheid in het onderwijs blijkt reeds uit de kans op zittenblijven in het eerste leerjaar van de lagere school: voor de kinderen uit de laagste sociaal-economische categorieën bedraagt die kans ongeveer 25%, terwijl ze bijna nihil is voor de hoogste categorieën. Nadien stapelen de ongelijkheden zich op, in die mate dat zelfs meer dan 20% van de kinderen uit arme gezinnen in het buitengewoon onderwijs belanden ook al hebben ze geen aanwijsbare handicap.

De oorzaken zijn deels te zoeken in hun levensomstandigheden: hun zwakke gezondheid en materiële deprivatie, de geringe opleiding van hun ouders en de vele crisissituaties thuis. Die oorzaken kunnen we samenvatten onder de noemer 'ongelijke kansen'. Andere mechanismen hebben veeleer te maken met 'ongelijke behandeling'. Die zitten in het schoolsysteem zelf ingebakken: te hoge schoolkosten, te lage verwachtingen van de school t.a.v. sociaal achtergestelde kinderen, de middenklasse-

cultuur van het onderwijs en de onwetendheid van leerkrachten en directies over sociale ongelijkheid en armoede.

De commissie ad hoc beveelt aan het recht op onderwijs te versterken door:

- het onderkennen van sociale achterstand in het onderwijs: leerkrachten moeten nagaan of de opgelopen achterstand te wijten is aan de omgeving of dat het om individuele achterstand gaat; met degelijke garanties voor de bescherming van de privacy kan het leerlingvolgsysteem worden ingevoerd;
- een goede oriëntering bij overgangsmomenten;
- een maximale betrokkenheid van de ouders door contacten met het thuismilieu en schoolopbouwwerk.

Aanbeveling 12. Kosteloosheid van het leerplichtonderwijs

De commissie ad hoc hecht groot belang aan de kosteloosheid van het basis- en secundair onderwijs. De invoering van een studietoelage in het basisonderwijs wordt dan ook niet wenselijk geacht. Veel hangt in de praktijk af van het kostenbewustzijn van schoolbesturen en directies. Soms komt het voor dat er een overaanbod is van allerlei activiteiten die de kosten sterk verhogen. Dat moet worden ontraden.

De commissie ad hoc beveelt aan :

- dat maximaal wordt toegezien en aangedrongen op de kosteloosheid van het onderwijs;
- dat de klachtenprocedures bij de Commissie Laakbare Praktijken verder worden uitgewerkt en dat de ouders hierover voldoende worden ingelicht.

2. Ondersteunende maatregelen

Aanbeveling 13. Erkenning en subsidiëring van de verenigingen waar armen het woord nemen

Een goed armoedebeleid bouwt men niet van bovenaf. Het vertrekt van de levenservaring van wie aan den lijve armoede heeft ondervonden. De slachtoffers kennen het best de mechanismen van het onrecht dat hun overkomen is. Hun actieve partnerschap bij de vorming, de uitvoering, de voortdurende evaluatie en bijsturing van het beleid is een onmisbare voorwaarde om te slagen.

Die deelname veronderstelt dat armen mondig worden en zichzelf vertegenwoordigen op beleidsvlak.

De verenigingen waar armen het woord nemen, verwezenlijken overigens een belangrijk cultureel aspect, nl. de opbouw van een maatschappelijke identiteit en mondigheid van deze bevolkingsgroep.

‘Men verwacht meestal niet dat mensen die in armoede leven uitgesproken ideeën en ervaringen rond cultuur naar voor willen brengen. Cultuur is niet evident in het armoedebesluit. Velen zijn nog niet vertrouwd met het inzicht dat cultuur de verbinding is tussen alle levensdomeinen.’ (Algemeen Verslag over de Armoede, p. 295)

De commissie ad hoc beveelt aan:

- de structurele betrokkenheid van de organisaties waar armen het woord nemen in een decreet te vertalen dat de erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden vastlegt.

Aanbeveling 14. Inschakelen van ervaringsdeskundigen

Gesteld dat de armen hun stem kunnen laten horen en dat ook het overleg met het beleid voldoende gewaarborgd is, dan nog moet de bevolking gesensibiliseerd en geïnformeerd worden omtrent de oorzaken en remedies van sociale uitsluiting. Armoede en sociale uitsluiting zijn immers niet alleen een kwestie van structuren maar in grote mate ook van sociale relaties op micro-vlak: goede wetten en structuren verworden tot karikaturen wanneer de mensen die ze moeten toepassen bewust of onbewust doelstellingen nastreven en houdingen aannemen die er haaks op staan.

Een goede manier om de kennis van armen zelf rechtstreeks over te dragen in verschillende professionele milieus is het inschakelen van ervaringsdeskundigen. Dit zijn mensen die zelf armoede aan den lijve hebben ondervonden. Bijgevolg dragen zij een bijzondere gevoeligheid en kennis in zich omtrent de mechanismen van uitsluiting en de beleving ervan.

Dat model werd ontworpen door De Cirkel, waar ervaringsdeskundigen systematisch deelnemen aan afvaardigingen in werkgroepen, spreekbeurten, enz. Het wordt reeds enkele jaren met succes toegepast door Kind en Gezin in de preventieve zorgcentra. De ervaringsdeskundigen werken er in ‘tandems’ met de sociaal verpleegkundigen om die

laatsten de leefwereld, gevoelens en betrachtingen van de gezinnen beter te helpen begrijpen.

De commissie ad hoc beveelt aan:

- een modulaire opleiding voor ervaringsdeskundigen uit te werken zodat zij ingeschakeld kunnen worden als consultant om verschillende diensten en instanties toegankelijker te maken.
-

IV. BIJLAGEN

INHOUD

Blz.

1. Resolutie betreffende de armoedebestrijding aangenomen op 19 juni 1996 door het Vlaams Parlement	19
2. Hoorzitting van 20 mei 1996 over de plaatsing van kinderen wegens armoede, verslag namens de Werkgroep Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen uitgebracht door mevrouw Ria Van Den Heuvel (Werkgroepstuk nr. 2 (1995-1996))	23
3. Advies van 12 december 1996 van de Werkgroep Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen aan de Commissie voor Welzijn, Gezondheid en Gezin betreffende de problematiek van de plaatsing van kinderen wegens armoedesituaties	41
4. Discussienota armoedebestrijding in opdracht van het Vlaams Parlement (Ides Nicaise en Tine Van Regenmortel – HIVA – september 1997)	45
5. Verslagen van hoorzittingen	
5.1 Hoorzitting van 26 maart 1997 met professor Jan Vranken, mede-auteur van de Jaarboeken over armoede en sociale uitsluiting	95
5.2 Toelichting van 23 april 1997 door de heer Leo Peeters, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, bij het Vlaams armoedebeleid, de link met de Interministeriële Conferentie voor de Sociale Integratie en de werking van de Vlaamse Intersectoriële Commissie Armoedebestrijding (VICA)	113
5.3 Hoorzitting van 7 mei 1997 over de organisatie en werking van het Sociaal Impulsfonds (SIF) met professor Herman Baert, professor sociale pedagogiek KULeuven ; mevrouw Monica De Coninck, kabinetsmedewerker van minister Leo Peeters ; de heer LucVermeiren, kabinetsmedewerker van minister Luc Martens en mevrouw Linda Boudry, coördinator Sociaal Impulsfonds (SIF)	121
5.4 Hoorzitting van 21 mei 1997 over de relatie tussen huisvesting en armoede met professor Luc Goossens, departement Sociologie en Sociaal Beleid (UFSIA) en de heer Vic Geerts, directeur van CV Ideale Woning te Berchem	131
5.5 Hoorzitting van 4 juni 1997 over armoede en diverse welzijnsaspecten met de heer Frans Destoop, voorzitter van het OCMW van Kortrijk ; de heer André Desmet, voorzitter van het Vlaams Instituut ter Bevordering en Ondersteuning van de Samenlevingsopbouw (Viboso) ; de heer Wilfried Swinnen, arts van het Wijkgezondheidscentrum Gent ; mevrouw An De Riek, wetenschappelijk medewerker van het Wijkgezondheidscentrum Gent ; de heer Rudy De Cock, aandachtsambtenaar Kansarmoede Kind en Gezin ; mevrouw Gerda Masenhove, ervaringsdeskundige van Kind en Gezin ; mevrouw Marina Demeulenaer, ervaringsdeskundige van Kind en Gezin ; de heer Dirk Verboven, directeur begeleidingstehuis Hof ter Heide, bijzondere Jeugdzorg	145
5.6 Hoorzitting van 16 juni 1997 over de relatie armoede en tewerkstelling en armoede en onderwijs met de heer Patrick Seys, coördinator Pluralistisch Centrum Welzijnswerking regio Gent en de heer Ides Nicaise, projectleider Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA) KULeuven	169
5.7 Hoorzitting van 1 oktober 1997 over de relatie tussen armoede en onderwijs met mevrouw Rita Soors, directrice Vrije basisschool 'Vier Winden' te Molenbeek ; de heer Hugo Verdurmen, directeur Vlaams Ondersteuningscentrum voor de Basiseducatie ; de heer Hugo Van de Veire, directeur vrije PMS-centrum en MST 'Marialand' Gent ;	

de heer Mark Verlot, attaché van de secretaris-generaal van het departement Onderwijs ;
mevrouw Lief Vandevoort, adviseur van het kabinet van minister Luc Van den Bossche 181

- 5.8 Hoorzitting van 16 oktober 1997 met de armoedeorganisaties en afgevaardigden van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten : de heer Jean Limpens, vertegenwoordiger ATD-Vierde Wereld ; de heer Jan Vanhee, vertegenwoordiger van de Beweging van Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen ; de heer Frans Destoop, voorzitter van het OCMW van Kortrijk en vertegenwoordiger van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) ; de heer Herman Goemans, vertegenwoordiger van het Centrum Kauenberg ; de heer Ludo Gorremans, vertegenwoordiger van het Vlaams Forum Armoedebestrijding 197

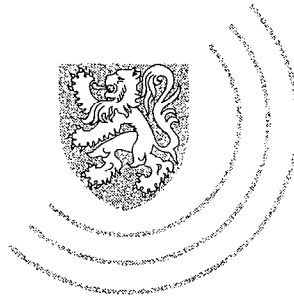
6. Reflectie in de diverse commissies over de in de discussienota geformuleerde krachtlijnen

- 6.1 Commissie ad hoc en Commissie voor Welzijn, Gezondheid en Gezin op 15 oktober 1997 207
- 6.2 Commissie ad hoc en Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid op 5 november 1997 213
- 6.3 Commissie ad hoc en Commissie voor Cultuur en Sport op 5 november 1997 225
- 6.4 Commissie ad hoc en Commissie voor Werkgelegenheid en Economische Aangelegenheden op 6 november 1997 229
- 6.5 Commissie ad hoc en Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting op 12 november 1997 241
- 6.6 Gedachtewisseling in de werkgroep Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen op 24 november 1997 betreffende de conformiteit van de discussienota met de resolutie betreffende de armoedebestrijding van 19 juni 1996 259

BIJLAGE 1

Resolutie betreffende de armoedebestrijding aangenomen op 19 juni 1996
door het Vlaams Parlement

VLAAMS PARLEMENT



RESOLUTIE

betreffende de armoedebestrijding

Het Vlaams Parlement,

- overwegende dat een jaar geleden het Algemeen Verslag over de Armoede werd uitgegeven en dat in dat rapport de belangrijkste armoedeproblemen worden gesignaleerd en concrete beleidsvoorstellen worden geformuleerd ;
 - overwegende dat dit Algemeen Verslag over de Armoede een concrete basis vormt voor het uitwerken van maatregelen tot bestrijding van armoede en dat dit rapport gebaseerd is op een belangrijke inbreng van de armen zelf ;
 - overwegende dat op alle politieke niveaus besloten werd aan de realisatie van de voorstellen uit het Algemeen Verslag over de Armoede absolute prioriteit te verlenen ;
 - overwegende dat de uitwerking van maatregelen tot bestrijding van de armoede in Vlaanderen dan ook een prioritaire opdracht moet zijn voor hem en de Vlaamse regering ;
 - overwegende dat wegens de slechte economische situatie en de hoge werkloosheid het risico op armoede sterk toeneemt, in het bijzonder voor laaggeschoolden en alleenstaande vrouwen met kinderen ;
 - overwegende dat de plaatsing van kinderen wegens armoedesituaties vooral door vrouwen als een schrijnend onrecht wordt ervaren ;
 - overwegende dat ook de situatie op het vlak van huisvesting door de armen zelf als een zeer dringend probleem werd aangehaald ;
 - overwegende dat op diverse andere terreinen maatregelen genomen moeten worden ter bestrijding van de armoede, onder meer op het vlak van onderwijs en gezondheidszorg ;
 - overwegende dat de armen het essentieel vinden dat zij als partners betrokken worden bij de uitwerking van maatregelen tot bestrijding van de armoede ;
 - beslist dat
- 1° de diverse betrokken commissies van het Vlaams Parlement de armoedeproblematiek bij voorrang op hun agenda plaatsen ;

2° de diverse betrokken commissies op basis van het Algemeen Verslag over de Armoede een agenda en een prioriteitenlijst opstellen van beleidsdomeinen waar dringend maatregelen genomen moeten worden om de armoede te bestrijden ;

3° de diverse betrokken commissies zich ertoe engageren om binnen een vastgestelde termijn initiatieven te nemen om de armoedeproblematiek in Vlaanderen te verhelpen en dat daarbij gestreefd wordt naar een goede coördinatie en rapportering van de werkzaamheden ;

4° bij het uitwerken van voorstellen tot armoedebestrijding de betrokken commissies op geregelde tijdstippen overleg plegen met vertegenwoordigers van de armen ;

5° in het bijzonder op het vlak van het creëren van werkgelegenheid, de plaatsing van kinderen wegens armoedesituaties, de huisvesting, het onderwijs en de gezondheidszorg maatregelen genomen moeten worden, aangezien de armen die problemen als prioritair naar voren schuiven ;

– vraagt aan de Vlaamse regering

1° haar actievoorstellen aan de Interministeriële Conferentie voor Sociale Integratie en de resultaten systematisch aan het Vlaams Parlement ter bespreking voor te leggen ;

2° in de uitvoering van deze actievoorstellen voorrang te verlenen aan de problematiek van de plaatsing van kinderen wegens armoedesituatie, de werkloosheid en de huisvestingsproblematiek specifiek van vrouwen ;

3° te onderzoeken waar op een efficiënte wijze ervaringsdeskundigen kunnen worden ingeschakeld in de werking van die officiële instanties welke regelmatig in contact komen met de armen, bijvoorbeeld de OCMW's, de sociale huisvestingsmaatschappijen, buurtcentra, jeugdbeschermingsdiensten, ... ;

4° bij het nemen van maatregelen op de diverse betrokken domeinen een armoede-effectenrapport op te stellen.

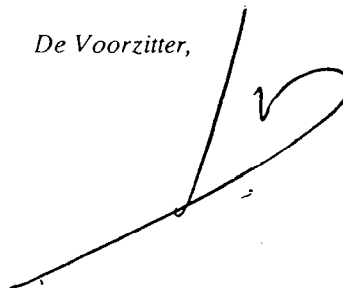
AANGENOMEN DOOR HET VLAAMS PARLEMENT,

Brussel, 19 juni 1996.

De Griffier,



De Voorzitter,



BIJLAGE 2

Hoorzitting van 20 mei 1996 over de plaatsing van kinderen wegens armoede,
verslag namens de Werkgroep Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen
uitgebracht door mevrouw Ria Van Den Heuvel
(Werkgroepstuk nr. 2 (1995-1996))

Samenstelling van de werkgroep :

Voorzitter : mevrouw Vera Dua.

Vaste leden : mevrouw Brigitte Grouwels, mevrouw Veerle Heeren, de heer Hugo Marsoul, mevrouw Riet Van Cleuvenbergen, mevrouw Mieke Van Hecke ;

mevrouw Yolande Avontroodt, mevrouw Anny De Maght-Aelbrecht, mevrouw Marleen Vanderpoorten ;

de heer Peter De Ridder, mevrouw Kathy Lindekens, mevrouw Lydia Maximus ;

mevrouw Marijke Dillen, de heer Karim Van Overmeire ;

mevrouw Nelly Maes ;

mevrouw Vera Dua.

Plaatsvervangers : mevrouw Sonja Becq, mevrouw Mia De Schamphelaere, mevrouw Trees Merckx-Van Goey, mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche, de heer Marc Van Peel ;

mevrouw Patricia Ceysens, de heer Marino Keulen, mevrouw Sonja Van Lindt ;

de heren Jef Sleenckx, Guy Swennen, mevrouw Gracienne Van Nieuwenborgh ;

de heren Filip Dewinter, Christian Verougstraete ;

de heer Willy Kuijpers ;

mevrouw Ria Van Den Heuvel.

Lijst van sprekers

- de heer Geert Cappelaere, onderzoeker aan het Centrum voor de Rechten van het Kind (Afdeling Sociale Agogiek UG) ; adviseur voor de VN over jeugdbescherming in het algemeen en jeugdcriminaliteit in het bijzonder (kinderhandel, kinderprostitutie en -pornografie) ;
- de heer Ides Nicaise, onderzoeker aan het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA) en auteur van het boek "Het zwaard van Damocles" ; vrijwillig medewerker van ATD – Vierde Wereld ;
- mevrouw Lut Goossens, project-coördinator, en mevrouw Frederique Galo, ervaringsdeskundige, van De Cirkel ;
- de heer Pieter De Loof, advocaat specialisatie jeugdbescherming en medeverantwoordelijke van de jeugdpermanentie georganiseerd door de balie in Antwerpen ;

INHOUD

	Blz.
1. Uiteenzetting door de heer Geert Cappelaere	
Historiek	27
Beleidsvoorstellen	28
2. Uiteenzetting door de heer Ides Nicaise	
Vaststellingen	28
Beleidsvoorstellen	29
3. Uiteenzetting door mevrouw Lut Goossens en mevrouw Frederique Galo	
Een getuigenis	31
Vaststellingen en beleidsvoorstellen	32
4. Uiteenzetting door de heer Pieter De Loof	
De rechten van ouders en kinderen bij plaatsing en beleidsopties	33
Rechtsbijstand	36
5. Bespreking	36

In de vorige zittingsperiode organiseerde de Werkgroep Vrouwen hoorzittingen over de problematiek vrouwen en armoede. De hoorzittingen resulteerden in het voorstel van resolutie van mevrouw Riet Van Cleuvenbergen, mevrouw Patricia Ceysens, de heer Peter De Ridder, mevrouw Nelly Maes en mevrouw Vera Dua, betreffende de armoedebestrijding (stuk 217 (1995-1996) – nr. 1).

Uit die hoorzittingen bleek dat de plaatsing van kinderen een van de grootste pijnpunten is voor de armen. Vandaar de beslissing van de huidige Werkgroep Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen om een hoorzitting over die problematiek te organiseren. Het is de bedoeling vanuit de werkgroep naderhand een advies over de problematiek te formuleren aan de Commissie voor Welzijn, Gezondheid en Gezin.

Terwijl in deze hoorzitting veeleer de wetenschappelijke wereld en vertegenwoordigers van de armen aan het woord komen, neemt de Commissie voor Welzijn en Gezondheid het initiatief om mensen van de sector bijzondere jeugdzorg te horen.

1. Uiteenzetting door de heer Geert Cappelaere

Historiek

Het initiatief tot deze hoorzitting is lovenswaardig. Over de plaatsing van kinderen wegens armoede is dringend een sereen debat nodig. In de sector staat men teveel met getrokken messen tegenover elkaar. Ik hoop dat het Vlaams Parlement de aanzet geeft tot dit serene debat.

Over het thema is amper systematische kennis verzameld. Er leven wel tal van ervaringen, maar tot nog toe konden die niet systematisch samengebracht worden. Ook daartoe kan het Vlaams Parlement een aanzet geven.

Het probleem van plaatsing van kinderen wegens armoede is even oud als de jeugdbescherming. In 1912 werd in België beslist een specifiek kinderschermingssysteem op te zetten om op een eigensoortige wijze te reageren op problemen waarmee jongeren geconfronteerd worden. Het systeem was er veeleer op gericht te reageren op de problemen dan ze te voorkomen. Tot op vandaag zitten we nog gedeeltelijk met het probleem van die optie.

Precies het hoge aantal plaatsingen was de aanleiding voor de herziening van de wet in 1965. Een bijkomende verzuchting toen was dat de problemen waarmee jongeren geconfronteerd werden via de jeugdrechter werden opgelost en niet via de hulpverlening. Het was dan ook de ambitie van de wetsherziening om de problemen ook buitengerechtelijk te laten aanpakken en om via een aantal innoverende maatregelen het aantal plaatsingen te doen verminderen. Die ambitie werd niet gerealiseerd. Het aantal kinderen dat in contact kwam met de jeugdrechter bleef onrustwekkend stijgen, evenals het aantal plaatsingen. De jeugdrechter blijft de eerste – en vaak exclusieve – instantie die zich met problemen van kinderen bezighoudt. Plaatsing blijft voor de jeugdrechtbank de meest aangewende maatregel.

Dit probleem werd wel gesignaleerd, maar politiek nooit aangepakt. De staatshervorming waardoor de gemeenschappen bevoegd werden voor deze materie, is pas de aanleiding geweest voor ook een inhoudelijke discussie. Toch hebben politieke motieven, meer dan inhoudelijke motieven, doorgewogen in de hervormingen die de Vlaamse overheid heeft doorgevoerd. Vlaanderen heeft dezelfde opties genomen als de wetgever in 1965, aangevuld met een aantal nieuwe elementen. De nieuwe regelgeving in 1985 en 1988 had eveneens tot doel meer buitengerechtelijk te gaan werken en het aantal plaatsingen te verminderen. Men beoogde ook de jongeren zelf meer te betrekken.

Ondanks die inspanningen blijven de fundamentele discussies bestaan. Er moet dringend bij stilgestaan worden.

Beleidsvoorstellen

1. Het probleem van de plaatsingen wegens armoede kan nooit geïsoleerd worden van bredere politieke keuzes. Momenteel dreigt een steeds groter wordende groep mensen in de marginaliteit te geraken, wat met zich mee kan brengen dat hun kinderen geplaatst worden. Om de plaatsingen te verminderen is dus een ruimer beleid noodzakelijk dat voorkomt dat mensen in de marginaliteit gedwongen worden.
2. Men moet zich bezinnen over de fundamentele optie van destijds om de problemen van kinderen categoriaal, apart aan te pakken, waardoor het algemeen welzijnswerk zich van de problematiek gedistancieerd heeft. Daarvan moet afgestapt worden. Het algemeen welzijnswerk, en in de eerste plaats de OCMW's, moeten terug geïntegreerd worden. Men moet teruggaan naar de brede opdracht die zij in 1976 gekregen hebben, vertrekkend van het recht van elke burger, ook van de jongere, op maatschappelijke dienstverlening. Dat betekent niet dat de actuele praktijk van OCMW's veel beter zou zijn dan die van de bijzondere jeugdzorg. Het is wel een fundamentele optie, vertrekkend vanuit het mensenrecht op een menswaardig bestaan.
3. Als die punten gerealiseerd worden, is nog een zeer subsidiaire rol weggelegd voor de bijzondere jeugdbijstand. Er zal misschien een restcategorie van jongeren en gezinnen zijn met een ernstige problematiek waar meer gespecialiseerde hulp nodig is. Daar kan de jeugdbescherming een rol spelen.
4. Kinderen mogen niet los gezien worden van de gezinnen. Toch moet men er zich voor hoeden de gezinnen als uitgangspunt te nemen voor de hulpverlening. Kinderen kunnen heel vlug onzichtbaar worden in een gezin. De kinderen moeten een evenwaardige partner blijven. Niet alleen moet het beleid marginaliteit voorkomen, het moet ook permanent aandacht hebben voor de consequenties die maatregelen kunnen hebben voor kinderen. Daarom juich ik ook het initiatief toe om een Vlaamse kinderombudsman te institutionaliseren.

2. Uiteenzetting door de heer Ides Nicaise

Het onderzoek van het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA) dat tot het werk "Het zwaard van Damocles" geleid heeft, loopt in samenwerking met ATD-Vierde Wereld. De gezinnen van de Vierde Wereld hebben een grote bijdrage geleverd tot dit onderzoek via enquêtes en het verzamelen van getuigenismateriaal.

"Als wij met de diensten van de kinderbescherming te maken hebben en zij op hun manier over ons beslissen, voelen we ons vernederd (...). Ze geven zich geen rekenschap van het kwaad dat ze doen. We 'doen handschoenen aan' als we met hen omgaan, niet omdat we dat graag doen, maar om voor onze kinderen het geluk van bezoekrecht te behouden. We moeten poeslief zijn omwille van onze kinderen".

Deze scherpe uitspraak over de werkers uit de bijzondere jeugdzorg is misschien wat karikaturaal en kwetsend, maar het geeft het gemiddelde beeld weer dat de gezinnen over de bijzondere jeugdzorg hebben. Ik zie mij verplicht om binnen dit korte tijdsbestek bewust voor scherpe karikaturale uitspraken te kiezen. Dit doet echter geen afbreuk aan de vele inspanningen die de hulpverleners in die sector doen om aan de problematiek een nieuwe wending te geven.

Vaststellingen

1. Arme gezinnen komen zeer frequent in contact met de bijzondere jeugdzorg : in generatie-arme gezinnen gaat het om 80 percent. 55 percent van de ouders en 55 percent van de kinderen zijn ooit geplaatst geweest. Een derde van alle kinderen in voorzieningen hebben ouders die van het bestaansminimum leven. Drie vierde hebben ouders die arbeider zijn of inactief (pensioen, invaliditeit, werkloosheid). Deze cijfers zeggen voldoende over de verwevenheid tussen armoede en de gezinsproblematiek.

2. Sinds 1965 streeft het beleid minstens twee grote doelstellingen na. Vooreerst de de-justitialisering : de sociale jeugdzorg moet voorgaan en de gerechtelijke jeugdzorg speelt een subsidiaire rol. Ten tweede : het aantal plaatsingen moet verminderen. In de praktijk merken we tot nog toe dat er veeleer een bijbouw dan een ombouw in de sector gebeurd is. Het aantal dossiers van de sociale jeugdzorg wint veld, maar het aantal gerechtelijke dossiers vermindert niet. Het aantal semi-residentiële en ambulante voorzieningen is sterk toegenomen. Tot 1994 is er echter nog geen daling in de plaatsingen gebeurd. Tussen 1970 en 1994 is er een integendeel een relatieve stijging te merken, en tussen 1991 en 1994 is er een stijging in absolute cijfers.
3. Het vrijwilligheidskarakter van de bijzondere jeugdzorg is relatief. Bij bevraging onder de ouders blijkt dat slechts één op drie zelf het initiatief genomen heeft tot plaatsing. 60 percent van de ouders gaat niet akkoord met de manier waarop hun kind behandeld wordt. 70 percent van de plaatsingen werd bevestigd door een vonnis van de jeugdrechter. Ik veronderstel dat dit aantal in de toekomst zal dalen, aangezien de nieuwe wetgeving de rol van de jeugdrechtbank meer en meer beperkt.

Ook binnen de sociale jeugdzorg is de morele druk op de ouders enorm groot. Ouders stappen naar de bijzondere jeugdzorg op een moment dat ze in de problemen zitten. Het antwoord dat ze krijgen is al te vaak op onvolledige informatie gebaseerd. Met het gevolg dat ouders na verloop van tijd spijt krijgen van hun stappen. De genomen beslissingen zijn dan echter veelal onomkeerbaar. De stok achter de deur van de hulpverleners om naar de jeugdrechtbank te stappen als ouders tegenwerken, is voldoende om hen te doen zwijgen. Nu zijn er weliswaar de bemiddelingscommissies als sluis tussen de hulpverlening en de jeugdrechtbank. Toch blijkt dat die commissies al te vaak een beroepsinstantie zijn voor de hulpverleners in plaats van voor de gezinnen. De helft van de dossiers die bij de bemiddelingscommissies komen, worden overigens doorverwezen naar de jeugdrechtbank.

4. 40 percent van de plaatsingen had vermeden kunnen worden. Ex post en op basis van enquêtes is dat natuurlijk moeilijk te beoordelen. Maar als men gezinnen vroeg naar de oorzaak die voor de plaatsing opgegeven werd, en als men de echt moeilijke opvoedingssituaties eruit haalt (alcoholisme, mishandeling, relatieproblemen), dan stelt men vast dat 2 op 5 plaatsingen allicht vermeden kon worden. Het gaat om gevallen van dakloosheid, alleenstaande ouders die nachtwerk moeten doen e.d. Het gaat om situaties waarop een moderne samenleving een antwoord moet kunnen bieden via het algemeen welzijnswerk. Plaatsing, een interventie van bijzondere jeugdzorg is niet nodig.
5. Gezinsgericht werken is momenteel zowat het motto in de bijzondere jeugdzorg, en terecht. Er wordt aan gewerkt in de vorming, in de regelgeving. Men ziet al heel wat positieve resultaten : jongeren worden op minder jonge leeftijd geplaatst, de gemiddelde duur van plaatsing daalt, het bezoekrecht is bijna veralgemeend, en de contacten tussen de instellingen en de gezinnen verbeteren. Toch bedraagt de gemiddelde duur van een totale 'plaatsingsloopbaan' nog 12 jaar. 43 percent van de ouders heeft zelden of nooit contact met de opvoeders. De betrokkenheid van ouders bij cruciale opvoedingsbeslissingen (keuze instelling, studie- en schoolkeuze) is bedroevend laag. De ouderlijke macht wordt vaak niet gerespecteerd.

Die vaststellingen zijn zeer kort samengevat en ietwat ongenueanceerd : zowel in het beleid als op het veld worden grote inspanningen gedaan om met het verleden te breken. Er moet echter nog veel gebeuren.

Beleidsvoorstellen

1. Voor een vrijwillige hulpverlening

Gerechtelijke tussenkomst in problematische opvoedingssituaties moet afgeschaft worden. Zolang de hulpverlening met gerechtelijke stappen kan dreigen zal het vertrouwen van de gezinnen moeilijk te winnen zijn. De band tussen sociale en gerechtelijke jeugdzorg moet doorgeknipt worden. De jeugdrechtbank zou alleen mogen tussenkomen bij jeugdmisdrijven, bij manifeste mishandeling of verwaarlozing.

De rechtszekerheid van ouders en jongeren moet nog versterkt worden :

-er zou een informatieplicht moeten gelden voor de comités bijzondere jeugdzorg over alle mogelijke alternatieven en rechten van ouders en kinderen ;

- het instemmingsbeginsel in de sociale jeugdbijstand moet gepreciseerd worden ;
- bij de opstelling van het handelingsplan en bij periodieke evaluatie moeten de ouders effectief betrokken worden ;
- de ouders moeten inzagerecht krijgen in alle dossiers ;
- in de gerechtelijke jeugdbijstand moet een wettelijke verplichting zijn tot het horen van de ouders bij het sociaal onderzoek, op straffe van nietigheid van het vonnis.

Ten slotte zouden gezinssyndikaten erkend moeten worden : onafhankelijke verenigingen die collectief en individueel de belangen behartigen van het natuurlijke gezin binnen de jeugdbijstand. De Vierde Wereldbeweging en verschillende organisaties nemen de collectieve belangenbehartiging al gedeeltelijk op zich. Toch moeten gezinnen ook het recht krijgen op individuele bijstand via een vertrouwenspersoon uit zo'n syndikaat. Dat vraagt natuurlijk extra middelen.

2. Voor een doeltreffende hulpverlening

Voor de instellingen bestaat een beperking op de totale capaciteit. Dat plafond zou naar beneden gehaald moeten worden, en veralgemeend tot b.v. ook de pleegzorg.

Tegelijk is er nood aan een geprogrammeerde ombouw naar (semi)ambulante voorzieningen. Momenteel is het aandeel van die voorzieningen nog beperkt (20 percent). Dat beperkt ernstig de keuzemogelijkheden van gezinnen.

Verder is er nood aan alternatieve projecten. Her en der komen zij van de grond, maar ze hebben het enorm moeilijk om financieel boven water te blijven. Ik denk b.v. aan steungezinnen, gezinsvakanties, pedagogische oefenscholen, doorgangswoningen voor dakloze gezinnen...

Ten slotte zouden de comités bijzondere jeugdzorg meer mogelijkheden moeten krijgen om aan preventief case-management te doen. Een wetswijziging is daarvoor niet nodig, wel meer financiële middelen voor de comités en een wijziging in het leggen van accenten. Case-management zou betekenen dat comités meer een beroep kunnen doen op OCMW's, eventueel ook om financiële afspraken te maken voor gezinnen die in materiële moeilijkheden verkeren.

3. Voor een gezins- en milieugerichte hulpverlening

Voor voorzieningen zou een gedragscode uitgewerkt moeten worden inzake gezinsgericht werken. Daar werd al aan een aanzet toe gegeven onder de vorige regering.

In en buiten de sector bijzondere jeugdzorg (b.v. in het algemeen welzijnswerk, in sociale hogescholen) is een sensibiliseringscampagne nodig door middel van navorming, coaching, onderwijs. Problematische opvoedingssituaties kunnen immers door het algemeen welzijnswerk voorkomen worden.

Ten aanzien van pleegzorg is voorzichtigheid geboden. Pleegzorg biedt kwalitatief goede hulpverlening, maar stelt problemen inzake gezinsgericht werken. Plaatsing in de pleegzorg duurt relatief langer en is moeilijker omkeerbaar. Pleegouders hechten zich aan het pleegkind en zijn niet geneigd de terugkeer naar het natuurlijke gezin te bevorderen. De echt zware conflicten inzake bezoekrecht doen zich voor in de pleegzorg. De relatie tussen natuurlijke ouders en pleegouders is vaak conflictueus.

De wet op de verlatenverklaring – een federale materie – moet afgeschaft worden. Als ouders gedurende een bepaalde periode hun kinderen niet hebben bezocht, worden de kinderen adoptabel. Die wet gaat volledig in tegen de gezinsgerichtheid van het Vlaamse jeugdzorgbeleid. Het is soms maar al te begrijpelijk dat

ouders lang geen contact met hun kinderen onderhouden en tegelijk dagelijks aan hun kinderen denken. De kloof tussen de ouders en de instelling is vaak niet te overbruggen.

Verder wil ik pleiten voor de naamsverandering van bijzondere jeugd-bijstand in bijzondere gezins-bijstand. Het gezinsgericht werken moet het gezin als hele systeem op het oog hebben. De bijstand mag niet gefocust worden op de jongere alleen. De naam mag vanzelfsprekend pas veranderd worden als de andere voorwaarden vervuld zijn.

Ten slotte wil ik een militante van de Volkshogeschool van ATD-Vierde Wereld citeren. Het citaat illustreert hoe een milieu samen naar emancipatie zoekt, maar daarin belemmerd wordt door de vele plaatsingen : "Ik heb van dag tot dag in een instelling gezeten. Ik heb mijn leven lang gezocht naar mijn wortels ; waar zijn mijn mensen ? Ik heb mijn vader gezocht en ik heb hem gevonden. Ik heb ook mijn nonkel ontmoet ; we hebben zitten schreien als we ons leven vertelden. (...) Ik heb met hem een kop koffie gedronken en hij zei : "Er is nog nooit iemand hier geweest om met mij een kop koffie te drinken". Soms maak ik me zo kwaad omdat ik geen jeugd gehad heb omwille van die gestichten. Ik ontmoet mensen die de schuld vanuit die gestichten niet kwijtraken. Ik zeg tegen hen : "Wacht alstublieft niet tot ge zeventig jaar zijt. Tracht dat weg te smijten. Ge hebt geen schuld. Wij hebben geen schuld."

3. Uiteenzetting door mevrouw Lut Goossens en mevrouw Frederique Galo

De Cirkel is in 1988 gestart vanuit de ontdekking van de immense pijn die mensen ervaren door plaatsing in hun jeugdjaren. Dat veel hulpverleningsinterventies mislukten was het gevolg van een enorm misverstand tussen armen en hulpverleners. Dat misverstand is vooral te wijten aan het niet kennen van de pijn en de levensomstandigheden waarin armen verplicht worden te leven. Daarom werd geopteerd om de armen zelf bij het hulpverleningswerk te betrekken. De Cirkel bestaat voor de ene helft uit ervaringsdeskundigen, voor de andere helft uit opgeleide deskundigen.

Frederique Galo, ervaringsdeskundige bij De Cirkel, zal een korte flits van haar leven vertellen. Vanzelfsprekend kan die binnenkant, die pijn die plaatsing bij haar teweeggebracht heeft, niet op dit korte tijdsbestek weergegeven worden. Het is juist die pijn die het zwaarst op de armen weegt. De twijfel over zichzelf maakt dat armen nog moeilijker uit hun problemen geraken.

Een getuigenis

Ik ben Federique Galo, 34 en ik heb een pleeggezinverleden van mijn 4 jaar tot mijn 17. 'k Heb in verschillende pleeggezinnen gezeten. Verschillende pleeggezinnen, betekent verschillende mensen, met verschillende normen. Je zou kunnen zeggen dat ik een rijk verleden heb, dat doordat ik met zoveel verschillende waarden ben opgegroeid ik eigenlijk een grote keuze heb om mee te starten.

Wat ik kan zeggen is dat het mij moeilijk gemaakt heeft. Het heeft mij moeilijk gemaakt om een keuze te maken. Een keuze tussen wat nu eigenlijk goed is, wat nu eigenlijk belangrijk is, wat nu kan en wat nu niet kan. De normen waren zo verschillend, maar ook even waar, elk had zijn waarheid en daar moest ik nu mijn waarheid van maken.

Het is eigenlijk gemakkelijker om van één basis te starten, om dan te filteren van wat ik wil en van wat ik niet wil, dan van verschillende basissen te starten, want dan spring je van het een naar het ander zonder nog te weten waarnaar je nu eigenlijk op zoek bent en wat nu eigenlijk juist is.

Ik ben vrij jong getrouwd. En als ik het begin van mijn huwelijk zie, dan merk ik dat ik heel veel sliep, vooral het eerste jaar. Ik sliep precies om te vergeten, ik sliep alsof ik heel mijn jeugd had moeten crossen en waken om goed wakker te zijn om het geheel te kunnen bewaken. Het was net of ik daar zo heel moe van was.

Gelukkig had ik in zoveel pleeggezinnen gezeten en had ik mij goed kunnen aanpassen, dat zal mijn collega straks uitleggen. Zo heb ik het kunnen verbergen voor mijn man, anders waren we misschien niet lang

getrouwd geweest. Ik kon een halfuur voor tijd opstaan om hem te verbergen dat ik een hele dag had geslapen.

En als ik niet sliep, dan keek ik naar de televisie, om te dromen, om te dromen van wat het allemaal zou kunnen zijn en om niet meer te moeten denken aan wat het allemaal geweest is.

Ik heb ook 3 kinderen. Laatst moest ik naar een ouderavond van mijn zoon en werd geconfronteerd door de juf dat zijn boekentas nooit in orde is.

Ik verdedigde mij vlug. Ja mevrouw, ik heb echt geen tijd om me daar mee bezig te houden, want ik ben pas beginnen werken en kan onmogelijk. Met angst om de beschuldiging uit de weg te gaan. Waarop de juf zegt : jamaar, als ik hem iets vraag is hij nooit in orde, hij zit altijd met zijn hoofd in zijn boekentas de helft van de les, te zoeken naar zijn gerief, terwijl ik weet dat hij zijn gerief niet bij heeft. Hij weet echt niet wat in zijn boekentas zit. De juf vroeg nog : als je toch geen tijd hebt, zou u misschien aan uw oudste dochter kunnen vragen om dagelijks zijn boekentas te controleren. Ik zeg : ja ..., dat is een mogelijkheid.

Op weg naar huis dacht ik bij mezelf : mijn zoon zal toch zijn jaar niet verliezen omdat zijn boekentas niet in orde te krijgen is ? Ik moet mij concentreren om zijn boekentas in orde te krijgen. Hoe krijg ik zijn boekentas in orde, als ik mijn huis niet in orde kan krijgen ? Ik ben al meer dan 10 jaar aan het proberen dit huishouden in orde te krijgen.

Iedere brief die binnenkomt doe ik angstig weg omdat ik het niet aankan dat het mijn ritme zou verstoren. Ik ben net begonnen orde te krijgen in mijn leven. Alles is zo een puinhoop geworden dat ik niet alles ineens kan. En die brief zal mij toch niet een rekening presenteren die ik niet kan betalen ? Dus ik zet de brief weg, ik zal ze vanavond open doen, of morgen of overmorgen. Tot die ene brief twintig brieven geworden zijn en er regelmatig, een voor een, een deurwaarder aankomt omdat ik niet meer weet wat ik heb betaald, of ik het heb betaald, of het misschien tussen die brieven zit die ik ben vergeten.

En ik kreeg zijn boekentas in orde, een maand heb ik de discipline gehad om alle dagen met hem mee te kijken en alle dagen opnieuw op te boksen tegen het tegenpruttelen, want hij heeft zijn boekentas al zolang niet in orde moeten maken en wat krijgt ons moeder nu om alle dagen te vragen : is alles in orde ?

Tot na een maand ik terug moe word en zeg : vanavond..., morgen..., overmorgen... Want er is veel, heel veel. Er is het huis, het huishouden, de opvoeding van de kinderen, de juiste keuzes maken, grenzen trekken, ze niet te veel verwennen, ze taken laten doen maar niet overdrijven en in paniek me concentreren dat ik ze zeker niet zou mishandelen, want ik ben zelf met een pak slaag opgegroeid, met zelfs meer dan een pak slaag.

Mij concentreren dat mijn paniek mijn paniek is dat ik niet verval in het aan hen door te geven. Zien dat zij een kans maken in het leven, een kans die mij ontnomen is.

Moe, moe omdat je in alles, in alles wat je doet alleen staat. Je hebt geen voorbeeld, je hebt geen familie, niemand die meehelpt, niemand die verstaat waar het om gaat, niemand die verstaat dat je met een heel arme bagage bent vertrokken. Maar iedereen verwacht dat alles normaal gaat. Normaal ? Wat is normaal ?

En ik loop en ik loop, omdat mijn verleden aan mij plakt als een schaduw, waar ik nooit vanaf zal geraken, waar ik mee zal moeten leren leven. En alle dagen lukt het mij een beetje, met veel energie start ik alle dagen opnieuw, en af en toe word ik moe en dan zeg ik : vanavond ..., morgen ..., overmorgen...

Vaststellingen en beleidsvoorstellen

Door samen te werken met werkers en beleidsmensen van het OCMW-Antwerpen en Gent, en met de betrokken beleidsmensen rond de wetgeving rond inboedelbeslag, geraakten wij er stilaan maar zeker van overtuigd, dat er intense samenwerking mogelijk is. De ervaring in de dialoogwerkgroepen die aan de basis liggen van het Algemeen Verslag van de Armoede, strekt ons in de overtuiging dat er een verbond moet

komen tussen armen, burgers, welzijnswerkers, beleidsmensen, en alle actoren die actief zijn op alle andere levensdomeinen.

De samenleving creëert armoede en dus is iedereen medeverantwoordelijk dat armen zoals elke burger het recht krijgen om hun eigen leven op een menswaardige manier te leiden. Om dat te realiseren is de rechtstreekse betrokkenheid van armen op alle niveau's vereist.

De effecten van maatregelen moeten opgevolgd en bijgestuurd worden.

Elke hulpverleningsdienst moet maken dat ouders meer ouders kunnen zijn en dat een kind benaderd wordt in zijn hele context. Elke dienst moet daarop gecontroleerd worden. Op een of andere wijze zouden diensten moeten aantonen hoe ze dat realiseren. Diensten moeten gesubsidieerd worden op basis van de kwaliteit die ze bieden, niet op basis van het aantal personen dat ze begeleiden.

Er is in de sector bijzondere jeugdbijstand een openheid aan het groeien. Zij vragen ook dat alle betrokkenen mee zoeken naar verbetering.

Wij willen pleiten voor recht op steun voor iedereen.

Eerste vaststelling : armen worden meer dan wie ook gevat in de jeugdbescherming. De grond hiervoor is vaak niet het tekort aan financiële middelen, maar het gebrek aan andere maatschappelijke en relationele vaardigheden, die het gevolg zijn van vorige 'oplossingen' die door de samenleving werden aangeboden.

Tweede vaststelling : uit een onderzoek van Kind en Gezin naar de kindermishandeling in de 6 vertrouwensartsencentra over het jaar 1993 blijkt dat seksueel misbruik (25 %), lichamelijke mishandeling (20 %) en emotionele mishandeling (13 %), typisch zijn voor het doorsnee Vlaamse gezin en niet specifiek voor het kansarme gezin. Wat er in kansarme gezinnen veel voorkomt, is de lichamelijke verwaarlozing en in mindere mate de emotionele verwaarlozing. Maar in het totale pakket van geregistreerde mishandeling hebben zij maar een aandeel van 11 en 10 %. Het grootste probleem bij mishandeling blijkt pedagogische onmacht te zijn, wat in alle bevolkingscategorieën voorkomt.

Derde vaststelling : opvoeden wordt in onze samenleving beschouwd als evident, en opvoedingsproblemen zijn taboe. Samen met professor Ausloos, Belgisch-Canadees psychiater, stellen wij dat opvoeden het moeilijkste beroep is dat er in de samenleving bestaat. Omdat elke ouder te kampen heeft met de mankementen van zijn eigen verleden. En vooral sedert de laatste decennia is opvoeden nog verzaamd, omdat alles minder vast staat, zodat men constant keuzes moet maken. Omdat de uithuiswerkende vrouw minder tijd voor de opvoeding heeft. Omdat het gezin, in de ontwikkeling van groot familiaal netwerk naar eenoudergezin, meer op zichzelf aangewezen is en de kinderen er een mindere leerschool krijgen. Omdat ouders meer dan vroeger verantwoordelijk gesteld worden voor de fouten van hun kinderen.

Wij pleiten voor een samenlevingsvisie en mensbeeld die uitgaat van de bekwaamheden van gezinnen en ouders in plaats van het falen en de schuld. Opvoeden is niet evident, iedereen heeft opvoedingsproblemen. Indien de samenleving wil investeren in de toekomst zal zij het recht op steun voor iedereen moeten realiseren. Dit zal mede als gevolg hebben dat de armen, bij wie de opvoedingsproblemen het meest zichtbaar zijn, niet langer hoeven te lijden onder de dreiging hun kinderen te verliezen.

4. Uiteenzetting door de heer Pieter De Loof

De rechten van ouders en kinderen bij plaatsing en beleidsopties

Mijn ervaringen put ik uit mijn eigen praktijk als advocaat en als één van de verantwoordelijken voor de jeugdpermanentie bij de Jeugdrechtbank te Antwerpen. Wat ik zal vertellen is bijgevolg niet wetenschappelijk vastgesteld. Toch meen ik te kunnen vaststellen dat plaatsing in de jeugdbescherming statisch benaderd wordt. Niet omdat men dat zo wil, maar omdat plaatsing structureel die plaats in de jeugdbescherming heeft.

De plaatsing in de jeugdbescherming komt structureel over als een statische gegevenheid, met weinig mogelijkheden tot verandering.

1. Vooreerst stel ik vast dat de verslaggeving van voorzieningen en van de sociale dienst, evenals de beslissingen van de jeugdrechter in kabinet en de vonnissen in de jeugdrechtbank, een feitenverslag uitmaken, een momentopname, zonder dat er verwezen wordt naar de doelstellingen van de wet op de jeugdbescherming.

De wet bepaalt dat de gerechtelijk interventie subsidiair moet zijn en dat plaatsingen zoveel mogelijk vermeden moeten worden.

Nergens wordt verwezen waarom men toch tot gerechtelijke interventie overgaat en hoe men een plaatsing ongedaan zou kunnen maken. Nergens vindt men terug hoe men die doelstelling zal proberen te realiseren en met welke obstakels men rekening zal moeten houden.

Zo is de eerste vraag van jongeren en hun ouders, als ze bij mij komen, waarom ze werden geplaatst, en waarom die plaatsing nog altijd voortduurt. Vele ouders blijven in de waan dat alles voorbij zal zijn, en dat zij hun kinderen thuis zullen hebben als ze bijvoorbeeld een andere woonst of werk gevonden hebben. Eens werk of een andere woonst gevonden, blijft de plaatsing toch behouden.

2. De jeugdrechtbank grijpt in met als referentiekader de modale burger. Deze norm wordt gehanteerd voor het al dan niet plaatsen van kinderen en het al dan niet handhaven van die maatregel.

Behuizing, inkomen en budgettering, onderwijs, administratieve omgang met diensten en opvoedingsnormen worden vanuit dat perspectief geëvalueerd.

En dat terwijl de gezinnen in armoede op de vlucht zijn voor hun schulden, en dus voor hun schuldeisers. Zij verhuizen om de haverklap, laten zich geregeld niet inschrijven in de bevolkingsregisters. Hun gezinssamenstelling verandert voortdurend. Ze zijn zeer argwanend ten opzichte van gelijk welke officiële instantie en communiceren niet met hen. Zij werken in het zwart naast hun uitkering om hun situatie leefbaarder te maken, hebben schrik voor plaatsing van hun kinderen.

Normen en feiten staan haaks op elkaar, zodat de verwachtingen van de jeugdrechtbank om te veranderen niet realistisch zijn. Een gezin in armoede wordt geen modaal gezin. Soms kunnen zij de schijn even ophouden, maar in essentie blijft het gezin in armoede zeer hard verschillen van het modale gezin.

Vinden de gewenste veranderingen niet plaats in het gezin, dan blijft ook de plaatsing behouden.

3. De jeugdrechtbank vraagt dus dat het gezin veranderd is. De ouders moeten daarvan het bewijs leveren. Maar hoe kan men hiervan het bewijs leveren als men bijvoorbeeld met zijn kinderen slechts een contact heeft van enkele uren in de maand in de instelling zelf of bij het pleeggezin thuis ? Hoe kan men het bewijs leveren opnieuw zijn kinderen aan te kunnen, ook al heeft men intussen een omgangsrecht verkregen tijdens de weekends en vakanties ?

Het falen van de ouders – zij oefenen hun omgangsrecht bijvoorbeeld niet uit hoewel het hun was toegekend – wordt bestraft. Uitbreiding wordt in dat geval niet toegestaan, soms volgt er een vermindering of opschorting. Men zou het falen kunnen incalculeren in de begeleiding door kinderen hierop voor te bereiden, door hen te laten weten hoe moeilijk hun ouders het hebben om die contacten stipt op te volgen. Als ouders mogen falen, zonder hiervoor de schuld te krijgen, kan er van hun schouders een ballast afvallen : de ballast van altijd maar te moeten toegeven schuld te hebben. Er wordt te weinig gezocht naar vangnetten, naar ondersteuning van de ouders in dit proces.

4. Vaak stelt men het ritme van het pleeggezin voorop. Alleen als het pleeggezin aanvaardt dat de kinderen terug naar hun natuurlijk milieu kunnen, wordt hier werk van gemaakt. Hun vaak adoptieve ingesteldheid maakt een terugkeer naar huis erg moeilijk. Het is een begrijpelijke reactie van die gezinnen, op wie de jeugdrechtbank beroep heeft gedaan.

De behoefte van de natuurlijke ouders om hun kinderen thuis te hebben wordt dikwijls ook afgeremd met de mededeling dat "de kinderen niet naar hun ouders vragen" en dat bijgevolg het ritme van de kinderen gevolgd moet worden en niet dat van de ouders. Daarbij vergeet men dat diezelfde kinderen vaak geplaagd worden door loyauteitsconflicten ten aanzien van het pleeggezin dat hen toch al zo lang heeft opgevangen, en waar de kinderen tot dan dag in dag uit verblijven. Hoe zou een kind zo ondankbaar kunnen zijn, dat het uitdrukkelijk en tegen het gevoel in van de pleegouders kiest voor zijn ouders, die het destijds niet konden groot brengen, soms verwaarloosd en mishandeld hebben. Daarbij vergeet men eveneens dat veranderingen conflicten meebrengen, die energie vragen, zodat het evidentier lijkt dat men de situatie behoudt in plaats van verandert. In plaats van een continue beweging krijgen we bijgevolg een met horten en stoten fixeren en exploderen van veranderde en opnieuw vastgelegde verhoudingen.

5. De voorzieningen zelf differentiëren hun aanbod nauwelijks in functie van de doelstellingen van de wet, namelijk de plaatsing waar mogelijk vermijden en de kinderen zo snel mogelijk terug aan hun ouders toevertrouwen.

We stellen vast dat iedere voorziening er zijn eigen regels op nahoudt in verband met het gebruik van een isoleercel, briefwisseling, telefonisch contact en bezoek. Deze regels gelden voor iedereen op dezelfde manier en er wordt slechts zelden van afgeweken. Deze regels staan niet in functie van een terugkeer naar huis, maar wel in functie van de efficiëntie en doelstellingen van de eigen voorziening.

Zo wordt na ontvluchting uit een gemeenschapsinstelling, maar vaak ook in privé-instellingen, steeds de isoleercel als sanctie gebruikt wat ook de reden van ontvluchting is geweest.

Bij residentiële observatie worden de contacten met de buitenwereld volledig doorgeknipt om te kunnen observeren in de laboratoriumsituatie. Daarna worden ze weer traag opgebouwd.

Zwangere meisjes worden in tehuizen voor alleenstaande moeders met kinderen opgevangen terwijl de vriend van die meisjes, die het kind dat nog geboren moet worden, verwekt heeft, in de kou blijft staan en zich moet schikken naar de vaststaande omgangsregeling die erg beperkt is.

Voorzieningen zullen gemakkelijk omgangsrecht toestaan tijdens de weekends, feestdagen en verloven. Dat is ook praktisch gemakkelijk realiseerbaar omdat tijdens die periodes in dat geval ook minder personeel ter beschikking gesteld moet worden. Maar hoeveel voorzieningen zijn er die maken dat er tijdens de week zelf contacten kunnen zijn, dat ouders betrokken worden bij belangrijke activiteiten van hun kinderen, en dat zij daarin gestimuleerd worden door de voorziening ?

6. De verschillende hulpverleningsvormen zelf zijn in de praktijk niet op elkaar afgestemd. Wil men een gezin begeleiden van een plaatsing naar thuis, dan sluiten overgangsfasen zoals een dagcentrum of thuisbegeleiding hier niet op aan, omdat er ellenlange wachtlijsten zijn. Op die manier worden oplossingen gebruskeerd, met als gevolg dat mislukkingen niet uitgesloten zijn en de gezinnen het gevoel hebben hier weerom voor verantwoordelijk te zijn.
7. Het kan niet anders dan dat de verhouding natuurlijk milieu-pleeggezin zo explosief is en voortdurend voor conflicten zorgt. Partijen stellen zich concurrentieel op. Het pleeggezin heeft de ouderrol overgenomen, wenst het door hen opgevangen kind te beschermen tegen zijn ouders, en wenst de opgebouwde relatie met het kind niet zo maar prijs te geven. Structureel wordt het pleeggezin bijgestaan door de pleeggezinnendienst. De natuurlijke ouders daarentegen krijgen diezelfde hulp niet. Bovendien is een pleeggezinnendienst erop gericht om de belangen van pleegouders en eventuele kandidaten te verdedigen. De belangen van het natuurlijke milieu worden evenwel niet structureel vertaald. Vaak is het niet eens duidelijk tot wie zij zich moeten wenden als zij vragen hebben, en hun kinderen bijvoorbeeld meer wensen te zien. Is dat de taak van de pleeggezinnendienst, of toch van de consulent van de jeugdrechtsbank, of van de jeugdrechter zelf ? Begrijpelijkerwijze zal een consulent of de jeugdrechter ook gemakkelijker contact zoeken met de pleeggezinnendienst om te weten te komen hoe de plaatsing verloopt. De pleeggezinnendienst is immers professioneel bezig met de ondersteuning van het pleeggezin.

Ik meen dat die voorbeelden hebben aangetoond dat het niet de schuld is van de jeugdrechter, de consultant, de pleeggezinnendienst of de voorzieningen in de jeugdbescherming dat er geplaatst wordt en dat de plaatsing moeilijk beëindigd geraakt.

Plaatsing is tot op vandaag zo een evidentie in de jeugdbescherming, dat de mechanismen die tot plaatsing leiden en tot behoud van de plaatsing moeilijk onderkend worden. Om dit ongedaan te maken zal er op ieder niveau onderzocht moeten worden op welke manier de doelstellingen van de wet gerealiseerd kunnen worden. De basisidee zou dan moeten zijn dat ieder vanuit zijn positie zoekt welke extra bijdrage hij kan leveren opdat kinderen in hun natuurlijke milieu kunnen worden opgevangen en opdat hun ouders daarvoor de nodige ondersteuning kunnen vinden. Voor zover dat niet gerealiseerd kan worden moet de hoofdbekommernis zijn ouders zoveel mogelijk ouder te laten zijn over hun kinderen.

Rechtsbijstand

De armen hebben veel moeite om toegang te vinden tot de jeugdbescherming. Voor een advocaat is het als raadsman van de minderjarige of van de ouders moeilijk om zijn dossier continu te kunnen volgen. Iedere jeugdrechtbank heeft zijn eigen regels. Inzake ambtshalve toewijzing van een advocaat bepaalt de meerderheid van de jeugdrechtbanken dat voor elke zitting een andere raadsman aangewezen wordt. Continuïteit is op die wijze onmogelijk. Sommige jeugdrechtbanken laten niet toe dat een persoonlijke raadsman van de minderjarige het hele dossier volgt. Het argument is dan dat een minderjarige niet in staat is zelf een raadsman te kiezen om hem te verdedigen. Het gevolg is dat vooral stagiairs, die geen zicht hebben op de jeugdbeschermingswetgeving en -hulpverlening, ambtshalve worden aangesteld.

Voor een raadsman is bezoek aan de minderjarige in een voorziening niet evident. Sommige voorzieningen laten bezoek gewoon niet toe, andere vragen een afspraak vooraf, nog andere vragen een toelating van de jeugdrechter. Dit terwijl de raadsman van een meerderjarige op elk moment zijn cliënt in de gevangenis kan bezoeken.

De kennisgeving van beslissingen van jeugdrechters wordt niet systematisch aan de betrokkenen meegedeeld. De oorzaak daarvoor ligt bij het verschillend invullen van het begrip beslissing door de jeugdrechtbanken. Vonnissen moeten altijd meegedeeld worden, beslissingen op kabinetszittingen niet en worden dus maar in beperkte mate doorgegeven.

Over dossierinzage leidt tot enorme discussie. Sommige jeugdrechtbanken laten enkel processtukken zien, andere het hele dossier. Sommige jeugdrechtbanken laten altijd dossierinzage toe, andere alleen bij dagvaarding, als de zaak dus al ongeveer afgerond is.

Op het moment dat de jeugdrechter tot plaatsing beslist heeft en de 45-dagenregeling geldt, heerst de grootste onduidelijkheid over de mogelijkheid tot beroep, over dossierinzage, enz.

Ik wou die enkele voorbeelden aanhalen om aan te tonen dat reële rechtsbijstand onmogelijk gemaakt wordt.

5. Bespreking

Hebben de sprekers concrete suggesties voor decreetswijzigingen om de problemen van plaatsing te onderwerpen, vraagt mevrouw Brigitte Grouwels, of mag plaatsing gewoon niet meer gebeuren ?

Mevrouw Lut Goossens meent dat plaatsing alleen nog geoorloofd is als de ouders daardoor meer ouder kunnen zijn. Er zijn instellingen die ouders zeer nauw betrekken. Plaatsing kan tijdelijk een middel zijn voor de ouder om thuis de zaken op orde te zetten, om tot rust te komen, zodat de terugkeer van het kind bespoedigd kan worden. Het gaat er niet om welk middel op zich goed is, maar wel welk middel kan realiseren dat de ouder meer ouder wordt. De huidige wetgeving laat dit perfect toe, alleen is er onvoldoende

controle op de diensten. In dat verband kan men wijzen op het geval van "Het gelukkige kind" in Vilvoorde waar zesentwintig jaar lang mishandeling van kinderen mogelijk was. Het is belangrijk dat ook de kinderen en de gezinnen zelf bij de controle betrokken worden.

De heer Hugo Marsoul constateert dat de OCMW's door omstandigheden bureaucratische instellingen geworden zijn die onvoldoende voeling hebben met de mensen, waardoor ze ook niet de juiste begeleiding kiezen. Dat geldt niet alleen voor de OCMW's, maar ook voor steden en gemeenten. Het plaatselijke weefsel zou een eerste detectie en een eerste opvang moeten kunnen bieden. Nu wordt er gewacht tot de problemen onoverkomelijk en plaatsing onafwendbaar geworden zijn.

Een eerste schakel in de oplossing van het probleem ligt op het lokale niveau. Hoe kan op het lokale niveau, en ook op het vlak van de instellingen een andere denkwijze en attitude gecreëerd worden? Hoe kunnen de mogelijkheden van OCMW's omgeschakeld worden?

Mevrouw Lut Goossens meent dat afgestapt moet worden van het joods-christelijke schuldbesef dat door alle instanties gespeeld wordt. Degenen die het meest falen worden constant beschuldigd. Het komt erop mensen te laten groeien in hun bekwaamheden. Integendeel, mensen worden gevisieerd op hun falen, terwijl in elk gezin mogelijkheden zitten. Een dergelijk denken is in onze samenleving ingeburgerd.

Volgens de heer Ides Nicaise moeten maatregelen genomen worden op verschillende vlakken. Een aantal werden al aangegeven. De opmerking van de heer Hugo Marsoul is terecht, maar niet alleen de OCMW's, de hele welzijnswereld en in het bijzondere de hulpverleners in de bijzondere jeugdzorg, hebben nood aan een mentaliteitsverandering, aan vorming en coaching. Nog te veel instellingen vertrekken van de idee dat de kinderen beter losgeweekt worden van hun milieu. Er moet ook gezegd worden dat andere instellingen alles doen om die band met thuis te versterken.

In de decreetgeving kunnen wel nog de puntjes op de i gezet worden. Er is al heel wat veranderd. De recente hervorming op het Vlaamse niveau hebben b.v. bepaald dat elke gerechtelijke beslissing om de zes maanden herzien moet worden. In de sociale jeugdbijstand moet een handelingsplan opgesteld worden dat periodiek met alle betrokkenen herbekeken moet worden. Wat loopt er fout? De jeugdrechtsbanken beschikken b.v. over te weinig personeel, te weinig consultants. De herziening gebeurt dan bij wijze van een louter administratief 'voorschrift' voor een verlenging van zes maanden. Toch kan niet ontkend worden dat sinds die verplichting heel wat jongeren bij die herziening na zes maanden naar huis mochten terugkeren.

De decreetgeving kan in ieder geval door precisering verbeterd worden inzake rechtszekerheid. Bij een herziening van een beslissing zou expliciet verplicht moeten worden dat alle partijen betrokken worden en b.v. hun handtekening moeten plaatsen.

Ten slotte zijn er natuurlijk de machtsverhoudingen. De ouders durven niet op tafel te slaan, ze staan weerloos. Zij zouden meer steun moeten krijgen zodat de verhoudingen evenwichtiger zijn. Alle andere partijen hebben hun verenigingen die hen steunen. In Nederland werkt men al meer dan twintig jaar met ouderverenigingen die zowel collectief als individueel opkomen voor de rechten van de ouders.

De heer Geert Cappelaere is ook van oordeel dat kinderen vaak geplaatst worden als de situatie al geëscaleerd is. Er gebeurt te weinig aan de basis. De decreetgeving in Vlaanderen is in hetzelfde bedje ziek. Het is een goed instrument als de jeugdbescherming marginaal gehouden kan worden. De opmerking van de heer Marsoul is terecht. De wet van 1976 op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn is subliem, maar wordt gewoon lokaal niet toegepast. De taak van de OCMW's is volgens de wet niet beperkt tot de materiële hulpverlening. De OCMW's moeten geresponsabiliseerd worden. De jeugdbescherming zoals die nu geconcipieerd is, heeft de verantwoordelijkheid van de OCMW's weggenomen, heeft een excuus voor de OCMW's gecreëerd. De wetgeving is goed, maar het probleem is dat men elkaar voor de voet loopt. Ook voor de volwassenen zou het interessant zijn de problemen bij de basis aan te pakken.

Het komt erop aan te zorgen dat de middelen voorhanden zijn waar de problemen zich het eerst voordoen. Er wordt stevast gezegd dat de sector bijzondere jeugdzorg middelen en personeel tekort heeft. Er wordt 6 miljard in de sector geïnvesteerd. Het kan niet dat meer middelen zouden gaan naar een sector die margi-

naal moet zijn. Er zijn wel middelen nodig waar de problemen zich initieel voordoen. Met de kostprijs van een plaatsing kan een degelijk inkomen gegarandeerd worden.

Misschien kan de regelgeving hier en daar wat verbeterd worden, maar het komt erop aan terug te keren naar de geest van de wet.

Mevrouw Ria Van Den Heuvel vraagt zich af hoe het parlement aan een mentaliteitsverandering kan werken. Het Vlaams Parlement is in essentie een decreetgevende instantie.

De heer Pieter De Loof antwoordt dat het parlement de toepassing van de regelgeving kan controleren. Er zijn tal van decretale bepalingen die in de praktijk niet toegepast worden. Om enkele voorbeelden te geven : sociale diensten moeten om de zes maanden een verslag opmaken ; dat gebeurt vaak niet. Jeugdrechtters moeten de minderjarigen bezoeken ; dat gebeurt niet systematisch. Effectieve rechtsbijstand is veelal niet mogelijk.

De heer Nicaise stelde voor om de problematische opvoedingssituatie te lichten uit de gerechtelijke jeugdbijstand, om de hulpverlening en de jeugdrechtbank te ontkoppelen, zodat doorverwijzing niet meer mogelijk is. De heer De Loof vindt dat het probleem dan alleen maar verschoven wordt. Dan is er nog minder controle mogelijk. De comités gaan zelf vaak over tot plaatsing, zonder enige controle. De principes van het decreet moeten herdacht worden : er moeten meer verplichtingen in- gevoerd worden. Plaatsing zou alleen nog toegelaten mogen zijn onder bepaalde condities, die bewezen moeten worden.

De heer Ides Nicaise bevestigt dat de decreetgeving inderdaad in die zin verbeterd kan worden. Verder komt hij terug op de opmerking van de heer Cappelaere over de middelen. Strikt economisch bekeken geldt in de sector bijzondere jeugdzorg voor honderd percent het systeem van de derde betaler. De comités beslissen, de overheid betaalt. Door de comités meer te responsabiliseren, zouden ze allicht creatiever en efficiënter met de middelen omspringen. Dat is wat met preventief case-management bedoeld wordt. Als de comités zelf over voldoende middelen zouden kunnen beschikken om de consequenties van hun eigen beslissingen te dragen, zou men al een heel eind verder staan. Daartoe is dan wel een decreetgevend initiatief nodig.

Volgens de heer Geert Cappelaere kan het parlement als onafhankelijke instantie het debat op gang brengen. Het marginaliseren van de 'bijzondere' jeugdbijstand en het stimuleren van het algemeen welzijnswerk, OCMW's, kan technisch gezien zeer gemakkelijk met de bestaande wetgeving. Het decreet van de Franse Gemeenschapsraad, bij de herziening van de jeugdbeschermingswet voor hun gemeenschap, kan inspireren. In het decreet is een artikel opgenomen dat het volgende bepaalt : als de conseiller d' aide à la jeunesse (de Waalse tegenhanger van het comité bijzondere jeugdzorg) gevraagd worden tussen te komen, kunnen zij het dossier doorsturen naar het OCMW. Als het OCMW tussenkomt voor de minderjarige kan het dat financieel verhalen op het fonds bijzondere jeugdzorg. Zo wordt een piste geopend om de verantwoordelijkheid van OCMW's hard te maken. Het parlement moet niet aarzelen om de gemeenten uit te nodigen om te bekijken hoe een en ander gerealiseerd kan worden. Eventueel kunnen in een aantal gemeenten experimenten opgezet worden.

Mevrouw Lut Goossens vraagt dat wettelijk zou ingeschreven worden dat de evaluatie van voorzieningen zou gebeuren door de cliënten, door degenen die om hulp vragen. Subsidies moeten toegekend worden op basis van die evaluatie.

Mevrouw Vera Dua heeft het gevoel dat de plaatsende instanties de laatste tijd meer voor pleeggezinnen kiezen dan voor plaatsing in instellingen. Toch blijkt de plaatsing bij pleeggezinnen meer problemen te scheppen. Kiest men dan voor pleeggezinnen omdat het financieel voordeliger is ? Mag men inderdaad concluderen dat beter niet in pleeggezinnen geplaatst wordt, vraagt mevrouw Riet Van Cleuvenbergen.

Mevrouw Lut Goossens antwoordt dat pleeggezinnen sowieso moeilijker te controleren zijn. De relaties met pleeggezinnen zijn inderdaad vaker conflictueus.

Mevrouw Mieke Van Hecke vraagt of het zinvol is de instellingen structureel te verplichten een beroep te doen op ervaringsdeskundigen, om op die manier nieuwe reflexen te creëren.

Mevrouw Lut Goossens bevestigt dat, maar onder voorbehoud. Het is belangrijk de beslissingen, de werking van een voorziening constant te toetsen aan de leefwereld van de betrokkenen. Er bestaat wel het risico dat de ervaringsdeskundige geïsoleerd wordt in die instelling of voorziening. Daarom opteren zijzelf voor vliegende tandems die in verschillende diensten optreden.

In de Werkgroep Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen werd al gediscussieerd over de positie van ervaringsdeskundigen. Volgens mevrouw Mieke Van Hecke kan het inderdaad niet de bedoeling zijn ervaringsdeskundigen aan te werven. Men moet immers vermijden dat ze nieuwe hulpverleners worden. Misschien kan overwogen worden verplichte periodieke consultatierondes met ervaringsdeskundigen door b.v. de OCMW's in te voeren... ?

Mevrouw Lut Goossens beaamt dat de ervaringsdeskundigen geen nieuwe hulpverleners mogen worden, dat ze consequent de tolken moeten blijven van de armen. De ervaring met de samenwerking tussen een ervaringsdeskundige en een sociaal verpleegkundige die de eindverantwoordelijkheid heeft, in de preventieve zorgcentra van Kind en Gezin, heeft aangetoond dat de ervaringsdeskundige als tolk van de armen geïsoleerd raakt. Van een echte tandem was geen sprake.

Mevrouw Vera Dua merkt op dat er wel een praktische probleem rijst voor de betaling van de ervaringsdeskundigen als zij niet in een kader, een personeelsformatie opgenomen worden. Moeten b.v. OCMW's voor ervaringsdeskundigen in plaatsen in hun kader voorzien ?

OCMW's moeten een beroep kunnen doen op vliegende tandems die b.v. voor de OCMW-raad situaties komen verduidelijken. Die vliegende tandems, die bestaan uit een opgeleide deskundige en een ervaringsdeskundige als gelijkwaardige partners, moeten overal geraadpleegd kunnen worden, ook in de wijkcentra. Mevrouw Lut Goossens meent dat de OCMW's wel in een kader kunnen voorzien voor dergelijke tandems. Er wordt b.v. aan gedacht om het experiment met De Cirkel te continueren binnen de context van OCMW-Antwerpen.

De heer Ides Nicaise beaamt dat in ervaringsdeskundigen geïnvesteerd moet worden. Van de ervaringsdeskundigen, en ook van de verenigingen, kan geen vrijwilligheid verwacht worden. Het probleem van de isolatie van ervaringsdeskundigen kan ook ondervangen worden door collectieve inspraak, b.v. door onafhankelijke ouderwerkingen van instellingen, pleeggezindisten. Professionele ondersteuning is ook daar onmisbaar. Bovendien biedt het collectieve aspect het voordeel dat ervaringen aan elkaar getoetst kunnen worden en dat de mondigheid groter is.

Ten slotte stelt mevrouw Riet Van Cleuvenbergen aan de leden van de werkgroep voor om het ontwerp-decreet over het Sociaal Impulsfonds te toetsen op de nu geuite opmerkingen.

Mevrouw Ria Van Den Heuvel oppert om eventuele decreetgevende initiatieven in het spoor van deze hoorzitting voor te leggen aan ervaringsdeskundigen. Mevrouw Vera Dua beaamt dat het best mensen uit het veld geraadpleegd worden vooraleer tot definitieve conclusies te komen.

De verslaggever,

RIA VAN DEN HEUVEL

De voorzitter,

VERA DUA

BIJLAGE 3

Advies van 12 december 1996 van de Werkgroep Gelijke Kansen voor
Mannen en Vrouwen aan de Commissie voor Welzijn, Gezondheid en Gezin
betreffende de problematiek van de plaatsing van kinderen wegens armoedesituaties

Advies van de Werkgroep Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen aan de Commissie voor Welzijn, Gezondheid en Gezin betreffende de problematiek van de plaatsing van kinderen wegens armoedesituaties.

De Werkgroep Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen organiseerde een aantal hoorzittingen over het thema vrouwen en armoede. Daaruit bleek dat voor vrouwen in armoedesituaties de plaatsing van hun kinderen buiten het gezin een zeer belangrijk probleem is.

Vandaar dat de Werkgroep Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen dit onderwerp nader heeft onderzocht, onder meer via het horen van deskundigen uit de wetenschappelijke wereld en de Vierde Wereld Beweging.

Met betrekking tot de plaatsing van kinderen wegens armoede brengt de Werkgroep Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen volgend advies uit aan de Commissie voor Welzijn, Gezondheid en Gezin.

Vaststellingen

1. Arme¹ gezinnen worden zeer frequent geconfronteerd met plaatsing. 80 percent² van de generatie-armen komen op een of andere manier in contact met de bijzondere jeugdzorg. 55 percent van de ouders en 55 percent van de kinderen zijn zelf ooit geplaatst geweest. Een derde van alle kinderen in voorzieningen hebben ouders die leven van het bestaansminimum. Drievierde hebben ouders die arbeider of inactief zijn. Er is dus een grote verwevenheid tussen armoede en gezinsproblemen.
2. In hoeverre kinderen geplaatst worden enkel en alleen wegens armoedesituaties is niet exact gekend. Er wordt geen systematische kennis over dit thema verzameld. Wel blijkt dat wanneer het risico op marginalisering toeneemt, dit ook gevolgen heeft voor het risico op plaatsing van de kinderen. Deze thematiek dient dan ook in een ruimere context geplaatst te worden.
3. Ondanks het feit dat de diverse wetswijzigingen de verminderingen van het aantal plaatsingen beoogden, blijkt dat dit in de praktijk niet gelukt is : het aantal plaatsingen tussen 1970 en 1994 kende een relatieve stijging en tussen 1991 en 1994 is er zelfs een stijging in absolute cijfers.

Uit bepaalde onderzoeken blijkt dat 2 op de 5 plaatsingen vermeden konden worden indien de juiste begeleiding of praktische oplossing voorhanden was geweest.

4. Via de huidige regeling en organisatie worden de moeilijkheden van kinderen in hun gezinssituatie als een apart probleemgebied aangepakt via de sector van de bijzondere jeugdzorg, met als gevolg dat het algemeen welzijnswerk zich minder met deze problematiek bezig houdt.
5. Uit onderzoek en ervaringen blijkt dat het vrijwilligheidskarakter van de bijzondere jeugdzorg zeer relatief is. Slechts in 1 op de 3 plaatsingen gaat het initiatief uit van de ouders en 60 percent van de ouders gaat niet akkoord met de manier waarop hun kinderen behandeld worden. Ook binnen de sociale jeugdzorg is de druk op ouders enorm groot, zodat ze niet echt onafhankelijk kunnen beslissen.
6. De armen hebben weinig vertrouwen in alles wat te maken heeft met jeugdbescherming. Zolang de dreiging van gedwongen plaatsing hen boven het hoofd hangt, kan er geen vertrouwensrelatie worden opgebouwd met de hulpverlening.

¹ De Vierde Wereld Beweging verkiest de termen "arm" en "arme(n)" boven "kansarm" en "kansarme(n)".

² De cijfergegevens in de vaststellingen zijn geput uit de hoorzitting over vrouwen en armoede in de Werkgroep Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen, en uit "Het zwaard van Damocles, Arme gezinnen over de bijzondere jeugdzorg" van Ides Nicaise en Carine De Wilde (Leuven-Apeldoorn, 1995).

7. Iedereen is overtuigd van de noodzaak meer gezinsgericht te werken, maar op het terrein is er nog steeds een enorm tekort aan mogelijkheden om dat te realiseren. De semi-ambulante en ambulante voorzieningen omvatten maar 20 percent van het totale aanbod. Dat beperkt sterk de keuzemogelijkheden van de ouders. De gemiddelde duur van een 'plaatsingsloopbaan' bedraagt nog steeds 12 jaar.
8. Plaatsing in pleeggezinnen blijkt in de praktijk het meest aanleiding te geven tot conflictueuze situaties met de natuurlijke ouders wegens de concurrentiepositie. De pleeggezinndiensten zorgen in de eerste plaats voor de begeleiding van het pleeggezin, terwijl het natuurlijk gezin onvoldoende ondersteund wordt.
9. De hulpverlening is te weinig gebaseerd op de reële ervaringen van armoede. Het modale gezin wordt doorgaans als referentiekader gehanteerd, waardoor arme gezinnen gedoemd zijn tot falen.

Aanbevelingen van de werkgroep

1. Een inclusief beleid inzake armoedebestrijding en voorkoming van armoede vermindert het risico op gezinsproblemen en dus op plaatsingen wegens armoede.

In ieder geval mag armoede op zich geen reden zijn voor plaatsing van kinderen.

2. Kinderen en ouders, met speciale aandacht voor de moeders, moeten evenwaardige partners zijn bij contacten met plaatsingsinstanties. Er moet ook permanent aandacht zijn voor de rechten van kinderen en voor de consequenties die bepaalde maatregelen hebben voor kinderen. Men moet luisteren naar de mening van het kind.
3. Aandacht voor gezinsproblemen en voor de moeilijkheden van kinderen in arme gezinnen is zeker een opgave voor de hele welzijnssector. Het algemeen welzijnswerk en de OCMW's moeten meer ingeschakeld worden in de hulpverlening aan jongeren en gezinnen met problemen vermits dit aansluit bij hun algemene maatschappelijke dienstverlening.

De bijzondere jeugdbijstand moet zich meer dan voorheen houden aan haar subsidiaire rol, gericht op een restcategorie van jongeren en gezinnen waarvoor gespecialiseerde hulp nodig is.

4. Gedwongen en gerechtelijke tussenkomsten in problematische opvoedingssituaties moeten vermeden worden.
5. Voor alle betrokken instanties moet een informatieplicht ingevoerd worden ten aanzien van ouders en kinderen over alle mogelijke hulp- en opvangvormen en over de rechten van ouders en kinderen.

De rechtszekerheid van ouders en jongeren moet versterkt worden, o.m. door :

- Het instemmingsbeginsel moet gepreciseerd worden.
 - De ouders moeten betrokken worden bij de opmaak en de periodieke evaluatie van het handelingsplan.
 - Het inzagerecht van de ouders in alle dossiers moet verzekerd worden.
 - De ouders moeten gehoord worden bij het sociaal onderzoek via een wettelijke verplichting.
 - De inbreng van ouders op cruciale opvoedingsmomenten moet steeds verzekerd blijven (school- en studiekeuze, keuze van instelling).
6. De voorzieningen moeten afgestemd worden op de doelstelling zoveel mogelijk plaatsingen te vermijden. Een geprogrammeerde ombouw naar bereikbare semi-ambulante en ambulante voorzieningen

moet ernstig overwogen worden. Dit soort voorzieningen komt het best tegemoet aan de doelstelling om meer gezinsgericht te werken.

7. Plaatsing zowel in instellingen als in pleeggezinnen moet grondig wetenschappelijk geëvalueerd worden, zowel in het belang van het kind als van het gezin. Bij plaatsing moet naast de eventuele budgettaire en pedagogische voordelen uitdrukkelijk rekening gehouden worden met de nadelen van de vaak moeilijke relatie met het thuismilieu. Het natuurlijke gezin moet ook in geval van plaatsing in een pleeggezin meer kansen krijgen op intensieve begeleiding en ondersteuning.
 8. De hulpverlening ten aanzien van arme gezinnen moet afgestemd worden op de concrete ervaring van de armen. Dit vereist een permanente dialoog met de betrokkenen alsook het inschakelen van ervaringsdeskundigen. Tevens moet een aangepaste vorming ervoor zorgen dat een meer realistisch referentiekader wordt gehanteerd bij de beoordeling van dossiers. Onafhankelijke verenigingen die de belangen behartigen van het natuurlijke gezin binnen de jeugdbijstand, moeten betrokken worden bij de begeleiding en ondersteund worden.
-

BIJLAGE 4

Discussienota armoedebestrijding in opdracht van het Vlaams Parlement
(Ides Nicaise en Tine Van Regenmortel - HIVA - september 1997)

INHOUD

DEEL 1. EEN STATUS QUAESTIONIS

1. PROBLEEMSTELLING

2. EEN KWESTIE VAN MENSENRECHTEN

3. DE VERTREK BASIS: HET HUIDIGE BELEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

DEEL 2. BELEIDSPRIORITEITEN VOOR DE NABIJE TOEKOMST IN VLAANDEREN

1 ALGEMEEN

Prioriteit 1. Erkenning en betoelaging van de verenigingen waar armen het woord nemen

Prioriteit 2. Een permanente overleg- en evaluatiestructuur voor het Armoedebeleid

Prioriteit 3. Investeren in kennis en vorming omtrent armoede

2. GEZIN, WELZIJN, GEZONDHEID

Prioriteit 4. Het recht op passende dienstverlening

Prioriteit 5. Verdere hervorming van de bijzondere jeugdbijstand

Andere voorstellen

3. ARBEID

Prioriteit 6. Afschaffing van resterende discriminaties in het tewerkstellingsbeleid

Prioriteit 7. Een garantieplan voor zeer langdurig werklozen

Andere voorstellen

4. HUISVESTING EN WOONBELEID

Prioriteit 8. Naar een verdere precisering van het recht op wonen

Prioriteit 9. Een vernieuwd sociaal huisvestingsbeleid

Andere voorstellen

5. ONDERWIJS EN CULTUUR

Prioriteit 10. Het onderkennen van de sociale achterstelling in het onderwijs

Prioriteit 11. Naar een versterking van het recht op onderwijs

Prioriteit 12. Uitbreiding van het onderwijsvoorrangsbeleid

Andere voorstellen.

Prioriteit 13. Positieve acties op cultureel vlak

TOT BESLUIT

Referenties

DEEL 1. EEN STATUS QUAESTIONIS

1. PROBLEEMSTELLING

In februari 1995 werd het Algemeen Verslag over de Armoede gepubliceerd. Alhoewel de armoede reeds ca. 25 jaar voordien werd herontdekt, betekent dit Algemeen Verslag toch een mijlpaal in een dubbele zin.

Vooreerst waren het de betrokkenen zelf, mensen die in armoede leven, die het woord namen. Samen met hun concrete verhalen van onrecht en strijd legden zij aan de rest van de Belgische samenleving hun ambities en beleidsvoorstellen voor: niet alleen voor hun eigen belangen, maar ook voor die van wie nóg armer zijn, en zelfs voor elk lid van de samenleving.

Een tweede nieuwigheid is dat de respons vanuit allerlei hoeken vrij behoorlijk kan genoemd worden: allerlei instanties (de pers, het beleid, de sociale sector, de sociale partners, de publieke opinie) blijven nu reeds tweeënhalf jaar ernstig debatteren over de implicaties van het Verslag. Er wordt gewerkt aan een permanente opvolgingsstructuur op het hoogste politieke vlak, waaraan mensen die in armoede leven, via hun verenigingen, een sleutelrol zullen krijgen. Ook dit maakt deel uit van het nieuwe 'contract met de burger' en van de 'nieuwe politieke cultuur'.

Deze maatschappelijke beleidsnota is opgesteld ter voorbereiding van één van de allereerste themadebatten in het Vlaams Parlement, op 16 oktober 1997 (naar aanleiding van de Werelddag van Verzet tegen de Armoede de volgende dag). Ze wil bijdragen tot de verwezenlijking van de grote doelstellingen van het Algemeen Verslag over de Armoede (hierna AVA). Ze is bewust niet allesomvattend opgesteld. Ze wil vooral de vertaling maken van enkele kernideeën uit het AVA naar voorstellen die vallen onder de bevoegdheden van het Vlaamse Parlement als wetgever. Die voorstellen worden ter discussie aan het Parlement voorgelegd, met de bedoeling dat daar binnen een termijn van één jaar concrete resoluties en voorstellen van decreet uit voortvloeien; die zouden dan binnen een termijn van nogmaals één jaar gestemd worden.

Definitie

In het Algemeen Verslag over de Armoede (p.396) wordt volgende definitie van armoede gegeven¹: *Bestaansonzekerheid is de afwezigheid van één of meerdere zekerheden - vooral op het vlak van inkomen en werk - die personen en gezinnen in staat stellen om hun professionele, familiale en sociale verplichtingen na te komen, en om van hun basisrechten gebruik te maken. De onzekerheid die daaruit voortvloeit kan meer of minder ernstige en blijvende gevolgen hebben. Bestaansonzekerheid leidt tot extreme armoede (a) wanneer ze zich voordoet op verschillende terreinen; (b) wanneer ze zich manifesteert over een langere periode; en (c) wanneer de kansen om zelfstandig binnen een redelijke termijn uit de problemen te raken gering zijn.*

Achter deze definitie schuilt een zekere verscheidenheid van realiteiten, gaande van louter financiële of professionele onzekerheid tot onmenselijke toestanden van ontbering en uitsluiting; en van nieuwe armoede tot de harde kern van wat men 'generatie-armoede' is gaan noemen. Deze situaties vloeien in elkaar over naargelang de intensiteit, de complexiteit en de duur van de armoede toenemen. Belangrijk is vooral dat men zich niet beperkt tot het afkomen van de armoede. De stelling, dat het efficiënter is om de middelen te concentreren op groepen die het gemakkelijkst te 'redden' zijn, komt neer op zelfbedrog. Het is alsof men een onkruidplaag aan de oppervlakte wiedt, en de diepere wortels laat zitten.

Enkele cijfers

Armoede wordt zelden volgens de bovenstaande definitie gemeten, omdat men daarvoor veel gegevens moet verzamelen en verwerken. Gewoonlijk hanteert men een armoedegrens die enkel in termen van inkomen is uitgedrukt; stelt men deze grens zeer laag, dan kan men veronderstellen dat de gezinnen die zich eronder bevinden ook gevolgen ondervinden op andere levensdomeinen. Op die manier raamt het Centrum voor Sociaal Beleid van de UFSIA het aantal armen in België anno 1992 op 6%² (Vlaanderen 5%; Wallonië 8,4% - Cantillon e.a., 1993).

Is het gezinshoofd werkloos of arbeidsongeschikt, jonger dan 25 jaar, afkomstig van buiten Europa, bejaard, alleenstaand met kinderen, laaggeschoold en/of arbeider, dan loopt het gezin een beduidend grotere kans op armoede dan het gemiddeld gezin. De werkloosheid van het gezinshoofd alleen verviervoudigt reeds het risico (Cantillon e.a., 1993).

Bijna één op vier armen is jonger dan 16 jaar (Eurostat, 1997).

¹ Deze definitie in het AVA werd overgenomen uit het rapport 'Grande pauvreté et précarité économique et sociale' dat in 1987 werd aangenomen in de Franse Economische en Sociale Raad (Journal Officiel, 28 februari 1987)

² De armoedegrens ligt bv. voor een alleenstaande op 17 800 fr. en voor een koppel zonder kinderen op 30 200 fr. - anno 1992.

Het CSB neemt tussen 1976 en 1992 een daling waar van de 'bestaansonzekerheid'³, en een status-quo van de armoede. Een recente studie van de Europese Commissie (Eurostat, 1997) telt echter in België in 1993 (met de zelfde armoedenorm) 13% armen, wat zou wijzen op een onrustbarende stijging tegenover het verleden. Het aantal gerechtigden op het bestaansminimum stijgt in elk geval fors, ook in het Vlaams Gewest (met 33% tussen mei 1987 en mei 1997). Als oorzaken wijzen de OCMW's op de toenemende werkloosheid en de gaten in de werkloosheidsverzekering, de toenemende bestaansonzekerheid van jongeren (gecombineerd met de verlaging van de meerderjarigheidsgrens), en het uiteenvallen van gezinnen (VBSG, 1995). Uit alle trendstudies blijkt een verjonging van de armoede.

Achter de cijfers

We beperken ons tot enkele citaten uit de uiteenzetting van Mw. A. Willaert tijdens de Hoorzitting van 25 februari 1995 in de Werkgroep Gelijke Kansen van het Vlaams Parlement. Deze citaten behoeven geen commentaar:

'Maria buste reclamebladen in haar gemeente. De kinderen gingen regelmatig mee op stap, zij waren dat gewoon. Een politiagent sprak haar op zekere dag eens aan en zei: Mevrouw, u weet toch wel dat in België kinderarbeid verboden is? Maria antwoordde heel agressief: kinderen honger laten lijden is ook verboden, dus moet ik kiezen. Die politiagent heeft dan verder niets meer gezegd.'

'Jan was 20 jaar, hij had bloedkanker. Zijn ouders waren gescheiden, zijn moeder had niet genoeg geld om al die kosten te betalen van dokters, apothekers, de kliniek. Uiteindelijk heeft men Jan niet kunnen helpen en is hij rustig gestorven. Zijn moeder heeft nog veel maanden later rekeningen mogen afbetalen, ook al was Jan er niet meer.'

'Erik kwam uit een probleemgezin, hij had zelf in allerlei instellingen geleefd, hij geraakte later in de gevangenis. Zijn kinderen werden ondergebracht in een pleeg- en in een adoptiegezin.'

2. EEN KWESTIE VAN MENSENRECHTEN

In zijn oproep tot dit themadebat schrijft de Voorzitter van het Vlaams Parlement, de heer N. De Batselier: *'beseffen wij voldoende tot welke overlevingsstrategieën sommigen worden gedwongen om veel te korte eindjes aan elkaar te knopen? Beseffen wij ook voldoende welke wonden dit slaat in een samenleving die zich democratisch noemt? (...) Te vaak hebben we de oorzaak van armoede proberen te verklaren en beleidsmatig*

³ Op basis van een ietwat ruimere inkomensgrens (bv. 39 300 fr. voor een koppel zonder kinderen anno 1992).

trachten te vertalen in termen van 'pech'-situaties en persoonlijke tegenslagen. (...) Kansarmen kunnen niet als een 'maatschappelijk residu' worden beschouwd. Laat staan dat de oorzaak van hun armoede bij hen zelf te zoeken is. (...) Daarom moeten een aantal kernvragen beantwoord worden in een open geest. Dit impliceert een ruime en structurele benadering van de armoedeproblematiek over de diverse bevoegdheidsdomeinen heen.'

De na-oorlogse welvaartsstaten hebben de sociale zekerheid en de volledige tewerkstelling als voornaamste hefboomen gebruikt om de armoede uit te bannen. Ze zijn daar ook in zekere mate in geslaagd. Zonder sociale zekerheid zouden niet 5%, maar 37% van de Vlamingen onder de armoedegrens leven (Cantillon e.a., 1993). Toch moeten daar de volgende bedenkingen aan toegevoegd worden:

- de sociale zekerheid is in wezen een verzekeringssysteem. Zij sluit dan ook (bewust) her en der die mensen uit, die niet bij machte zijn om voldoende bijdragen te betalen om recht te hebben op uitkeringen;
- om die tekortkoming van de sociale zekerheid te compenseren werd de bijstand uitgebouwd. Doch zowel de sociale zekerheid als de bijstand vervangen alleen het arbeidsinkomen. Zij slagen er nog niet in het recht op arbeid zelf te waarborgen. Mensen die het (on?-)geluk hebben langdurig vervangingsuitkeringen te trekken, getuigen van de ondraaglijkheid van die gedwongen inactiviteit en afhankelijkheid. Zij wensen vóór alles opnieuw aan de slag te kunnen, zich nuttig te kunnen maken, zich burger en deelgenoot te kunnen voelen.

Zonder een overeenstemmende zekerheid op het vlak van de arbeid, zal de inkomenszekerheid slechts een gedeeltelijke oplossing bieden. Maar de redenering kan verder gaan. Een degelijke job is slechts denkbaar wanneer ze gepaard gaat met een voldoende scholing en gezondheid. Een minimale gezondheid is slechts houdbaar als de kwaliteit van de woning voldoet. 'Wonen' impliceert 'samenwonen' en verwijst naar socio-culturele participatie. Een degelijke huisvesting veronderstelt dan weer een toereikend inkomen, en de cirkel is rond. Als de sociale uitsluiting niet tegelijk op alle levensdomeinen ongedaan gemaakt wordt, zal ze blijven voortwoekeren.

Op al deze domeinen hebben onze democratieën aan elke mens *basisrechten* toegekend, althans op papier: in de Universele Verklaring van 1948; in het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens uit 1966; in het recent herziene Europees Sociaal Handvest (waarvan art. 30 zelfs expliciet de bescherming voorziet tegen armoede en sociale uitsluiting); tot in het nieuwe artikel 23 van de Belgische Grondwet (toegevoegd eind 1993). Blijkbaar groeit het besef dat vooral de economische, sociale en culturele mensenrechten tot op heden stiefmoederlijk behandeld zijn.

Eén van de krachtlijnen van het AVA is dat armoede een aantasting is van de menselijke waardigheid, en dat ze slechts zal uitgeroeid worden als aan elk persoon alle mensenrechten gewaarborgd worden.

In de praktijk, zo stelt Rosanvallon⁴, hebben onze democratieën de sociale grondrechten (op arbeid, op sociale zekerheid, op onderwijs, op cultuur...) teveel beschouwd als vrijheden, naar analogie met de *burgerrechten*, als een bescherming tegen buitensporige staatsbemoeienis. Deze interpretatie is waardevol, maar éénzijdig. Moet men sociale grondrechten ook niet beschouwen als een soort afdwingbare trekkingsrechten van het individu op een rechtmatig aandeel in het sociale leven? Rosanvallon spreekt hier van *integratierechten*. Zij *verplichten* de overheid tot een actief beleid, tot het garanderen van diensten. Dit ontslaat het individu niet van zijn verantwoordelijkheden. Men mag zelfs van plichten spreken. Maar niet als daartegenover geen garanties staan.

We illustreren dit met het recht op onderwijs. Het decreet op de eindtermen werd aangevochten (en uiteindelijk afgeslankt) op grond van de *vrijheid* van onderwijs, omdat men oordeelde dat de overheid niet te ver mocht gaan in het reguleren van de inhoud van het onderwijs. Dit is één interpretatie van het recht op onderwijs. Maar moet tegelijk niet gedacht worden aan een interpretatie van eindtermen in de zin van een aanbod van vaardigheden dat aan de leerlingen maximaal wordt *gewaarborgd*, onafhankelijk van hun sociale afkomst? Moet de wetgever de scholen er niet toe bewegen om niet alleen de meerderheid van de leerlingen over een bepaalde eindstreep te trekken, maar ook te waken over de gelijke kansen van alle leerlingen, ongeacht hun afkomst, nationaliteit, geslacht? Ook hier zijn plichten op hun plaats. Bv. kan men een leerplicht opleggen, maar als blijkt dat de armste jongeren op 18 jaar nog vaak ongeletterd uit het onderwijs komen, dan blijft recht op onderwijs voor een deel van de burgers bedrog. En als één grondrecht niet verwezenlijkt wordt, komen ook de andere in het gedrang. Als analfabeet kom je haast niet aan werk, kan je niet deelnemen aan de cultuur, kan je niet eens je stemrecht benutten.

Armoede bestrijden is dus in wezen een actief en integraal mensenrechtenbeleid.

Zo'n beleid streeft naar een minimale gelijkheid tussen mensen op essentiële punten. Het wil elkeen dezelfde grond onder de voeten gunnen, om als vrije en verantwoordelijke burger deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Het is dus een universalistisch beleid, en verschilt hierin drastisch van heel wat armoedebeleid uit het verleden, dat bestond uit specifieke uitzonderingsmaatregelen voor de armen. Een goed beleid voor de armsten zou in principe goed moeten zijn voor iedereen.

Dit betekent niet dat het begrip 'positieve discriminatie' uit den boze is. De armen hebben door de cumulatie van achterstellingsmechanismen in hun levensloop zodanige achterstand opgelopen, dat zij zonder extra ondersteuning niet kunnen participeren aan de voorzieningen voor de gemiddelde burger. De positieve discriminatie is erop gericht hun achterstand te compenseren, zodat zij

⁴ Uiteenzetting van Pierre Rosanvallon in de Belgische Senaat tijdens het themadebat over Werkloosheid en sociale uitsluiting op 13/5/97.

ooit op gelijke voet kunnen deelnemen. De positieve discriminatie is geen uitzonderingsbeleid, maar precies een gelijkschakelingsbeleid.

Laat ons dit opnieuw illustreren met een voorbeeld uit het onderwijsbeleid. Kansarme kinderen komen massaal in het buitengewoon onderwijs terecht. Hoe goed deze voorziening ook werkt, zij blijft voor hen een zijspoor dat niet leidt tot meer gelijke kansen. Het inrichten van extra-diensten in het kader van zorgverbreding of onderwijsvoorrang zijn daarentegen wel voorbeelden van positieve discriminatie, in de mate dat zij gericht zijn op meer gelijke resultaten voor de armsten binnen het gewoon onderwijs.

Overigens brengt positieve discriminatie niet veel zoden aan de dijk, als niet eerst de mechanismen van negatieve discriminatie weggewerkt zijn. Deze laatste bestaan nog op grote schaal, bewust of onbewust, in bijna alle beleidsdomeinen.

3. DE VERTREK BASIS: HET HUIDIGE BELEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP ⁵

De jongste jaren behoort de bestrijding van de armoede tot de politieke prioriteiten. Op *nationaal vlak* worden regelmatig Interministeriële Conferenties voor Sociale Integratie gehouden, waar op een gecoördineerde manier, over de diverse bevoegdheidsniveaus heen, maatregelen getroffen worden in navolging van het AVA. De dialoog met de organisaties waar armen het woord nemen wordt gecoördineerd door het Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding.

Op het niveau van de *Vlaamse Gemeenschap* werd de *Vlaamse Intersectorale Commissie Armoedebestrijding* (VICA) reeds in 1989 opgericht. Het is een ruim en veelzijdig overlegorgaan, waarin de meeste betrokken actoren vertegenwoordigd zijn: de administratie en de ministeriële kabinetten, de openbare instellingen, de verenigingen waar de armen het woord nemen en de migrantenverenigingen, de sociale partners, professionelen uit de diverse sectoren, en het maatschappelijk middenveld. De VICA is thans op Vlaams niveau belast met het voorbereiden van beleidsvoorstellen voor de Interministeriële Conferenties, het overleg met alle betrokken instanties en het toetsen van nieuwe (algemene) maatregelen op hun armoede-effecten.

De Vlaamse overheid heeft de jongste jaren op verschillende terreinen maatregelen uitgewerkt (en tot op zekere hoogte al gerealiseerd). We beperken ons tot maatregelen die reeds in werking getreden zijn of waarvan de besluitvorming reeds voldoende gevorderd is ⁶:

- de start van het *Sociaal Impulsfonds* (4,5 miljard in 1996, nadien geleidelijk uitgebreid tot 7,5 miljard) dat moet dienen om op gemeentelijk vlak de

⁵ Deze sectie is gebaseerd op het Vooruitgangsrapport 1996 van de VICA, het Jaarboek Armoede (Vranken e.a., 1996) en diverse beleidsbrieven.

⁶ Lopende voorstellen en debatten komen eventueel verder in deze nota aan bod.

kansarmoede te bestrijden, de leefbaarheid van de achtergestelde buurten en gemeenten te verhogen, en het welzijn te bevorderen⁷. De gemeenten worden verplicht om daarvoor een meerjarenplan op te stellen en samen te werken met OCMW's, de Vlaamse Gemeenschap en private organisaties.

- een voorlopige *betoelaging voor de verenigingen waar armen het woord nemen*, gefinancierd uit een voorafname op het Sociaal Impulsfonds (een definitieve regeling wordt in het vooruitzicht gesteld);

De volgende maatregelen zijn gerangschikt volgens de vier thematische hoofdstukken van het AVA:

- op het vlak van het *gezins-, welzijns- en gezondheidsbeleid*: in de bijzondere jeugdbijstand, oprichting van een klachtentelefoon (de JO-lijn), aanmoediging van de omschakeling van residentiële naar (semi-)ambulante voorzieningen⁸, en versterking van de richtlijnen inzake gezinsgericht en emancipatorisch werken⁹; voorts, erkenning en betoelaging van lokale integratiecentra voor etnisch-culturele minderheden¹⁰; experimentele betoelaging van het straathoekwerk; decreet op de schuldbemiddelingscentra¹¹; verschillende projecten op het vlak van gezondheidsvoorlichting in kansarme buurten en scholen; en uitbouw van een speciaal zorgaanbod voor kansarme gezinnen binnen Kind en Gezin¹²;
- op het vlak van de *werkgelegenheid*: bevordering van de arbeidsherverdeling via een stelsel van premies voor werknemers die vrijwillig hun arbeidstijd inkorten; uitbouw van een nieuw werkervaringsbeleid voor langdurig werklozen¹³; experimentele regelingen voor sociale werkplaatsen¹⁴, invoegbedrijven en leereilanden voor laaggeschoolde langdurig werklozen; de campagne 'Werken met laaggeschoolden werkt', voornamelijk gericht op private werkgevers; heroriëntering van beroepsopleidingen naar meer kansarme werkzoekenden, en koppeling van deze opleidingen aan trajectbegeleiding¹⁵;

⁷ Het Sociaal Impulsfonds is de opvolger van het VFIK (Vlaams Fonds voor Integratie van Kansarmen) en de experimenten Sociale Vernieuwing.

⁸ BVR 14/3/96, 16/11/96 en 18/3/97

⁹ circulaire aan sociale diensten van de jeugdrechtbanken; BVR 23/7/97

¹⁰ De definitieve erkenning is geregeld in het ontwerpdecreet op het minderhedenbeleid.

¹¹ Decreet van 24/7/96

¹² Extra huisbezoeken en consultaties, groepswerkingen, werking met ervaringsdeskundigen die zelf in armoede geleefd hebben, betoelaging van diverse projecten op het vlak van gezins- en opvoedingsondersteuning op buurtniveau.

¹³ Het is een samenvoeging van het Jeugdwerkgarantieplan, het Werkervaringsplan en de 'Doorstromingsprogramma's' (deze laatste i.s.m. de federale overheid). De bestaande 'opsloppingsprogramma's' (DAC, PBW, GESCO) worden ofwel omgezet in 'reguliere' (gewone) tewerkstelling, ofwel in gesubsidieerde werkervaringsplaatsen.

¹⁴ Een decreet op de sociale werkplaatsen wordt binnenkort gestemd.

¹⁵ In het beheerscontract van 1993 met de VDAB is bepaald dat 70% van de beroepsopleidingen moeten voorbehouden worden aan laaggeschoolden, langdurig werklozen en niet-EU burgers. De programma's gesubsidieerd door het Europees Sociaal Fonds (in het kader van 'doelstelling 3') zijn deels voorbehouden aan personen die bedreigd zijn met uitsluiting uit de arbeidsmarkt.

- op het vlak van *huisvesting*: erkenning van de huurdersbonden tot het jaar 2000; het urgentieprogramma voor sociale woningbouw; grotere objectiviteit in de toegang tot sociale huurwoningen en prioriteit aan de laagste inkomens¹⁶; grotere huurzekerheid in sociale woningen¹⁷; geleidelijke sanering van de campings als vaste verblijfplaats en financiële hulp bij herhuisvesting van campingbewoners¹⁸; heffing op leegstand¹⁹; en nog in 1997, het decreet op de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers²⁰; invoering van de Vlaamse Wooncode²¹, die het grondwettelijk recht op wonen nader bepaalt, kwaliteitsnormen oplegt aan (huur)woningen, een opeising van leegstaande panden voor verhuur als sociale woningen mogelijk maakt, de sociale verhuurkantoren erkent en diverse andere maatregelen bevat inzake sociale woningen²²; decreet op de minimale levering van gas, water en elektriciteit;
- op het vlak van *onderwijs en cultuur*: experimenten 'zorgverbreding' in de overgang van het kleuter- naar het lager onderwijs; het 'onderwijsvoorrrangsbeleid' voor kinderen uit etnische minderheden²³; experimenten schoolopbouwwerk in het kader van het Sociaal Impulsfonds; wettelijke regeling van klachtenprocedures i.v.m. schoolkosten in het basisonderwijs²⁴; aandacht voor de sociale taken van leerkrachten in hun functieomschrijvingen in het basisonderwijs; projecten ter voorkoming van het voortijdig schoolverlaten ('spijbelpreventie'); voorrang aan initiatieven voor

¹⁶ Volgens een studie van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij is de herverdeling in het recente toewijzingsbeleid duidelijk merkbaar.

¹⁷ Sociaal huurbesluit (BVR 29/9/94)

¹⁸ Campings mogen na 1999 geen permanente bewoners meer hebben (decreet 3/3/93). Campingbewoners die leven van het bestaansminimum kunnen installatie- en verhuispremies ontvangen (KB 12/12/96); campingbewoners kunnen onder bepaalde voorwaarden huursubsidies krijgen bij verhuis (BVR 26/4/94). Zij krijgen eveneens prioriteit bij toewijzing van sociale woningen (BVR 1/10/96)

¹⁹ BVR 2/4/96

²⁰ decreet 4/2/97

²¹ decreet 9/7/97

²² Sociale huisvestingsmaatschappijen die woningen verkopen, krijgen gedurende 20 jaar een 'recht van wederinkoop' tegen de oorspronkelijke verkoopprijs. Daarmee wordt vermeden dat de kopers enkele jaren na aankoop hun woning met winstdoeleinden verkopen. Voorts krijgen huisvestingsmaatschappijen, gemeenten en OCMW's een 'recht op voorkoop' bij elke verkoop van leegstaande of verkrotte woningen. Wanneer sociale huisvestingsmaatschappijen woningen renoveren, moeten zij de bewoners herhuisvesten. Leegstaande woningen kunnen onder bepaalde voorwaarden worden opgeëist door de gemeente om ze als sociale woningen te verhuren. Tenslotte worden eenvormige regels opgelegd voor de toewijzing van sociale woningen.

²³ Zorgverbreding en onderwijsvoorrrangsbeleid zullen in de toekomst versmolten worden tot één globale regeling voor extra-betoelaging van scholen met een groot aantal kansarme en migrantenleerlingen. De uitwerking van de criteria in dit verband is nog aan de gang.

²⁴ In het decreet op het basisonderwijs ** wordt bevestigd dat de toegang tot het basisonderwijs kosteloos is; de Commissie laakbare praktijken wordt belast met de behandeling van klachten in dit verband. Scholen kunnen financiële sancties oplopen in geval van overtredingen.

kansarme kinderen en jongeren in het gemeentelijk jeugdwerk²⁵; nieuw decreet op het volksontwikkelingswerk met kansarme groepen²⁶; en de campagnes buurtvoetbal, -basketbal en -volleybal van BLOSO²⁷.

²⁵ In het kader van het decreet op het lokaal jeugdwerk (9/6/93) kan de Vlaamse Gemeenschap telkens voor een periode van drie jaar een prioriteit vastleggen, waaraan minstens 1/4 van de middelen moeten besteed worden. Voor de periode 1995-98 is dit het 'jeugdwerk met maatschappelijk achtergestelde kinderen en jongeren'. De 'vorming voor werkende jongeren'

²⁶ In het decreet van 19/4/95 op verenigingen en instellingen voor volksontwikkeling worden afzonderlijke bepalingen opgenomen voor 'bijzondere doelgroepen', waaronder kansarmen.

²⁷ i.s.m. de Koning Boudewijnstichting

DEEL 2. BELEIDSPRIORITEITEN VOOR DE NABIJE TOEKOMST IN VLAANDEREN

1 ALGEMEEN

Zoals in de probleemstelling aangekondigd, beperken we ons tot beleidsvoorstellen die behoren tot de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap, en waarin het Vlaams Parlement als wetgever een belangrijke sturende rol heeft. Het lokale beleid, gekristalliseerd rond het Sociaal Impulsfonds, komt als dusdanig niet uitvoerig ter sprake, wat niet betekent dat het van minder belang zou zijn. Integendeel, het vormt zelfs een laboratorium dat vernieuwende experimenten toelaat waaruit inspiratie kan geput worden voor het niveau van de Gemeenschap.

Prioriteit 1. Erkenning en betoelaging van de verenigingen waar armen het woord nemen

Een goed armoedebeleid bouwt men niet van bovenaf. Het vertrekt van de levenservaring van wie aan den lijve armoede heeft ondervonden. De slachtoffers zelf kennen de mechanismen van het onrecht dat hun overkomen is het best. Hun actief *partnership* bij de vormgeving, de uitvoering, de voortdurende evaluatie en bijsturing van het beleid is een onmisbare voorwaarde om te slagen. Die deelname veronderstelt dat arme mensen mondig kunnen worden en zichzelf vertegenwoordigen op beleidsvlak.

Enkele organisaties hebben reeds zwaar geïnvesteerd in een ontvoogdingsbeweging van de armsten door hun verenigingswerk. Het is dank zij hun inzet dat een rapport 'van onderuit' zoals het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) tot stand is kunnen komen. Hun werkwijze wordt nu algemeen als waardevol erkend, in die mate dat heel wat nieuwe lokale initiatieven ze overnemen, en dat de Minister voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk

Beleid en Huisvesting hen gevraagd heeft hun methode in kaart te brengen en ter beschikking te stellen van de overheid.

De bedoelde verenigingen (Beweging ATD-Vierde Wereld, Beweging van Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen, Centrum Kauwenberg, De Cirkel en andere ²⁸) hebben wellicht geen methode in pacht, maar in de eerste plaats een langdurig engagement. Zij hebben reeds een paar decennia met preciaire middelen overleefd en zijn nauwelijks opgewassen tegen hun opdracht. Vroegere en bestaande subsidieregelingen zoals het 'Vijfde Decreet' en het recente decreet op instellingen en verenigingen voor volksontwikkeling passen niet bij hun werking, omdat de allerarmsten uiterst moeilijk bereikbaar zijn, en omdat de algemeen gangbare methoden van het vormingswerk hier falen. Momenteel ontvangen de betrokken verenigingen een voorlopige, quasi-forfaitaire toelage, gefinancierd door een voorafhouding van het Sociaal Impulsfonds. Een structurele erkenning dringt zich op.

Die erkenning kan plaatsvinden in de beleidssector welzijn (waar de integratiecentra voor etnisch-culturele minderheden en het opbouwwerk ondergebracht zijn) of cultuur (omdat het gaat om emancipatorisch vormingswerk, om het ontwikkelen van een maatschappelijke identiteit) ²⁹. Duidelijk is hoedanook dat de armoedebestrijding zich uitstrekt over alle beleidsdomeinen.

Voortbouwend op een nota die de verenigingen zelf hebben opgesteld ³⁰ in opdracht van de Minister voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, zouden wij de criteria voor erkenning als volgt samenvatten.

a *Armoedebestrijding*: om 'erosie' van de regeling te vermijden ³¹ is het nodig te vertrekken van een duidelijke definitie van armoede. We kunnen daarvoor bv. verwijzen naar de definitie onder sectie 1 van deze nota. De betrokken verenigingen moeten op één of andere manier kunnen aantonen dat zij niet met bestaansonzekerheden of andere randgroepen werken, maar met mensen die in echte armoede leven - en zelfs de nodige waarborgen inbouwen om steeds opnieuw op zoek te gaan naar méér geïsoleerde, uitgesloten arme mensen. Dit

²⁸ De vier genoemde verenigingen hebben samen met het Vlaams Forum Armoedebestrijding en Lutte Solidarité Travail uit het franstalig landsgedeelte het platform 'Partner-verenigingen van het Algemeen Verslag over de Armoede' opgericht. Een vijftiental kleinere, lokale verenigingen hebben zich inmiddels eveneens als 'verenigingen waar armen het woord nemen' geprofileerd. Het Vlaams Forum Armoedebestrijding verdient o.i. een afzonderlijke erkenning als koepel van diverse typen organisaties die armoede bestrijden.

²⁹ ...Of op het kruispunt van welzijn en cultuur? In de Beleidsbrief 'Werken aan netwerken' stelt de Vlaamse Minister voor Cultuur, Gezin en Welzijn: 'Via een eigen Vlaams cultuur- en welzijnsbeleid willen wij iedereen kansen geven een identiteit te ontwikkelen, hem het gevoel geven erbij te horen en hem stimuleren nieuwe ziens- en zijnswijzen te ontwikkelen'.

³⁰ Beweging ATD-Vierde Wereld e.a., 1995

³¹ Cf. bv. de verwarring die nu reeds op Europees vlak bestaat rond 'sociale uitsluiting', een begrip dat aanvankelijk gebruikt werd als synoniem voor armoede, maar nu ook slaat op ex-gedetineerden, drugverslaafden, alleenstaande ouders, werklozen, gehandicapten, enz.

kan bv. blijken uit gepubliceerd feitenmateriaal, erkenning door derde instanties, registratie... (met de nodige garanties i.v.m. respect voor de privacy).

- b *Vereniging*: de groepsvorming, de ervaringsuitwisseling tussen arme mensen onderling en met andere mensen, het ontwikkelen van een collectief gedachtengoed is een voorwaarde opdat de bevolkingsgroep van arme mensen een identiteit en een stem zou verwerven in de samenleving. Dit verantwoordt dan ook een optreden van de betrokken verenigingen als spreekbuis van de armen t.a.v. het beleid en de publieke opinie.

Het 'ver-enigen' van mensen die in armoede leven is trouwens méér dan het opzetten van zomaar een vereniging. Het is bouwen aan de éénheid onder deze mensen, om hen maximale slagkracht te geven in hun ontvoogdingsstrijd. Daarom moet versnippering in een veelheid van kleine verenigingen vermeden worden. De uit te werken subsidieregeling moet (naast andere middelen) bijdragen tot het 'federeren' (nauw samenwerken, waar mogelijk samensmelten...) van het veld rond enkele grotere, regionale en/of landelijke verenigingen, bv. door een samenwerkingsverbanden méér te betoelagen dan de som van afzonderlijke lokale verenigingen.

- c *Het woord nemen*: het gaat niet om assertiviteitstraining of om een gesprekstherapie om zijn verleden te verwerken, maar om een collectieve maatschappelijke dialoog. 'Het woord nemen' vergt bijgevolg gelijktijdig een werking op diverse niveaus:
- ° (intern) ontmoetingskansen en vorming bieden aan mensen die in armoede leven en aan mensen die zich met hen willen solidariseren. Voor sommige mensen die in armoede leven kan dit een element zijn van hun opleiding tot 'ervaringsdeskundige', complementair met een alternerende opleiding;
 - ° (extern) mobilisering van de publieke opinie; dialoog met allerlei andere groepen; en participatie aan inspraakorganen van de overheid.

Prioriteit 2. Een permanente overleg- en evaluatiestructuur voor het Armoedebeluid

In Vlaanderen vervult de VICA deze rol ten dele. De VICA formuleert beleidsvoorstellen in overleg met alle betrokken partijen. Ze wordt voortaan ook geacht maatregelen van de Vlaamse Regering te toetsen op hun armoede-effecten.

De herstructurering van de VICA, met een grotere verantwoordelijkheid van de Departementen in de materies die hen aanbelangen, zal normaal gesproken het 'inclusief' karakter van het beleid bevorderen ³².

³² Onder 'inclusief beleid' wordt verstaan dat het aspect armoedebestrijding een onderdeel gaat uitmaken van het algemeen beleid op diverse vlakken, m.a.w. dat men in alle maatregelen rekening gaat houden met hun effecten op de armoede.

De rol van de VICA als adviesorgaan is onbetwist. Haar jaarlijkse vooruitgangsrapporten bieden een goede kijk op de gemaakte vorderingen in het beleid (met inbegrip van de samenhang tussen het specifieke en het algemene beleid) en op de hangende voorstellen - ook al ontbreken echte evaluaties soms nog.

De Minister voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting stelt in zijn beleidsbrief Armoedebelaid 1997 om de VICA aan te vullen met een 'kenniscentrum' waar ook het onderzoek over armoede zou opgevolgd (en mogelijk gecoördineerd) worden. Het is wenselijk dit voorstel te koppelen aan een meer omvattende intentie van de federale regering om een permanente opvolgingsstructuur op 'Belgisch' (interministerieel) niveau op te richten voor het AVA³³. De verenigingen die aan het AVA hebben meegewerkt dringen aan op zo'n structuur, bv. in de schoot van het Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding³⁴, dat nu reeds de dialoog tussen de verenigingen en het beleid coördineert. Om een maximale doelmatigheid te waarborgen zou deze structuur er als volgt uitzien:

- verbonden zijn met het hoogste politieke niveaus (federaal, gewesten en gemeenschappen);
- als gesprekspartner erkend worden door de respectievelijke regeringen en door de sociale partners;
- een voortdurende dialoog waarborgen met de verenigingen waar armen het woord nemen;
- bijdragen leveren aan de Interministeriële Conferenties Sociale Integratie;
- een voldoende autonomie bezitten om eventueel diverse beleidsinstanties te interpellieren;
- samenwerken met de administraties en publieke instellingen, het maatschappelijk middenveld, professionelen uit verschillende sectoren en de academische wereld;
- officieel belast worden met de opvolging van de armoede, het formuleren van beleidsvoorstellen, het toetsen van nieuwe beleidsinitiatieven op hun mogelijke armoede-effecten en de evaluatie van het gevoerde beleid; dit zou o.a. gebeuren door middel van een driejaarlijks verslag over de recente ontwikkelingen, dat neergelegd wordt bij de respectievelijke regeringen en parlementen en bij de Nationale Arbeidsraad;
- over voldoende middelen beschikken om deze taak naar behoren te vervullen.

³³ Ministerraad 30/4/97, sectie 3.3

³⁴ Partner-Verenigingen van het Algemeen Verslag over de Armoede, Bijdrage inzake het permanent instrument voor het te voeren beleid, Brussel, 23/5/97

Prioriteit 3. Investeren in kennis en vorming omtrent armoede

Gesteld dat de armen hun stem kunnen laten horen, en dat ook het overleg met het beleid voldoende gewaarborgd is, dan nog moeten de ganse bevolking voldoende gesensibiliseerd en geïnformeerd zijn omtrent de oorzaken en remedies van sociale uitsluiting. Armoede en uitsluiting zijn immers niet alleen een kwestie van structuren, maar in grote mate ook van sociale relaties op microvlak: goede wetten en structuren verworden tot karikaturen wanneer de mensen die ze toepassen bewust of onbewust doelstellingen nastreven en houdingen aannemen die er haaks op staan.

Het *onderwijs* speelt een enorme rol in de opvoeding tot burgerschap en in de opleiding van professionelen niet vergeten. De sociale uitsluiting of integratie begint vaak in het basisonderwijs. Daarom is het hoogst wenselijk dat de *sensibilisatie van alle jongeren voor sociale (on)gelijkheid en de armoedeproblematiek* vanaf het lager onderwijs deel uitmaakt van de leerplannen. In het *hoger onderwijs* zou de problematiek meer diepgaand moeten behandeld worden in *alle menswetenschappelijke en medische richtingen*, telkens vanuit met specifieke accenten, aangezien deze studierichtingen professionelen, kaderleden en beleids mensen vormen die met grote waarschijnlijkheid in hun latere loopbaan met kansarmoede geconfronteerd zullen worden (van leerkrachten tot bedrijfsleiders, van cultuurfunctionarissen tot paramedici). Hetzelfde geldt voor de sociaaltechnische studierichtingen in het secundair onderwijs.

Het onderwijs is het aangewezen kanaal voor de vorming van toekomstige burgers en beroepskrachten. Voor de huidige populatie moet men beroep doen op de volwasseneneducatie (vormingswerk, sociaal-cultureel werk en beroepsopleiding) en de media. De overheid kan impulsen geven d.m.v. campagnes voor de bevordering van bijscholing op dit vlak. Een interessant en geslaagd voorbeeld daarin was de Methoka-vorming van de VVSG voor maatschappelijk werkers van OCMW's.

Een andere manier om het kennis van de armen zelf rechtstreeks over te dragen in verschillende professionele milieus is het inschakelen van *ervaringsdeskundigen*. Dit zijn mensen die zelf armoede aan den lijve hebben ondervonden. Bijgevolg dragen zij een bijzondere gevoeligheid en kennis in zich omtrent de mechanismen van uitsluiting en de beleving ervan. Hun rol is vergelijkbaar met die van de interculturele medewerkers voor etnische minderheden.

Dit model werd ontworpen door De Cirkel, waar ervaringsdeskundigen systematisch deelnemen aan afvaardigingen in werkgroepen, spreekbeurten enz. Het wordt reeds enkele jaren met succes toegepast door Kind en Gezin in de preventieve zorgcentra. De ervaringsdeskundigen werken er in 'tandems' met de sociaal verpleegkundigen om deze laatsten de leefwereld, gevoelens en betrachtingen van de gezinnen beter te helpen begrijpen. Zo verbeteren de

contacten met kansarme gezinnen en wordt de dienstverlening efficiënter. Tevens hebben de ervaringsdeskundigen een signaal- en bemiddelingsfunctie.

De betrokkenen krijgen een gewoon arbeidscontract, wat ook voor henzelf een hefboom tot integratie inhoudt. Hun opleiding zou idealiter in alternering met werk plaatsvinden; ze zou moeten uitgebouwd worden in het onderwijs voor sociale promotie, en leiden tot een erkend diploma. Het is tevens wenselijk dat zij een deel van hun vorming krijgen in erkende verenigingen waar armen het woord nemen: daar leren zij immers hun individuele levenservaring overstijgen en opkomen voor de ontvoogding van hun milieu.

Ervaringsdeskundigen kunnen een grote bijdrage leveren tot de doelmatigheid van de armoedebestrijding. Zij kunnen ingeschakeld worden in zeer diverse sectoren: in de gezondheidszorg, het onderwijs, het jeugdwerk, het sociaal-cultureel werk, de bijzondere jeugdbijstand, de publieke diensten, het welzijnswerk enz.

2. GEZIN, WELZIJN, GEZONDHEID

Prioriteit 4. Het recht op passende dienstverlening

De goede relatie tussen welzijnsdiensten en hun cliënten begint met de rechtspositie van de cliënt. We vatten hier enkele principes samen die concreter zouden moeten vertaald worden in de wetgeving en de praktijk van allerlei welzijnsdiensten (bijzondere jeugdbijstand, algemeen welzijnswerk, gezondheidszorg enz.).

Gegeven dat de behoeften aan welzijnswerk wellicht altijd groter zullen zijn dan de middelen, moet *voorrang* gegeven worden *aan de meest kansarmen (positieve discriminatie)*. Dit betekent dat men zowel in de volgorde van de dienstverlening (ingeval van wachtlijsten) als in de intensiteit ervan prioriteit verleent aan diegenen die het meest acute risico lopen hun grondrechten niet te kunnen waarmaken. In het bijzonder zal moeten geëvalueerd worden of de doorgevoerde schaalvergroting in het algemeen welzijnswerk (door de vorming van polyvalente centra) ten goede is gekomen aan de meest kansarmen en hen een meer passende hulpverlening garandeert, dan wel of ze de drempel voor deze groep verhoogd heeft. Art. 5 van het decreet op het algemeen welzijnswerk stelt immers expliciet de eis om 'bijzondere aandacht te hebben voor bevolkingsgroepen die een verhoogd risico dragen op verminderde welzijnskansen'.

Essentieel is het *recht op volledige informatie* (en dus de plicht tot informatieverstrekking vanwege diensten), zonder dewelke een cliënt afhankelijk wordt van de oordeelkundigheid en goede wil van de hulpverlener. Dit slaat niet alleen op informatie over rechten en plichten en over alternatieven binnen de hulpverlening, maar ook op het inzagerecht in het eigen dossier. Dit garandeert een meer respectvolle behandeling; het is ook een basisvoorwaarde voor inspraak.

De *bescherming van de privacy* moet onverkort gelden in de hulpverlening. Informatie over een cliënt kan slechts doorgegeven worden mits zijn/haar toelating - behoudens in omstandigheden die expliciet voorzien zijn in de wet.

De *inspraak* van de cliënt begint bij het recht om gehoord te worden (in de gerechtelijke jeugdbijstand is dit recht voor ouders bv. nog niet formeel vastgelegd). Handelingsplannen moeten opgesteld en periodiek geëvalueerd worden in samenspraak met de cliënt, om de vrijwilligheid en doelmatigheid van de hulpverlening mogelijk te maken. Steeds zou de cliënt het recht moeten hebben om zich in contacten met welzijnsdiensten te laten bijstaan door een vertrouwenspersoon van zijn keuze. Ook collectieve belangenbehartiging zou moeten bevorderd worden door het erkennen van gebruikersverenigingen van bepaalde diensten als partners in beleidsstructuren.

Ook het principe van de *vrije keuze van de hulpverlener* wordt bepleit in het AVA. In een dienstverlening waar de cliënt centraal staat, is een afhankelijkheid t.o.v. één enkele persoon of dienst uit den boze.

In de gezondheidssector zou weigering van hulp wanneer men niet kan betalen formeel moeten verboden worden. Ook de verplichte verwijzing naar OCMW-ziekenhuizen moet verboden worden (cf. *supra*, vrije keuze van hulpverlener).

Op alle niveaus moeten *meer eerlijke klachten- en beroepsprocedures* uitgewerkt worden, wanneer mensen ontevreden zijn met de verstrekte hulp. Dit is reeds gedeeltelijk het geval, maar de informatie hierover is ontoereikend en de 'stijl' van beroepsinstanties intimideert nog te veel de cliënt.

Prioriteit 5. Verdere hervorming van de bijzondere jeugdbijstand

Gezinnen die in armoede leven zijn zwaar oververtegenwoordigd in het cliënteel van de bijzondere jeugdbijstand. 80% van de generatie-arme gezinnen in Vlaanderen is ooit in contact geweest met haar diensten, en meer dan de helft van hun kinderen wordt, ook nu nog, ooit voor een kortere of langere periode geplaatst (Nicaise en De Wilde, 1995). In het AVA staat het hoofdstuk 'Gezin' dan ook helemaal vooraan: de armen klagen met klem het onrecht aan dat hun kinderen uithuisgeplaatst worden om redenen die rechtstreeks of onrechtstreeks met armoede te maken hebben. Zij klagen ook over het bevoogdende, autoritaire karakter van vele interventies, en over het gebrek aan gezinsgerichtheid van de hulpverlening. De wonden die deze interventies vaak slaan bij ouders en kinderen, zijn nauwelijks te helen.

De betrokkenen geven toe dat hun levensomstandigheden soms voor kinderen ondraaglijk zijn. Plaatsing is dan een noodoplossing, die echter tijdelijk moet blijven, en gepaard moet gaan met andere hulp om de problemen van het gezin op te lossen. In elk geval moeten de gezinsrelaties, ook bij plaatsing, maximaal ondersteund worden.

In de periode 1985-1994 (na de overdracht van een reeks bevoegdheden naar de Gemeenschappen) werden heel wat maatregelen getroffen om de gerechtelijke

(gedwongen) jeugdbijstand te beperken, het aantal plaatsingen te verminderen en meer gezinsgericht te werken. Toch was de balans in 1994 twijfelachtig: *naast* de stijging van de sociale jeugdbijstanddossiers was er ook een stijging van de gerechtelijke dossiers; en *naast* de toename de ambulante hulpverlening bleef het aantal geplaatste jongeren toenemen. De conclusie lijkt dan ook te zijn, dat er wel is bijgebouwd, maar niet echt omgebouwd. Of gaat het nu zo slecht met onze jeugd? Het is weliswaar mogelijk dat de trend sindsdien echt aan het ombuigen is, ingevolge de jongste maatregelen in de gerechtelijke jeugdbijstand.

Partnership zonder dwang

De jeugdbijstand moet in de eerste plaats meer werk maken van haar officieel credo van *vrijwillige* hulpverlening. Uit enquêtes blijkt dat, zelfs buiten de gerechtelijke sfeer, de ouders én de jongere vaak niet akkoord gaan met de geboden hulp (Nicaise & De Wilde, 1995). De hulp wordt weleens opgedrongen door te weinig informatie te geven over alternatieven, door een eens gegeven jawoord als een definitieve instemming te beschouwen, door zachte druk uit te oefenen of zelfs door te dreigen met procedures bij de jeugdrechtbank. De administratie stelt in een knelpuntennota vast dat het aantal maatregelen 'bij hoogdringendheid' van de jeugdrechtbank toeneemt. In een aantal gevallen werd zelfs een Bemiddelingscommissie erop betrappt te 'bemiddelen' zonder de ouders te horen, met verwijzing naar de jeugdrechtbank als gevolg.

Zelfs al wil de meerderheid van de hulpverleners het principe van de vrijwilligheid respecteren, toch zullen zij het vertrouwen van kansarme gezinnen pas echt kunnen winnen als definitief wordt afgestapt van dergelijke bevoogdende praktijken. De belangrijkste stap in die richting zou de *afschaffing* zijn van de *gerechtelijke jeugdbijstand* in 'problematische opvoedingssituaties'. Het gerecht heeft immers niet de roeping, kansarme gezinnen in de opvoeding van hun kinderen bij te staan. Het dient evenmin om spaak gelopen hulpverlening op te leggen. De jeugdrechtbank heeft wél de opdracht om tussen te komen in onrechtsituaties en open conflicten, m.n. bij kinderverwaarlozing of -mishandeling, bij jeugdmisdrijven, of eventueel bij onopgeloste conflicten tussen ouders.

De thans resterende tweeslachtigheid in de wetgeving is in feite strijdig met het VN-Verdrag van de Rechten van het Kind, dat in 1991 door ons land werd geratificeerd. Daarin staat uitdrukkelijk het recht van elk kind om door zijn ouders verzorgd te worden (art. 7). Gedwongen plaatsingen kunnen volgens art. 9 van het Verdrag alleen plaatsvinden (mits gerechtelijke toetsing) in gevallen van misbruik of verwaarlozing, of bij scheiding van de ouders, wanneer er onenigheid is over de toewijzing van het kind (Nicaise & De Wilde, 1995, p.40).

De (verdere) scheiding tussen sociale en gerechtelijke jeugdbijstand zou ook de kans bieden om de opdracht van de bemiddelingscommissies te hertekenen: zij zouden hun tweeslachtige rol als sas tussen beide sectoren verliezen, en zich volledig toeleggen op de bewaking van het vrijwilligheidsbeginsel binnen de sociale jeugdbijstand. Zij zouden dus bemiddelen in belangenconflicten tussen

gezinnen, jongeren en hulpverleners, maar zonder de 'stok achter de deur'³⁵ die de gezinnen uiteindelijk het zwijgen oplegt.

In de wetgeving over de sociale jeugdbijstand verdienen alle aanbevelingen uit prioriteit 4 een bijzondere aandacht.

Gezinsgericht

In de tweede plaats is een meer *efficiënte en gezinsgerichte* dienstverlening nodig. Daarbij moet (helaas) vermeld worden, dat zelfs het *principe van gezinsgericht werken* nog niet overal in de *regelgeving* op de bestaande voorzieningen ingebouwd is. Bv. worden gezinsplaatsingsdiensten geacht alleen de pleeggezinnen te ondersteunen. Voor begeleiding van het natuurlijk gezin worden zij niet betoelaagd, en soms zelfs door de comités voor bijzondere jeugdzorg terechtgewezen. Elke instantie die verantwoordelijkheid draagt voor een jongere, zou wettelijk verplicht (en betoelaagd) moeten worden om ook met de ouders te werken.

Gezinsgericht werken betekent vooral een *afbouw van het aantal plaatsingen*. De roep van de residentiële instellingen om hun erkende capaciteit te verhogen, druist regelrecht in tegen de moeizame pogingen van het beleid om het aantal plaatsingen te beperken. Als men wegens plaatsgebrek de nieuwe vragen tot opname niet kan bijhouden (gesteld dat ze gerechtvaardigd zijn) moet eerst werk worden gemaakt van terugkeer naar huis van eerder opgenomen jongeren. Dit kan gebeuren door *gezinsondersteunende* maatregelen en door de versnelde uitbouw van *(semi-)ambulante diensten*. Het 'Families First' experiment in Nederland³⁶ leert dat zelfs in acute crisissituaties plaatsingen kunnen vermeden worden mits een voldoende intensieve ambulante begeleiding. Méér nog dienen *preventieve* diensten te worden ontwikkeld via experimentele toelagen (steungezinnen, pedagogische oefenscholen, gezinsvakanties, doorgangswoningen³⁷, Home Start projecten³⁸ enz.).

³⁵ De 'stok achter de deur' is de verwijzing naar de jeugdrechtbank.

³⁶ Families First is een kortdurende, intensieve ambulante thuisbegeleiding van gezinnen in crisissituaties, waar uithuisplaatsing van kinderen dreigt. De hulp vanwege professionele krachten is zowel materieel als psychosociaal en beslaat 5 à 20u/week.

³⁷ Steungezinnen zijn partner-gezinnen die niet in armoede leven en die het sociaal netwerk van kansarme gezinnen versterken. In pedagogische oefenscholen vormen jonge ouders zich in groep op een actieve manier op opvoedkundig vlak. Beide formules werden gelanceerd door het Centrum Kauwenberg. Gezinsvakanties hebben tot doel om kansarme ouders en kinderen samen te laten ontspannen en van elkaar genieten, de stress in gezinnen te ontladen en sterk stimulerende ontspannings-, groeps- en leerervaringen aan te bieden. Doorgangswoningen vangen tijdelijk dakloze gezinnen op in een begeleide woonvorm, om het uiteenvallen van het gezin te voorkomen. Voor een verdere beschrijving van deze initiatieven verwijzen we naar Nicaise & De Wilde (1995, p.138-140).

³⁸ Home Start is een Brits programma (inmiddels ook in Nederland gestart) waarbij de hulp gericht wordt op de moeder i.p.v. op het kind. De hulp vindt plaats in het gezin, door goed opgeleide vrijwilligers die op hun beurt door professionals omkaderd zijn. Het programma blijkt gunstige effecten te hebben op de rust in het gezin, het functioneren van de moeder en de ontwikkeling van kinderen (Hermanns e.a., 1997).

Meer algemeen kan het huidig *subsidiesysteem* in de bijzondere jeugdbijstand in vraag gesteld worden. Als men weet dat de plaatsing van een kind in een instelling meerdere tienduizenden fr. per maand kost ³⁹, terwijl de oorzaken vaak met armoede te maken hebben, dan rijst onwillekeurig de vraag of dit geld wel optimaal besteed is. Zou meer rechtstreekse steun aan het gezin (eventueel via het OCMW) of zelfs intensieve ambulante hulp soms niet efficiënter én voor het gezin meer aanvaardbaar zijn? Thans wordt deze vraag niet gesteld omdat de overheid als derde betaler optreedt en de middelen gekoppeld zijn aan welbepaalde typen voorzieningen. Bij een *'case management-systeem'*, zou een grotere flexibiliteit mogelijk zijn in de bestedingen en zou de instantie die de hulp biedt ook de uitgaven doen die daaraan verbonden zijn. Op die manier zouden plaatsingen waarschijnlijk meer in de tijd beperkt worden; ambulante alternatieven zouden aantrekkelijker worden; maar ook andere vormen van hulp zouden overwogen worden in functie van een balans tussen ingezette middelen en effecten. Experimenten in die zin zijn zeker het overwegen waard; ze kunnen op termijn uitmonden in een andere decretale subsidieregeling.

Andere voorstellen

1. *Het kleine kind*

Een specifiek programma voor de leeftijdsfase tussen 0 en 3 jaar is belangrijk voor het ganse gezin: enerzijds biedt een aangepast aanbod van kinderopvang aan kansarme ouders meer kansen op de arbeidsmarkt (daar waar het gebrek aan (betaalbare) kinderopvang thans nog een heuse drempel is); anderzijds is deze fase cruciaal voor de ontwikkelings- en onderwijskansen van kinderen. Buitenlandse ervaringen ⁴⁰ hebben aangetoond dat gerichte stimuleringsprogramma's voor kansarme kinderen in de voorschoolse periode hun slaagkansen in het onderwijs en zelfs hun maatschappelijke integratie nadien zeer gunstig kunnen beïnvloeden. De recente verhoging van de instapleeftijd in het kleuteronderwijs verhoogt de nood aan een compenserend aanbod voor de meest achtergestelde kinderen.

Kind en Gezin heeft hierin een spilfunctie te vervullen. Naast de bestaande aandacht voor gezondheid en ouder-kind relaties zijn meer projecten mogelijk op het vlak van de culturele, psychologische en intellectuele ontwikkeling van

³⁸ Home Start is een Brits programma (inmiddels ook in Nederland gestart) waarbij de hulp gericht wordt op de moeder i.p.v. op het kind. De hulp vindt plaats in het gezin, door goed opgeleide vrijwilligers die op hun beurt door professionelen omkaderd zijn. Het programma blijkt gunstige effecten te hebben op de rust in het gezin, het functioneren van de moeder en de ontwikkeling van kinderen (Hermanns e.a., 1997)

³⁹ De Cirkel raamde in 1988 de kostprijs van een plaatsing per maand op 30 000 fr.

⁴⁰ We komen hierop terug in de sectie 'onderwijs en cultuur'.

kansarme kinderen. In diverse landen zijn reeds allerlei pilootprojecten op dit vlak gecreëerd: vóórschoolse projecten op buurtniveau of zelfs binnen het gezin, pedagogische oefenscholen voor ouders met kleine kinderen, straatbibliotheken, enz. In Nederland, maar vooral in de Verenigde Staten (Head Start) en Ierland (Early Start), heeft men uitgebreide ervaring met programma's op nationaal niveau, wetenschappelijk geëvalueerd, en meestal succesrijk bevonden.

De doelmatige programma's zijn gekenmerkt door (a) een prioriteit voor de meest achtergestelde kinderen, (b) doordachte activiteiten gericht op het stimuleren van spel en taalontwikkeling, (c) een maximale betrokkenheid van de ouders, en (d) een integraal aanbod (gezondheidszorgen, maatschappelijk werk, pedagogische activiteiten). Sommige projecten betoelaagd door Kind en Gezin benaderen dit model. Het zou echter meer systematisch moeten uitgebouwd worden in alle kinderdagverblijven met een achtergesteld doelpubliek; soortgelijke activiteiten aan huis kunnen eveneens experimenteel uitgebouwd worden.

2. *Herwaardering van de sociale diensten van OCMW's*

Naast de versterking van de rechtspositie van cliënten (cf. prioriteit 4) hebben de OCMW's nood aan een herwaardering van hun sociale diensten. Het aantal OCMW-rechthebbenden is aanzienlijk gestegen; de complexiteit van de hulpvragen neemt toe. Het takenpakket van het OCMW wordt voortdurend uitgebreid (zie o.a. de problematiek van asielzoekers, het sociaal integratiecontract, de rol van OCMW's bij uithuiszettingen, arbeidsbegeleiding). Er is sprake van een toenemend juridisme met meer doordacht maar ook tijdrovend papierwerk. Maatschappelijk werkers zijn overbelast en spreken van een 'uitholling' van hun werk wat leidt tot spanningen met hun cliënten, agressie en burn-out.

De achteruitgang van de kwaliteit van de hulpverlening van OCMW's wordt niet dus veroorzaakt door 'menselijke fouten' maar door structurele problemen. Het belangrijkste daarvan is de onhoudbare toename van de werkbelasting. Het is wenselijk om hieraan tegemoet te komen door *minimale omkaderingsnormen* voor de sociale diensten vast te leggen, op basis van doordachte behoeftenindicatoren. Daarnaast moet dringend meer geïnvesteerd worden in de permanente vorming van maatschappelijk werkers (een trend die reeds is ingezet) met het oog op verbetering van hun deskundigheid en betrokkenheid. Recent werd in de schoot van de VVSG een stuurgroep sociale dienst opgericht. Aan de voorstellen van deze werkgroep (b.v. inzake personeelnormering) dient de nodige aandacht te worden besteed. De uitbreiding zal meer garanties kunnen bieden om te komen tot een meer emancipatorische actieve bijstand waarbij hulpverleners en hulpvragers samen zoeken naar wegen tot sociale integratie.

Een opwaardering van de *positie van de sociale dienst binnen het OCMW* is aangewezen (via o.a. meer directe contacten tussen de basiswerkers en het beleid,

overleg met de gemeente, andere financieringswijze, uitbreiding van middelen, inspraak bij beleidsvoorstellen).

3. *Lokale gezondheidsnetwerken*

Armoede breekt de gezondheid af. Wie in armoede geboren wordt, heeft vaak al een lager geboortegewicht en een hogere kans op kindersterfte. Later komt een hogere kans op chronische ziekten aan longen en luchtwegen, reuma, hart- en vaatziekten, verschillende soorten kankers (Swinnen, 1997; De Graeve en Duchesne, 1997). Dit heeft te maken met een kluwen van factoren: slechtere voeding, werk-, woon- en leefomstandigheden, meer stress (die tegelijk de weerstand van het lichaam tegen ziekten afbreekt), minder ondersteunende sociale netwerken, minder adequaat gebruik van gezondheidszorgen en ongelijke toegang tot gezondheidszorgen. De stress en de financiële ontbering leiden ook tot een ongezonde levenswijze: drankproblemen, roken, te weinig lichaamsbeweging, onevenwichtige voeding). Verrassend is dat armen in België, in verhouding met andere landen, relatief méér gezondheidszorgen gebruiken maar toch minder gezond zijn: wellicht omdat er relatief minder preventieve zorgen verstrekt worden (De Graeve en Duchesne, 1997). Dat geldt op alle vlakken: tijdig bezoek aan huisarts, tandverzorging, brillen, psychologische hulp, diëtiëk, logopedie, kinesithérapie enz.

Ook psychische en psychiatrische aandoeningen komen relatief méér voor bij de laagste sociale klassen. Het AVA waarschuwt zelfs voor een 'psychiatisering' van de armoede. Mensen die in armoede leven hebben met heel wat stress en negatieve levenservaringen te kampen. De getuigenissen in het AVA wekken bewondering hoe het mogelijk is dat men in dergelijke omstandigheden het hoofd boven water houdt. Psychologische begeleiding door eerstelijnsdiensten is dan ook geen luxe. Residentiële opnamen in psychiatrie moeten zoveel mogelijk vermeden worden door een goed uitgebouwde, betaalbare ambulante geestelijke gezondheidszorg.

Het gebeurt nog steeds dat hulp geweigerd wordt of dat de keuzevrijheid beperkt wordt wanneer men niet vlot kan betalen. In wat volgt zullen we echter niet ingaan op de financiële drempels, omdat die behoren tot het beleidsdomein van de federale overheid. De Vlaamse overheid is o.a. bevoegd voor het voorzieningenbeleid, de preventie, en gezondheidsvoorlichting.

Verrassend is de vaststelling dat preventieve acties zoals screening (bv. preventief baarmoederhalsonderzoek) soms bijdragen tot het vergroten van de sociale ongelijkheid t.o.v. ziekte en dood. De groep met het grootste risico wordt immers het slechtst bereikt omdat mensen in armoede vaak zeer geïsoleerd leven en omdat de culturele drempels te hoog zijn (bv. schriftelijke informatie i.p.v. via radio en TV). Er moet meer nadruk gelegd worden op de onmiddellijke gevaren (de korte termijn), boodschappen moeten voldoende herhaald worden en zoveel mogelijk uitgaan van personen die men kent en vertrouwt. Het accent mag niet

liggen op wat men allemaal niet goed doet of niet mag doen (betutteling): men kan beter op een positieve manier tonen hoe het anders kan (keuzemogelijkheden uitbreiden). Informatie en zorg op maat zijn een noodzaak.

Gratis of betaalbare gezondheidszorg, met een nauwe aansluiting bij de leefwereld van de armen, die oog heeft voor de omgeving en totaalproblematiek van de armoede, goed bereikbaar is, kortweg het concept van het geïntegreerd *wijkgezondheidscentrum* (WGC) lijkt een efficiënt antwoord om de toegankelijkheid van gezondheidszorg voor de mensen in armoede te verbeteren. Verschillende getuigenissen wijzen reeds op de meerwaarde van deze centra (b.v. de Sleep in Gent of het WGC van 'Huis van de gezondheid' in Molenbeek). Deze WGC's gaan uit van een territoriale (buurt)aanpak die stigmatisering en het opzetten van parallelle circuits vermijden. Waar de kansarmoede minder ruimtelijk geconcentreerd is kunnen alternatieve formules opgezet worden: zorgverbreding in het kader van groepspraktijken, en/of gezondheidsnetwerken.

Idealiter is er telkens een multidisciplinair aanbod (met o.a. huisarts, verpleger, maatschappelijk werker maar ook psycholoog, pedicure, tandarts, logopedist, kinesist, diëtist), met een combinatie van individuele aanpak en groepsbegeleiding en vormingsactiviteiten, dit alles weliswaar op maat (dus ook indien de betrokkene dit wenst). Veelal wordt er in de WGC's gewerkt met een forfaitair systeem. De dienstverlening voor de patiënt is zodoende gratis (men dient zich wel te richten tot het centrum waar men is ingeschreven), het ziekenfonds betaalt per patiënt een forfait los van de ontvangen zorgen. Extra aandacht is er ook voor de preventie met info en vorming op maat van doelgroep en de persoon (b.v. rond CO-vergiftiging gezien het hoge risico bij de lagere inkomensgroepen).

De toegankelijkheid van de WGC wordt ook bevorderd door een zo groot mogelijke permanente bereikbaarheid en door een onthaalfunctie die extra oog heeft voor de specifieke leefwereld en cultuur van de hulpvrager die zich aandient. Voor dit onthaal, en ook op andere momenten is het inschakelen van ervaringsdeskundigen of interculturele bemiddelaars (voor vreemde culturen) een goede zaak. Belangrijk is dat men in het WGC ook uitgaat van een maximale participatie van de doelgroep, de rode draad doorheen de hele armoedebestrijding. Voor een andere rode draad, de nood aan samenwerking, dienen de WGC deel uit te maken van een breed en goed uitgebouwd *lokaal netwerk* van voorzieningen en diensten. In het WGC van Leuven is er b.v. een samenwerking met de peutertuin in de buurt wat mogelijkheden biedt voor de continue opvolging en ondersteuning van kansarme gezinnen met jonge kinderen. Lokale gezondheidsnetwerken zijn overigens ook een geschikt alternatief voor kansarme bevolkingsgroepen die niet geconcentreerd leven in stadsbuurten.

Totnogtoe worden de wijkgezondheidscentra en de netwerken nog te eenzijdig gefinancierd op basis van (para)medische prestaties (zij het op forfaitaire basis), en te weinig i.f.v. hun meer integrale aanpak. Een specifiek wettelijk kader lijkt aangewezen. Op korte termijn dient binnen het SIF voldoende ruimte geschapen te worden voor de lichamelijke en geestelijke gezondheidszorg, en dienen

wijkgezondheidscentra of lokale gezondheidsnetwerken deel te nemen aan de SIF-overlegstructuren. Op middellange termijn pleiten we voor de uitbouw van een erkennings- en subsidieregeling voor deze voorzieningen.

4. *Herwaardering van het buurtwerk*

De herstructurering van het opbouwwerk in 1983 is voor het buurtwerk geen onverdeelde zegen geweest. Naast een zekere rationalisatie, een meer planmatige en professionele aanpak kwam er ook een schaalvergroting die de afstand tussen opbouwwerkers en buurtbewoners vergrootte. Vooral de tijdelijkheid van de projecten bracht heel wat onzekerheid mee. Met het SIF (en zijn voorgangers) komen nieuwe buurtwerken tot stand, doch hier dreigt een parallel circuit te ontstaan t.o.v. het bestaande opbouwwerk.

Nochtans betwist niemand de meerwaarde die het buurtwerk kan hebben in de strijd tegen sociale uitsluiting. Het is laagdrempelig, integraal en lokaal verankerd; het bevordert de participatie van achtergestelde groepen en de netwerkvorming - dit zijn allemaal principes van het huidige armoedebeleid. Buurtwerken zijn onontbeerlijke basisschakels tussen de mensen die in armoede leven onderling, maar ook met andere bewoners uit de buurt en andere partijen in de lokale samenleving. In tegenstelling tot veel andere welzijnsdiensten kennen zij geen machtsverhouding 'hulpverlener - hulpvrager', maar een langzaam opgebouwde vertrouwensrelatie. Dit alles vergt tijd en continuïteit, wat soms haaks staat op de projectmatige benadering in de huidige regelgeving. Het beleid buigt zich momenteel over deze kwestie: daarvan getuigt ondermeer de conceptnota van de Gemeenschapsminister van Welzijn omtrent een 'geïntegreerde aanpak van achterstelling' (Martens, 1997).

Een herwaardering van het buurtwerk dringt zich op. Dit zou moeten beantwoorden aan de filosofie van de basisschakels, prioritair ingeplant zijn in de meest kansarme buurten (cf. Kesteloot, 1996), soepel aanpasbaar zijn aan de plaatselijke context (stedelijk/landelijk, al dan niet aanwezigheid van andere basisvoorzieningen...) en een voldoende continuïteit waarborgen. Kwaliteitscriteria zouden vooropgesteld moeten worden, bv. m.b.t. het bereik van de meest achtergestelden, het werken met groepen en de basisschakelmethodiek. Deze aspecten zouden continu bewaakt en ondersteund worden via de bestaande instellingen van de samenlevingsopbouw (VIBOSO, RISO's). Een maximale samenwerking is wenselijk met andere lokale basiswerkingen (welzijnswerk met kansarme kinderen en jongeren, integratiecentra, wijkcentra OCMW, wijkgezondheidscentra, dienstencentra...). In het kader van het SIF zou de samenwerking met gemeente en OCMW verplicht moeten worden.

3. ARBEID

Vroeger was de arbeidsloopbaan van mensen in armoede een aaneenrijging van losse jobs in de 'secundaire arbeidsmarkt'; nu wordt ze natuurlijk vooral gekenmerkt door langdurige inactiviteit. Ongeveer twee op drie werkwilligen uit deze groep is volledig inactief: de helft hiervan (één op drie dus) heeft een werkloosheidsuitkering, de anderen trekken een ziekte- of invaliditeitsuitkering, het bestaansminimum, of helemaal geen inkomen.

Het resterende derde is dus aan het werk: veelal deeltijds of in interim-jobs, vaak ook in beschutte of sociale werkplaatsen, of in het zwart. De meesten zijn tewerkgesteld in de horeca, in de bouw, in de schoonmaak of als huispersoneel. Het gaat bijna steeds om ongeschoolde, weinig gewaardeerde en weinig beschermde jobs.

Ongeveer 40% van de beroepsactieven die in armoede leven hebben gezondheidsproblemen, doch slechts een minderheid trekt hiervoor een uitkering (AVA, p.163). Het recht op arbeid is dus niet alleen een kwestie van tewerkstelling, maar ook een kwestie van scholing, arbeidsvoorwaarden en gezondheid. Deze problemen raken zowel aan het federale als aan het gemeenschaps- en gewestbeleid.

Prioriteit 6. Afschaffing van resterende discriminaties in het tewerkstellingsbeleid

Dat elk mens recht heeft op arbeid, zal niemand durven betwisten. Dit recht houdt eveneens in dat elke werkzoekende recht heeft op gelijke behandeling in overheidsdiensten voor werkzoekenden. De VDAB heeft een 'Charter van de werkzoekende' opgesteld waarin dit principe is opgenomen, maar zowel door de overheid als door de VDAB wordt dit principe niet altijd consequent toegepast.

In het verleden werden overheidsmaatregelen voor herintegratie van langdurig werklozen systematisch voorbehouden aan uitkeringsgerechtigde volledig werklozen. Thans zijn de meeste programma's ook toegankelijk voor bestaansminimumtrekkers, door zgn. 'gelijkstelling'. Dit is slechts een halve oplossing, want veel mensen die in armoede leven hangen niet af van het bestaansminimum: bv. schoolverlaters, mindervaliden of herintreedsters uit kansarme gezinnen, enz.

De nieuwe trend in het tewerkstellingsbeleid, de activering van uitkeringen, versterkt opnieuw het gevaar van discriminatie: men schijnt het immers niet meer dan logisch te vinden dat uitkeringen alleen kunnen geactiveerd worden voor wie uitkeringsgerechtigd is. De armsten, die het meest marginaal staan in de sociale zekerheid, dreigen het vaakst uit de boot te vallen.

In alle regelgeving terzake, zonder uitzondering, zou de term 'uitkeringsgerechtigde werkloze' moeten vervangen worden door '*niet-werkende werkzoekende*': het gaat om alle personen die zich bij de VDAB hebben

ingeschreven en waarvan aangetoond kan worden dat zij niet werken⁴¹. Dat houdt in dat niet langer rekening gehouden wordt met het sociaal zekerheidsstatuut van werkzoekenden. De (gewilde) positieve discriminatie t.a.v. laaggeschoolde of langdurig werklozen blijft bij deze wijziging ongemoeid.

Eén en ander vergt ook dat de VDAB de niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden als een volwaardig cliënteel bejegt. Automatische administratieve schrapping⁴² of het de facto voorrang verlenen aan uitkeringsgerechtigden zouden verboden moeten worden.

De VICA-werkgroep tewerkstelling stelt voor om de gelijke behandeling van werkzoekenden te bevorderen door een *'quota-systeem'* of *'proportionaliteitsbeginsel'* voor risicogroepen in te voeren in overheidsprogramma's. Dit houdt in dat het aandeel van bv. BM-trekkers, langdurig werklozen, migranten... in de beroepsopleidingen en tewerkstellingsprogramma's betoelaagd door de overheid minstens evenredig vertegenwoordigd zijn in vergelijking met hun aandeel in de werkzoekendenpopulatie.

Prioriteit 7. Een garantieplan voor zeer langdurig werklozen

Onze vrije markteconomie houdt onvermijdelijk in, dat de meest kansrijke werklozen het eerst aan bod komen op de gewone arbeidsmarkt. Maar zelfs in overheidsprogramma's zit het Matteüseffect bijna als een natuurwet ingebakken. Om te vermijden dat de zwaksten nooit aan de bak komen, is het wenselijk om binnen een bepaalde termijn aan elke werkzoekende een bepaald minumpakket van diensten te waarborgen: trajectbegeleiding, opleiding, werkervaring.

Dergelijke garantieplannen bestaan in Noord-Europa reeds geruime tijd; in Nederland kent men het Jeugdwerkgarantieplan. Het Deense systeem is het meest typische voorbeeld: binnen de eerste vier jaren werkloosheid wordt aan elke werkzoekende een traject op maat gewaarborgd met minstens één opleidingsaanbod en één tijdelijke gesubsidieerde tewerkstelling in de privésector of bij de lokale overheid. Ongeveer de helft van de tijdelijke tewerkstellingssubsidies loopt nadien uit op een definitieve aanwerving. Degenen die terug werkloos worden, hebben tenminste opnieuw voeling gekregen met het arbeidsleven, zijn meer 'bemiddelbaar' geworden, en hebben hun rechten op verdere werkloosheidsuitkeringen hernieuwd. Al is zo'n garantieplan in de eerste plaats een sociale maatregel en geen wondermiddel tegen de werkloosheid, toch

⁴¹ De controle hierop kan perfect gebeuren via de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid - met uitzondering van zwartwerk, waarvan men niet a priori elke werkzoekende mag verdenken.

⁴² Totnogtoe werden alle 'vrij ingeschreven werkzoekenden' automatisch uit de bestanden geschrapt na drie maanden. Sinds kort schrappt men de BM-trekkers slechts na 6 maanden, na een schriftelijke verwittiging met aanbod van begeleiding. Andere categorieën niet-uitkeringsgerechtigden worden nog steeds na 3 maanden geschrapt.

verwachten sommige economen⁴³ dat garantieplannen ook een gunstig effect hebben op de globale economie: uitkeringen worden geactiveerd, de arbeidsreserve wordt meer productief aangewend, en knelpunten op de arbeidsmarkt worden vermeden doordat het arbeidsaanbod meer flexibel (vlotter bemiddelbaar) wordt.

Het voorstel van een garantieplan werd opgenomen in het AVA, en inmiddels overgenomen door de VICA (1997), de Groep van Leuven (1997) en de Minister van Leefmilieu en Tewerkstelling (Kelchtermans, 1997). Momenteel wordt door het HIVA een concrete haalbaarheidsstudie voor Vlaanderen uitgevoerd. Inmiddels heeft de Beweging ATD-Vierde Wereld (1996) de sociale randvoorwaarden gepreciseerd waaraan zo'n garantieplan moet voldoen om echte promotiekansen te bieden voor mensen die in armoede leven: 'het aangeboden werk moet een passende betrekking zijn; het moet vergoed worden tegen een echt loon; het moet toelaten om sociale zekerheidsrechten op te bouwen; het moet voor laaggeschoolden gekoppeld zijn aan opleiding; voor de meest achtergestelden moet de nodige begeleiding voorzien worden; de uitkering van de betrokkenen bij het eventuele einde van de tewerkstelling moet een verbetering inhouden tegenover het statuut voordien (...); de kwaliteit van deze jobs zou moeten bewaakt worden i.s.m. de sociale partners; en ingeval de betrokkene er niet in slaagt om aan het werk te blijven, mag dit nooit een reden zijn om hem of haar het bestaansminimum te ontfagen. Men moet begrip hebben voor de enorme inspanningen die de armsten moeten leveren om stand te houden na een leven vol onzekerheid en tegenslag.'

Bij de ondersteunende maatregelen mogen positieve acties voor de vrouwen, bv. via kwaliteitsvolle en goedkope kinderopvang binnen een redelijke afstand, niet vergeten worden: thans vormt het gebrek aan dergelijke voorzieningen voor velen een zware hinderpaal.

Het garantieplan moet een middel blijven om het recht op arbeid, dat in dienst staat van de menselijke waardigheid, te waarborgen. Het recht op arbeid houdt tenslotte ook 'de vrije keuze van arbeid' in. Het garantieplan mag dus in geen geval verworden tot 'workfare' (een soort dwangarbeid voor werklozen, met schorsing van sociale zekerheidsrechten als sanctie tegen weerspanningen). Een gezond evenwicht tussen rechten en plichten (rekening houdend met de beperkte draagkracht van de meest kansarmen) is essentieel. Het blijft bijgevolg geraadzaam om naast de bovenvermelde randvoorwaarden aan de werkzoekenden een keuze voor alternatieve trajecten toe te laten: bv. het hervatten van studies, vrijstelling om sociale of familiale redenen, of vrijwilligerswerk.

Aangezien het hier gaat om de realisatie van een fundamenteel sociaal recht is het wenselijk dat het garantieplan, samen met het Charter van de werkzoekende, na een experimenteerfase verankerd wordt in een decreet.

⁴³ Cf. onder andere Layard en Philpott (1991) en Layard (1997).

Andere voorstellen

De arbeidsvoorwaarden behoren voor een groot deel tot de bevoegdheden van de federale overheid en de sociale partners. De Vlaamse overheid is echter bevoegd voor de uitbouw van de beschutte en de sociale tewerkstelling. Op dat vlak zijn de jongste jaren reeds grote inspanningen geleverd.

De *arbeidsvoorwaarden in de sociale tewerkstelling* blijven een permanent aandachtspunt, omdat steeds nieuwe vormen opduiken (bv. doorstromingsprogramma's, werkervaringsbeleid, arbeidszorg enz.). Ook hier gelden de principes die hierboven aangestipt werden i.v.m. de kwaliteit van de aangeboden jobs. In de 'werkervaringsjobs' (in de ruime zin van het woord) zijn normale arbeidsvoorwaarden, volledige dekking door de sociale zekerheid en de koppeling aan begeleiding, beroepsopleiding en sollicitatietraining onontbeerlijk als men wil dat deze jobs een echte sociale promotie inhouden. Zo niet vallen de betrokken werkzoekenden nadien opnieuw in de werkloosheid en de marginaliteit.

In de sociale werkplaatsen geldt hetzelfde. Het nieuwe circuit 'arbeidszorg' (een soort vrijwilligerswerk met behoud van uitkering als 'therapie', met een laag rendement) dreigt een valkuil te worden voor sociaal tewerkgestelden die geen GESCO-statuut kunnen krijgen. Het werken met behoud van een uitkering demotiveert. Er moet dus gestreefd worden naar een daadwerkelijk integratietraject: een periode van herdynamisering, bv. met een deeltijds arbeidscontract, een soort CAO 26-statuut of industrieel leercontract, en nadien een gewoon arbeidscontract gekoppeld aan een beroepsopleiding.

De *doorstroming* vanuit sociale werkplaatsen naar de gewone arbeidsmarkt is geen must, maar mag ook niet afgeremd of ontmoedigd worden. Momenteel wordt hierover gewaakt door externe begeleiders (VDAB). Toch hebben de sociale werkplaatsen te weinig prikkels om hun werknemers die een goed rendement bereikt hebben te laten doorstromen: zij halen immers de gemiddelde productiviteit in de werkplaats omhoog. Het verdient aanbeveling om de sociale werkplaatsen op één of andere manier financieel te belonen wanneer werknemers doorstromen naar de gewone arbeidsmarkt: dit maakt immers ook overheidsmiddelen vrij voor nieuwe sociale tewerkstelling.

4. HUISVESTING EN WOONBELEID

Talrijke studies wijzen op kwantitatieve tekorten zowel op de private als op de sociale huisvestingsmarkt, op duidelijke kwalitatieve tekorten (zeker op de privé-huursector), op te hoge huur- en koopprijzen en een wanverhouding tussen prijs en kwaliteit. Deze knelpunten raken de mensen die in armoede leven het eerst en het meest. Slecht wonen of, erger, geen echte 'thuis' hebben is iets dat de persoon in heel zijn wezen aantast omdat het zoveel aspecten raakt: gezondheid/veiligheid, onderwijs, arbeid, gezinsleven, sociale en culturele

participatie, politiek burgerschap. In het AVA wordt het dan ook een 'transversaal' thema genoemd. Alle acties om het recht op wonen te realiseren hebben dan ook gevolgen op deze andere belangrijke domeinen.

Een moeilijke financiële situatie betekent bijna steeds ook een kwetsbare en zwakke positie op de huisvestingsmarkt waardoor men naar de secundaire woonmarkt wordt gedreven. Om een dak boven het hoofd te hebben (dat betaalbaar is) worden heel wat toegevingen inzake kwaliteit gedaan (ten voordele van de 'huisjesmelkers'). Noodgedwongen komt men in het grijs of zwart circuit terecht. Alleenstaanden, maar ook gezinnen die in armoede leven, wonen op kamers of in logementshuizen, verblijven permanent op campings of weekendverblijfparken⁴⁴, wonen in ongezonde of te kleine woningen, overleven soms zelfs in wagens of garageboxen (Peeters en De Decker, 1997 : 144). Het verwerven van een eigendom lijkt een exclusieve zaak voor begoede mensen, behalve dan de 'noodkoop' waarbij te hoge prijzen voor oncomfortabele woningen worden betaald en geen geld voor de nodige renovaties beschikbaar is.

Prioriteit 8. Naar een verdere precisering van het recht op wonen

Zowel de Belgische Grondwet⁴⁵ als art. 3 van de nieuwe Vlaamse Wooncode vermelden weliswaar het recht op menswaardig wonen. De inhoud van dit recht wordt in de Vlaamse Wooncode zelfs verder omschreven: men moet kunnen beschikken over 'een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid'. Verder wordt een begrip 'woonbehoefstig' ingevoerd, dat slaat op elke persoon 'die in een feitelijke economische en maatschappelijke situatie verkeert waarin een behoorlijke huisvesting slechts kan worden verworven of behouden met extra of omvattende steun'. Woonbehoefstige gezinnen (of alleenstaanden) vormen de prioritaire doelgroep van het woonbeleid in het algemeen, en van de sociale woonorganisaties in het bijzonder.

Het verdient aanbeveling om de 'woonbehoefstigen' niet alleen te benaderen in termen van een doelgroep met onvoldane behoeften, maar ook als individuen (resp. gezinnen) met welbepaalde rechten: de inschrijving als woonbehoefstige (in een éénloketsysteem) zou bv. een afdwingbaar recht geven op bepaalde hulp van de gemeente, het OCMW en de sociale woonorganisaties. Die hulp dient aangepast te zijn naargelang de aard van de behoeften: informatie over voorzieningen, noodopvang en herhuisvesting van daklozen of personen die een instelling verlaten, toegang tot huurtoelagen, toegang tot sociale woningen...

Andere aspecten van het 'recht op wonen' (recht op een domicilie, referentie-adres, wetgeving inzake uithuiszettingen...) behoren vooralsnog hoofdzakelijk tot

⁴⁴ naar schatting 5 à 10.000 in Vlaanderen

⁴⁵ Art. 24bis van de Grondwet spreekt van 'behoorlijke huisvesting'.

de federale bevoegdheidssfeer. Op sommige punten kunnen de rechten van de bewoners wel onrechtstreeks versterkt worden door 'Vlaamse' instellingen: bv. wanneer OCMW's geïnformeerd (moeten) worden over de beslissing tot uitdrijving.

Prioriteit 9. Een vernieuwd sociaal huisvestingsbeleid

Het sociaal huisvestingsbeleid probeert deze wantoestanden tegen te gaan door degelijke woningen tegen een draaglijke prijs te verhuren of te verkopen. De sociale huurmarkt heeft echter slechts een zeer beperkte impact, aangezien ze nauwelijks 5% van de woningmarkt beslaat. Paradoxaal komen de armsten er te weinig aan hun trekken, omdat de huisvestingsmaatschappijen financieel onvoldoende gecompenseerd worden voor de inkomsten die ze derven bij verhuur aan de laagste inkomenscategorieën. De overheid betoelaagt de sociale huisvesting immers hoofdzakelijk d.m.v. rentesubsidies, terwijl de maatschappijen hun huurprijzen moeten aanpassen aan de draagkracht van elke huurder. Lage huurinkomsten (vanwege de armere huurders) moeten gecompenseerd worden door extra-huurinkomsten van huurders met middelmatige inkomens. De maatschappijen hebben er dus enkel nadeel bij wanneer zij prioriteit verlenen aan de laagste inkomens. De recente verstrenging in het toewijzingsbeleid van sociale woningen ten gunste van de laagste inkomensgroepen stuit dan ook op groeiend verzet vanwege de huisvestingsmaatschappijen. Zij voeren o.a. aan dat het prioriteitenbeleid leidt tot een ruimtelijke concentratie van sociale problemen (gettovorming). Het gevolg is dat heel wat gezinnen die in armoede leven jarenlang op wachtlijsten voor sociale woningen blijven staan, en er tenslotte de brui aan geven om opnieuw in slechte en/of te dure private huurwoningen terecht te komen. In het slechtste geval gaan ze op campings wonen of thuisloos rondzwerven. Een ander gevolg is de feitelijk ongelijke behandeling van burgers: van twee gezinnen met een laag inkomen heeft het ene het 'geluk' om een sociale woning te kunnen huren, terwijl het andere voor dezelfde prijs geen gelijkaardige woning vindt op de private markt.

Ondanks de enorme inspanningen van de Vlaamse overheid op het vlak van de sociale én private huisvesting tijdens de jongste jaren (zie sectie 3 van deel 1) ziet het er niet naar uit dat de kwalen van het huisvestingsprobleem met de wortel zijn uitgeroeid - zelfs niet op langere termijn.

Een logische oplossing zou bv. bestaan in een betoelaging van de huisvestingsmaatschappijen, die omgekeerd evenredig is met hun zelf verkregen huurinkomsten: de lagere huur van lage-inkomensgezinnen zou dan volledig gecompenseerd worden door verhoogde toelagen vanwege de Vlaamse Gemeenschap. Zo worden de financiële prikkels weggenomen om voorrang te geven aan meer bemiddelde gezinnen. Hiermee is echter het tekort aan sociale

huurwoningen lang niet opgelost⁴⁶. Daarom zijn we geneigd te pleiten voor een *veralgemeend stelsel van huurtoelagen* aan lage-inkomensgezinnen⁴⁷, in de private en sociale huursector. In de sociale huursector zou de feitelijke huurprijs dan voor alle gezinnen samenvallen met de zgn. 'basishuurprijs', terwijl gezinnen met zeer lage inkomens een huurtoelage zouden ontvangen. Daardoor valt de prikkel tot discriminatie van arme gezinnen bij sociale huisvestingsmaatschappijen weg. In de private huurmarkt zouden huurders met een laag inkomen *dezelfde* toelage ontvangen, los van de aard van de betrokken woning, zodat de kansarme gezinnen zelf niet de dupe worden van het tekort aan sociale woningen.

Op die manier wordt tegelijk ook het probleem van gettovorming in de sociale woonwijken tegengegaan. Armen en minder armen zouden immers onder gelijke voorwaarden huren in beide segmenten, zodat overal de bevolking meer 'gemengd' wordt. Binnen de populatie arme gezinnen zou geen ongelijke behandeling meer bestaan naargelang men al dan niet 'binnen raakt' in de sociale huisvesting. Stigmatisering zou evenmin mogelijk zijn omdat de verhuurder niet hoeft te weten dat huurtoelagen aan de huurder uitgekeerd worden. Het anonieme karakter van de huurtoelagen zal tevens verhinderen dat eigenaars daardoor hun huur optrekken.

Op dit ogenblik bestaat reeds een stelsel van huurtoelagen, die men echter slechts voor een beperkte periode en onder strikte voorwaarden kan bekomen. Het verdient aanbeveling om dit geleidelijk uit te breiden tot alle gezinnen beneden een bepaalde inkomensgrens die hun woning huren. Tevens is een sterke vereenvoudiging van de voorwaarden en van de toekenningprocedure wenselijk.

In de senaat is door Mw. Cantillon een voorstel ingediend voor een huurtoelage gekoppeld aan het bestaansminimum (of gelijkwaardige inkomens). Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt immers dat het bestaansminimum in ons land relatief laag ligt wegens het ontbreken van een bijhorende (wettelijk vastgelegde) huurtoelage (Andries, 1996). Het voorstel van Cantillon wordt momenteel door de Raad van State onderzocht i.v.m. de bevoegdheid van de federale overheid terzake. Ons voorstel kan hetzij complementair, hetzij ter vervanging van dat stelsel ingevoerd worden.

Het sociaal woonbeleid kan zich uiteraard niet beperken tot het verschaffen van goedkoop onderdak. In de Wooncode worden terecht verbanden gelegd met elementair comfort, sociale en ecologische omgeving, woonzekerheid, gezondheid, veiligheid enz. Twee aspecten worden weleens vergeten: woonbegeleiding en bewonersparticipatie.

⁴⁶ 'Er is op dit ogenblik nood aan 90 000 bijkomende betaalbare huurwoningen. In de Vlaamse Wooncode (...) is het budget voor de sociale huursector goed voor 750 bijkomende sociale huurwoningen per jaar. Aan dit tempo zal het dus meer dan 100 jaar vergen vooraleer we 90 000 extra woningen hebben. Daar hebben kansarmen geen boodschap aan.' (Goossens, 1997)

⁴⁷ Het principe van ons voorstel sluit aan bij dat van het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid (1991), met uitzondering van de operationalisering.

De klachten van de sociale huisvestingsmaatschappijen over gettovorming zijn niet ongegrond. In sommige buurten kent men een cumulatie van problemen die wegen op het samenleven. Sommige huurders missen zelfs elementen van 'wooncultuur' (beheer van de woning, naleving van het huurcontract, omgang met burens e.d.). Welzijnsdiensten en opbouwwerk kunnen vaak onmogelijk voldoende ondersteuning bieden. In grotere sociale woonwijken of in wijken waar geen buurtwerk voorhanden is, zouden de maatschappijen zelf moeten instaan voor het inrichten van woonbegeleiding.

Ook de communicatie tussen bewoners en beheerders kan aanzienlijk verbeterd worden, door de bewoners te laten participeren in wijkraden die als gesprekspartner zouden moeten erkend worden door de maatschappijen. Op een hoger niveau, bij de oprichting van de Vlaamse Woonraad, zou een vertegenwoordiging van bewoners met een kwetsbare positie op de huisvestingsmarkt moeten voorzien worden.

Andere voorstellen

1. *Kwaliteitsbevordering in de thuislozenzorg*

Thuisloosheid gaat veel verder dan geen dak boven het hoofd hebben. Men spreekt van een 'ontankering' van thuislozen, een proces van verschraling of verregaand verlies van houvast, van contactpunten, van steunfiguren, van eigen mogelijkheden, een groeien van onmacht. Er is een combinatie van persoonlijke, relationele en maatschappelijke kwetsbaarheid bij thuisloosheid waarbij er geen bindingen van betekenis meer bestaan op deze drie domeinen (Demeyer, Princen en Van Regenmortel, 1997 : 28-29). Alhoewel het materiële aspect van huisvesting erg belangrijk is, gaat de aanpak en preventie van thuisloosheid dus ook veel verder. Zeker bij chronisch thuislozen en de buitenslapers is een geïntegreerde aanpak onontbeerlijk en dit op maat van de betrokkene. De heterogeniteit van de thuislozen (bv. mishandelde vrouwen en kinderen, weggelopen jongeren, chronisch thuislozen, ex-gedetineerden, ex-psychiatrische patiënten, problemen van vereenzaming, verslaving, relationele of verwerkingsproblemen) vraagt om een gedifferentieerde aanpak met een 'zorg op maat', gericht op de specifieke behoeften van elk individu.

Er zijn al maatregelen genomen of een aantal voorstellen liggen op tafel ter bescherming van mensen met een zeer kwetsbare positie: i.v.m. het referentieadres, de installatiepremie, de 'Gids voor daklozen', de mogelijkheden tot het opeisen van leegstaande panden, het decreet op de kamerbewoning enz. Toch zijn de noden nog zeer groot.

Er is allereerst behoefte aan een verdere *uitbreiding en diversifiëring van onthaalvoorzieningen* (opvang voor dakloze gezinnen met kinderen, maar ook begeleid wonen, 'pensions'...). Binnen de gewone onthaalcentra zouden de regels

i.v.m. verblijfsduur versoepeld moeten worden om te kunnen differentiëren naargelang de behoeften van individuen. Ontslag tegen de zin van de betrokkenen en zonder alternatief zou moeten vermeden worden.

De centra hebben nood aan *methodische ondersteuning en vorming voor de begeleiders*. Vooral de onthaalfunctie en de begeleiding (met inbegrip van juridische en administratieve hulp) zouden moeten versterkt worden. Formules zoals straathoekwerk, nazorg, casegebonden overleg binnen het algemeen welzijnswork om thuisloosheid te bestrijden en te voorkomen moeten gepromoot worden.

Het bevoogdend of zelfs repressief optreden tegenover thuislozen zou moeten plaats maken voor een meer ondersteunende, *emancipatorische benadering*. Zelfs na de afschaffing van de wet op de landloperij wordt nog veel te repressief opgetreden tegen buitenslapers. Politiediensten zouden moeten aangespoord worden om samen te werken met het straathoekwerk en andere welzijnsdiensten. In de onthaaltehuizen en in koepelorganisaties is meer inspraak van de thuislozen zelf gewenst. Ook hier kan de inschakeling van 'ervaringsdeskundigen' vruchtbaar zijn.

2. *Woonwagenterreinen*

We kunnen niet voorbijgaan aan de specifieke noden van de rondtrekkende bevolking, die in ons land weliswaar weinig talrijk is. Deze groep wordt echter nog steeds geplaagd door een schrijnend tekort aan degelijke woonwagenterreinen met de nodige nutsvoorzieningen. Steeds zou een brugfiguur moeten beschikbaar zijn, die meer doet dan bemiddelen in conflicten: hij/zij zorgt voor een goed onthaal, vlotte contacten met de omwonenden, aangepast onderwijs enz.

5. ONDERWIJS EN CULTUUR

De school kan de armen twee mogelijke uitzichten bieden: één op ontsnapping uit de vicieuze cirkel van armoede en sociale uitsluiting, of één op bestendiging ervan. Helaas komt het tweede uitzicht vaak het meest voor. De verpletterende sociale ongelijkheid in het onderwijs blijkt reeds uit de kans op zittenblijven in het eerste leerjaar van de lagere school: voor de kinderen uit de laagste sociaal-economische categorieën bedraagt die kans ongeveer 25%, terwijl ze bijna nihil is voor de hoogste categorieën (Nicaise, 1997a). Nadien stapelen de ongelijkheden zich op, in die mate dat zelfs meer dan 20% van de kinderen uit arme gezinnen in het buitengewoon onderwijs belanden, ook al hebben ze geen aanwijsbare handicap.

De oorzaken zijn deels te zoeken in hun levensomstandigheden: hun zwakke gezondheid en materiële deprivatie, de ongeletterdheid van hun ouders, de vele crisissituaties thuis... Deze oorzaken vatten we samen onder de noemer '*ongelijke*

kansen'. Andere mechanismen hebben eerder te maken met 'ongelijke behandeling'. Die zitten in het schoolsysteem zelf ingebakken: schoolkosten, te lage verwachtingen van de school t.a.v. sociaal achtergestelde kinderen, de middenklassecultuur van het onderwijs, en vooral de grote blindheid van leerkrachten en directies t.a.v. sociale ongelijkheid en armoede.

Net zoals het onderwijs kan ook de cultuur een hefboom vormen om sociale uitsluiting te doorbreken. Vaak wordt de rol van cultuur (in de ruimste zin van het woord: kunstbeoefening, bioscoop-, theater-, museumbezoek, lezen, deelname aan het verenigingsleven, levensbeschouwing, het verwerven van een identiteit, zelfontplooiing, vakantie, sport...) onderschat. Cultuurbeleving doorbreekt klassengrenzen, brengt verschillende werelden samen. Culturele expressie is participatie, is een originele manier om mondig te zijn, is een democratisch gebeuren. Het is een sociaal bindmiddel. Mensen worden niet aangekeken in hun problemen, maar erkend in hun creativiteit en vitaliteit. Mensen die in armoede leven, drukken het als volgt uit: *'Als je arm bent, word je afhankelijk gemaakt van anderen, meestal van diensten. Men denkt in je plaats, men schrijft in je plaats. Dat is vernederend. Arme mensen worden zo veroordeeld tot stilte. Daardoor mogen ze zichzelf niet uiten, niet in woorden, maar ook niet bijvoorbeeld via schilderen of tekenen'* (AVA p.302).

De cultuurbeleving van mensen die in armoede leven is in werkelijkheid niet alleen beperkter, maar ook verschillend t.o.v. de middenmoot: armen gaan zelden of nooit naar een bioscoop, een toneel of een museum. Ze kijken wel veel meer televisie, puzzelen en kaarten, maken handwerk (activiteiten die weinig geld en veel tijd vragen). Armen nemen ook veel minder deel aan het verenigingsleven. Ze beoefenen minder sport en andere soorten sport (bv. vissen, fietsen). Ze reizen bijna niet. Vakantie kennen ze nauwelijks, al hebben ze die broodnodig door de voortdurende stress waarin ze leven.

Prioriteit 10. Het onderkennen van de sociale achterstelling in het onderwijs

Uit een rondvraag bij deskundigen blijkt dat de problematiek van sociale ongelijkheid nauwelijks ter sprake komt in de *basisopleiding van leerkrachten*: hun opleiding is té eenzijdig vaktechnisch opgevat en te weinig sociaal-pedagogisch. Het gevolg is dat zij niet beseffen hoe ongelijk de kansen van hun leerlingen liggen, en hoe sterk maatschappelijk bepaald deze kansen zijn. Zij gaan bijgevolg de ongelijke leervorderingen verkeerdelijk interpreteren als individuele problemen, bv. intelligentieproblemen, luiheid of onverschilligheid. In het beste geval gaan leerkrachten dan hun verwachtingen neerwaarts aanpassen en de onderprestatie van kansarme kinderen in de hand werken (het bekende Pygmalion-effect); in het slechtste geval gaan zij de kinderen en hun ouders

allerlei verwijten maken en op die manier conflicten en schoolmoeheid veroorzaken.

De *invoeging van meerdere onderwijssociologische basisvakken in de opleiding van leerkrachten* is dringend noodzakelijk. Deze vakken moeten o.a. inzicht verschaffen in allerlei socio-emotionele problemen van leerlingen, in het bijzonder in armoede als achterstellingsfactor, maar ook in de manieren om deze achterstelling tegen te gaan, zowel structureel als in het dagelijks pedagogisch omgaan met leerlingen. Vervolgens is een permanente aandacht voor de problematiek vereist in de *nascholing en begeleiding van leerkrachten en directies* (die nascholing zou overigens verplicht moeten worden). Dit laat een koppeling van praktijk en reflectie toe, een coaching van buitenaf, en een spreiding van innoverende inzichten en methoden.

Een tweede absolute vereiste, naast de opleiding van professionelen, is de invoering van *leerlingvolgsystemen* in het basis- en secundair onderwijs. Momenteel deinzen veel scholen hiervoor terug uit naam van de privacy van hun leerlingen. De armoedeproblematiek wordt a.h.w. systematisch toegedekt. Er heerst op dat vlak in onderwijskringen haast een groter taboe dan rond de drugproblematiek. Aangezien het onderwijs een integraal deel uitmaakt van de opvoeding van jongeren, is een degelijke opvoeding ondenkbaar als de school onwetend blijft over de sociale achtergrond van leerlingen. Zij moet hier uiteraard ook respectvol en deskundig mee omgaan.

De *contacten met het thuismilieu* moeten geïntensiveerd worden. Oudercontactavonden, oudercomités en schoolraden zijn in eerste instantie geen geschikt kanaal om de armsten te bereiken⁴⁸. Die moeten via *huisbezoeken* en *laagdrempelige socioculturele activiteiten met ouders en kinderen* in de school bereikt worden. Op enkele noemenswaardige uitzonderingen na, blijven de scholen en leerkrachten op dit vlak zwaar in gebreke⁴⁹. Ook voor het *schoolopbouwwerk* is op het vlak van de communicatie tussen buurt, school- en thuismilieu een belangrijke taak weggelegd (cf. infra).

Last but not least verwijzen we naar de rol van het onderwijs en de volwasseneneducatie in de *sensibilisering van medeburgers* omtrent maatschappelijke ongelijkheid en armoede, en in de *opleiding van beroepskrachten* uit alle sectoren waar men met armoede geconfronteerd wordt (niet alleen welzijn en onderwijs !). Deze indirecte bijdrage van het onderwijs tot de armoedebestrijding is even belangrijk als haar directe rol in de opwaartse sociale mobiliteit van mensen die in armoede leven.

⁴⁸ Dat belet niet dat gestreefd moet worden naar een maximale participatie van kansarme ouders aan deze activiteiten.

⁴⁹ Het schrappen van sociaal-culturele activiteiten buiten schoolverband, de opvang van kinderen tijdens klasvrije namiddagen en schoolvakanties, bijlessen buiten de schooluren en huisbezoeken uit de kernlijst van de functiebeschrijving van leerkrachten in het basisonderwijs (Onderwijsdecreet VIII) onder druk van de vakbonden is in dit opzicht een gemiste kans.

Prioriteit 11. Naar een versterking van het recht op onderwijs

Het recht op onderwijs is wellicht één van de moeilijkst te garanderen rechten. Totnogtoe heeft men de *toegang* tot het onderwijs en de *vrijheid* van onderwijs centraal gesteld. Nergens wordt echter formeel gewaarborgd dat men van dat onderwijs ook daadwerkelijk iets opsteekt: een soort recht op *kwalificatie* bestaat niet. Strikt genomen kan dat ook niet, aangezien dit niet alleen van de school en van de overheid afhangt, maar ook van de inzet van het individu. Zelfs het begrip 'gelijke behandeling' brengt ons op het eerste gezicht niet veel verder: zelfs bij een gelijke behandeling reproduceert de school de ongelijkheden van de buitenwereld.

Een absolute wettelijke waarborg van het recht op (efficiënt) onderwijs is wellicht onhaalbaar. Toch moet het mogelijk zijn verder te gaan dan thans het geval is. De eindtermen vormen een operationeel uitgangspunt.

De *eindtermen* zijn aanvankelijk bedacht om de gelijke minimale kwaliteit van het onderwijs over verschillende scholen heen te bewaken. Een school wordt geacht de minimumnorm te halen wanneer de meerderheid van de leerlingen de eindtermen haalt.

Men zou - minstens in het basisonderwijs - een stap verder kunnen gaan. Wellicht is het niet mogelijk te garanderen dat alle leerlingen zonder uitzondering de eindtermen halen; men zou echter wel redelijkerwijze als norm kunnen stellen, dat (groepen) *leerlingen van verschillende sociale afkomst in gelijke mate de minima halen*. Het is niet ondenkbaar dat scholen jaarlijks een statistiek hierover opstellen en bekendmaken aan het Departement Onderwijs. In een eerste fase zou dit geen implicaties hebben, maar geleidelijk kunnen de normen verscherpt worden (en de middelen aangereikt) om de (sociaal) zwakste groep op te krikken tot op een aanvaardbaar niveau. De financiering van scholen zou gedeeltelijk kunnen afhangen van de mate waarin zij hierin slagen.

Prioriteit 12. Uitbreiding van het onderwijsvoorrangsbeleid

Totnogtoe was het onderwijsvoorrangsbeleid⁵⁰ in Vlaanderen toegespitst op migrantenleerlingen. De zorgverbreding⁵¹ kent een ruimer doelpubliek maar is dan weer beperkt tot de overgang van het kleuter- naar het lager onderwijs. Momenteel wordt gewerkt aan de samenvoeging van beide beleidssporen, waarbij

⁵⁰ Het onderwijsvoorrangsbeleid voorziet in extra-subsidiëring van scholen met een hoog aantal kansarme leerlingen. De extra-middelen worden vooral gebruikt voor taalstimulering, het voorkomen en verhelpen van leerproblemen en het bevorderen van de betrokkenheid van ouders, o.a. via het schoolopbouwwerk.

⁵¹ Ook hier wordt een speciale toelage voorzien, met nadruk op: (a) een ruimer aanbod van materiaal en activiteiten en een multidisciplinair overleg; (b) differentiatie binnen de klas; (c) invoering van een leerlingvolgsysteem; (d) begeleiding van kinderen met ontwikkelingsproblemen en sociaal-emotionele problemen.

de toelagen enerzijds zullen afhangen van de *behoeften* en anderzijds van de *inspanningen* ten gunste van de doelgroep.

De *behoeften* kunnen slechts nauwkeurig in kaart gebracht worden door een registratie van indicatoren over de sociale achtergrond van elke leerling. Deze gegevens vormen trouwens slechts de aanzet van het leerlingvolgsysteem dat hierboven werd bepleit. Belangrijk is dat de doelgroep van kansarme leerlingen voldoende nauwkeurig omschreven wordt, nl. leerlingen uit gezinnen die op meerdere dimensies tegelijk achtergesteld zijn. Tegelijk moet voldoende respect voor de privacy van het gezin aan de dag gelegd worden. Men kan zich bij de registratie beperken tot enkele gegevens op gezinsniveau (bv. arbeidssituatie en opleidingsniveau ouders) en deze combineren met indicatoren op leerlingniveau (welbevinden en betrokkenheid ⁵², gezondheid, aanvangsscores op toetsen, recht op studietoelage...).

De nadruk op kenmerken van de schoolpopulatie betekent uiteraard niet dat het probleem uitsluitend bij de leerlingen en hun omgeving gesitueerd wordt. De school moet (ook) haar eigen aanpak bijsturen.

Wat de *aanwendingscriteria* betreft, is een zekere soepelheid gewenst omdat nog veel zal moeten geëxperimenteerd worden met methoden om sociale achterstelling in het onderwijs te bestrijden. Scholen zouden waar nodig de kans moeten krijgen om gemotiveerde afwijkingen te vragen op de heersende regelgeving om innovaties uit te testen.

Tegelijk kunnen we op basis van de internationale literatuur reeds volgende algemene principes naar voren schuiven:

- zo *vroeg mogelijk* sociaal bepaalde achterstand detecteren en aanpakken: dit pleit voor een concentratie van inspanningen van bij het begin van het kleuteronderwijs. Naar het voorbeeld van Frankrijk zou de instapleeftijd in het kleuteronderwijs in onderwijsvoorrangsscholen kunnen verlaagd worden. Naar het voorbeeld van het Amerikaanse Head Start en het Ierse Early Start zou men in het Vlaams kleuteronderwijs selectieve stimuleringsprogramma's kunnen uitbouwen voor de meest achtergestelde kinderen. Evaluaties van Head Start en Early Start ⁵³ hebben zeer duidelijk de gunstige effecten ervan op lange termijn aangetoond (minder zittenblijven, minder verwijzingen naar buitengewoon onderwijs, langere onderwijsloopbanen, betere integratie op de arbeidsmarkt (15 jaar later!) en minder afwijkend gedrag - zie Zigler en Muenchow, 1992; Kellaghan & Greaney, 1993).
- *duidelijke sociale doelstellingen* op schoolniveau: we verwijzen hier naar het instrument van de eindtermen, zoals hogerop besproken. Onderwijsvoorrangsscholen zouden een piloot-functie kunnen waarnemen in het nastreven van de norm dat leerlingen uit verschillende sociale milieus (en

⁵² Dit zijn criteria die nu reeds gebruikt worden in het kader van de zorgverbreiding

⁵³ Early Start is recent in voege getreden; de evaluatie slaat op het Rutland Street project, een voorloper van Early Start.

kansarme leerlingen in het bijzonder) in gelijke mate de eindtermen halen. Het voordeel van deze toetssteen is dat hij ook duidelijk evalueerbaar is. Meer algemeen zal van de scholen gevraagd worden dat zij een geïntegreerd zorgverbredingsplan opstellen als onderdeel van hun schoolwerkplan.

- een *multidimensionele en multidisciplinaire* aanpak: bv. aandacht voor de familiale achtergrond, de gezondheid, de psychomotorische ontwikkeling, de financiële en materiële mogelijkheden van de leerling, zijn sociale netwerken, de vorming van ouders, culturele verschillen, enz. Het wegwerken van handicaps op de diverse terreinen vergt de inschakeling van psychologen, maatschappelijk werkers, schoolopbouwwerkers, jeugdwerkers, gezondheidswerkers, vormingswerkers... Dergelijke multidisciplinaire teams kunnen helaas niet in elke school opgezet worden; men kan ze echter wel ter beschikking houden in de toekomstige *centra voor leerlingbegeleiding*.

Deze laatste zouden volgens beleidsplannen ontstaan uit een fusie van de huidige PMS-centra met de centra voor medisch schooltoezicht. Hun samenstelling en taak zou echter aanzienlijk moeten verruimd worden, door inschakeling van meer disciplines en door een meer uitgesproken preventieve en remediërende aanpak (niet enkel diagnostisch, zoals nu veelal het geval is) ⁵⁴.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat scholen netwerken vormen met andere plaatselijke sociaal-culturele en welzijnsdiensten (bv. door zitdagen binnen de school, samenwerkingsprojecten enz.).

- Maximale *betrokkenheid van de ouders*: hogerop werd reeds gepleit voor huisbezoeken, schoolopbouwwerk en allerlei socio-culturele en vormingsactiviteiten voor ouders binnen de school. Maar er is méér. De inschakeling van ouders als vrijwilligers of zelfs als ervaringsdeskundigen in loonverband kan de schoolloopbaan van kinderen op twee manieren versterken: de school leert de leefwereld van kansarme kinderen beter begrijpen en er doelmatiger op inspelen, terwijl de ouders pedagogische inzichten verwerven en deze kunnen overdragen naar het thuismilieu (Zigler en Muenchow, 1992).
- *Differentiatie binnen de klas*. Aangezien leerlingen die in armoede leven meer hinderpalen moeten overwinnen om dezelfde leerstof te verwerken, moeten zij daarvoor ook meer tijd en meer ondersteuning krijgen. In eigen land heeft men op het vlak van differentiatie nog niet veel ervaring; er kan echter geleerd worden uit de theorie van het beheersingsleren enerzijds, en uit concrete

⁵⁴ Terloops willen we ook pleiten voor een integratie van het schoolopbouwwerk in het onderwijssysteem, eerder dan in het welzijnswerk. Dit moet ervoor zorgen dat het schoolopbouwwerk beter aanvaard en geïntegreerd raakt in scholen (wat totnogtoe niet altijd vanzelfsprekend blijkt te verlopen).

buitenlandse experimenten anderzijds (bv. Success for all in de VS⁵⁵). Belangrijk is dat men voldoende tijd vrijmaakt voor werk in klasdoorbrekende niveaugroepen en voor individuele verwerking. Bij die individuele verwerking is ondersteuning nodig: die kan georganiseerd worden in de vorm van tutoraat door leerkrachten of zelfs door medeleerlingen (Levin, 1989a,b).

- *Vorming en coaching van leerkrachten en directies*: cf. supra. De werkgroep die op het Departement Onderwijs het nieuwe zorgverbredingsbeleid voorbereidt heeft deze bekommernis alvast genoteerd, zowel voor wat de initiële lerarenopleiding als wat de kwaliteitscontrole en begeleiding betreft.

Andere voorstellen.

De uitbouw van een onderwijsvoorrangsbeleid voor leerlingen die in armoede leven verliest elke betekenis als men niet tegelijk een algemeen democratiseringsbeleid blijft voeren.

1. *Financiële drempels afbouwen*

Vanuit een armoede-perspectief vormt het *afbouwen van financiële drempels* natuurlijk een belangrijk aandachtspunt. Het begrip kosteloosheid van het basis- en secundair onderwijs⁵⁶ moet verder wettelijk bepaald worden. Daarnaast zal men rekening moeten houden met een aantal kosten waarvoor noch de school, noch de overheid borg kunnen staan (bv. duurzame uitrusting: boekentas, rekenmachine...): daarvoor zou het stelsel van studietoelagen meer waterdicht moeten gemaakt worden door een optrekking van de bedragen in het secundair onderwijs, de invoering van studietoelagen in het lager onderwijs. Ook in het hoger onderwijs is een optrekking van de maximale studietoelagen aanbevolen. Tenslotte moet de automatische indexering wettelijk vastgelegd worden.

2. *Een hernieuwde aandacht voor de algemene democratisering van het onderwijs*

De *inhoudelijke democratisering* zou moeten berusten op volgende pijlers:

- leerlingen uit lagere sociale milieus zo weinig mogelijk verwijzen naar het buitengewoon onderwijs en hun herintegratie in het gewoon onderwijs bevorderen;

⁵⁵ Success for all is ontstaan in Baltimore en wordt inmiddels in enkele tientallen scholen ingevoerd. Naast de supra beschreven elementen van het onderwijsvoorrangsbeleid is het experiment gekenmerkt door een verregaande differentiatie. De onderwijstijd wordt opgesplitst in een flexibele combinatie van drie blokken: lestijden in klasverband, werk in klasdoorbrekende niveaugroepen, en individueel tutoraat. D.m.v. frequente toetsen worden achterstanden snel gedetecteerd en onmiddellijk geremedieerd. Zie Slavin e.a., 1989.

⁵⁶ eerder dan het 'leerplichtonderwijs'

- het basis- en secundair onderwijs meer ervaringsgericht maken: d.w.z. het onderwijs inhoudelijk en vormelijk meer laten aansluiten bij de concrete leefwereld van alle leerlingen (vooral die uit sociaal zwakkere milieus);
- in het basisonderwijs meer nadruk leggen op instrumentele (d.w.z. concrete, direct bruikbare) vaardigheden en pas later theoretische en symbolisch-ideologische kennis beginnen ontwikkelen (Bourdieu en Passeron, 1970; Litt, 1980);
- het secundair onderwijs zoveel mogelijk 'comprehensief' organiseren (gemeenschappelijk curriculum voor iedereen); eerder differentiatie in de verwerking van de leerstof nastreven dan differentiatie van de leerstof zelf; waar mogelijk 'zijsporen' in het onderwijs vermijden;
- toegangsexamens maximaal vermijden (omdat ze haast onvermijdelijk sociaal vertekend zijn) en eerder vervangen door een goede oriëntatie en begeleiding;
- differentiatie op leerlingniveau.

Prioriteit 13. Positieve acties op cultureel vlak

Een eerste aspect van cultuur, nl. de opbouw van een *maatschappelijke identiteit en mondigheid* van een bevolkingsgroep, werd reeds in prioriteit 1 behandeld: verenigingen waar armen het woord nemen dragen bij tot die maatschappelijke emancipatie en tot een gedeeld waardenpatroon. Zij verdienen dan ook de nodige ondersteuning van overheidswege. In wat volgt beperken we ons tot het cultuurbeleid in een engere betekenis, nl. van kunst en recreatie.

De belangrijke rol van cultuur als middel tot participatie aan de samenleving, als bron van (zelf)respect, als communicatie en als ontspanning werd hierboven reeds aangestipt. De nauwelijks ontgonnen (of zelfs verwaarloosde of geminachte) culturele rijkdom van kansarme bevolkingsgroepen en hun drang tot communiceren kwam bv. tot uiting bij de massale respons op de 'Oproep artikel 23'⁵⁷ van de Koning Boudewijnstichting i.s.m. vzw Kunst en Democratie. Met de ondersteuning van projecten die de artistieke en sociale dimensie koppelen, wil men hierbij personen die in armoede leven op een eigen artistieke manier het woord geven en zo een proces van sociale integratie stimuleren.

Om te komen tot een volwaardige cultuurparticipatie voor personen die in armoede leven dienen zowel algemene als specifieke maatregelen genomen te worden. Belangrijk hierbij is dat men niet expliciet doelgroepgericht gaat werken (gevaar voor stigmatisering), dat de artistieke kwaliteit wordt bewaakt (geen bezigheids therapie) door bv. samenwerking met kunstenaars, en dat de actie op een lokaal draagvlak is gestoeld.

⁵⁷ De naam van de campagne verwijst naar artikel 23 van de Belgische Grondwet waarin het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing expliciet wordt vermeld

- ontwikkelen en ondersteunen van specifieke projecten die deelname aan cultuur van personen die in armoede leven stimuleren en *culturele solidariteit* bevorderen.

We pleiten ook voor extra aandacht voor de kinderen die leven in een situatie van maatschappelijke achterstelling en voor andere culturen. Algemeen pleiten we voor het financieel aanmoedigen van positieve acties in de cultuurwereld (ook ontspanning, sport, vorming) voor personen die in armoede leven (eventueel decretaal bepaald).

Concrete voorstellen :

- voldoende mogelijkheden binnen het *onderwijs* tot actieve en passieve cultuurbeoefening en ontspanningsmogelijkheden;
- *cultuurspreiding* doortrekken tot in achtergestelde buurten: organiseren van cultuur en sport/ontspanning dicht bij en ook op maat van de personen die in armoede leven via de oprichting of ondersteuning van de *culturele wijkcentra* waarbij ontmoeting en inspraak van de wijkbewoners centraal staan⁵⁸, voldoende sport- en spelinfrastructuur in de wijk of via mobiele wijkbibliotheken;
- *drempels tot cultuurdeelname opheffen* door o.a. niet-stigmatiserende cultuurpremies⁵⁹, of gratis abonnementen, inschakeling van de media in campagnes, organiseren van gratis cultuurdag(en) waarbij organisaties zoals buurtwerken, verenigingen waarin armen het woord nemen, OCMW's deze tot deelname stimuleren; betoelaging van vakanties voor gezinnen (en kinderen) die in armoede leven;
- sensibiliseren van de *lokale besturen* voor dit thema (gemeente, OCMW's); in het SIF expliciete aandacht en middelen voorbehouden voor projecten die de actieve en passieve cultuurparticipatie van personen die in armoede leven willen stimuleren (zie bv. Antwerpen);
- expliciete aandacht en stimulansen voor cultuurparticipatie (en ontspanning) i.s.m. de *welzijnswereld*: b.v. via toekennen van financiële OCMW-steun voor creatief materiaal, voor bezoek aan musea of concerten en via het geven van vakantiepremies; door informatieverspreiding over het lokale culturele aanbod via welzijnsdiensten; door projecten in groep voor personen die in armoede leven met artistieke interesse/talenten; door methodische ondersteuning van initiatieven of initiatiefnemers (o.a. kunstenaars, sociaal-cultureel werk, welzijnswerkers, cultuurfunctionarissen) die de cultuurparticipatie van personen die in armoede leven willen stimuleren door bv. specifieke steunpunten rond cultuur en welzijn;
- stimuleren van extra inspanningen vanuit het *klassieke verenigingsleven* voor participatie van lagere sociale klassen;

⁵⁸ de meerwaarde van deze culturele wijkcentra is al aangetoond b.v. Sint Andries te Antwerpen (Lebon en Groffy, 1997)

⁵⁹ b.v. het experiment met cultuurcheques in Brussel werd positief geëvalueerd

TOT BESLUIT

In deze beleidsnota zijn niet alle aspecten van het beleid van de Vlaamse Gemeenschap m.b.t. de armoedeproblematiek behandeld. We hebben ons beperkt tot de belangrijkste. Bovendien zijn de beleidsvoorstellen verre van afgewerkt. De bedoeling is dat er eerst over de algemene oriëntaties gedebatteerd wordt om na te gaan op welke punten een voldoende draagvlak gevonden wordt, en waar nodig eventueel alternatieven uit te stippelen om vervolgens de diverse voorstellen verder uit te werken. De auteurs pretenderen niet de enig mogelijke weg te kunnen aantonen, evenmin als het Algemeen Verslag over de Armoede dat deed. Belangrijk is vooral, dat het Parlement de armoedeproblematiek zijn verantwoordelijkheden opneemt, in een regelmatig weerkerende dialoog met de verenigingen waar armen het woord nemen en met andere betrokken actoren.

In deze nota is gepoogd om consequent de verschillende thema's te ontwikkelen vanuit eenzelfde perspectief: dat van een actief beleid, gericht op het *waarborgen van economische, sociale en culturele grondrechten*. Voor elk beleidsdomein werden voorstellen geformuleerd om de rechten preciezer te omschrijven binnen het continuüm tussen 'streefdoelen' enerzijds en afdwingbare individuele rechten anderzijds. Men kan misschien niet op alle vlakken tot even waterdichte garanties komen; maar men kan zonder twijfel veel verder gaan dan totnogtoe het geval is.

Sommige voorstellen liggen reeds op de beleidstafels voor verdere uitwerking; andere zijn controversieel of werden vroeger terzijde geschoven. Het is onze overtuiging, dat op verschillende vlakken radicale maatregelen nodig zijn en weerstanden zullen moeten overwonnen worden. Armoede is immers ook een maatschappelijk conflict, waarin de rechtmatige vragen van machteloze medeburgers botsen met de belangen en vooroordelen van andere groepen. Er zal vanwege onze vertegenwoordigers in het Vlaams Parlement dan ook moed en openheid van geest nodig zijn om de structurele oorzaken van armoede zoveel mogelijk *aan de wortel* aan te pakken. Het voortbestaan van armoede in een rijke samenleving als de onze is niets anders dan een structureel onrecht: de middelen om armoede uit te roeien zijn uiteraard voorhanden, en misschien zelfs de politieke wil; alleen de nodige consensus moet nog gevonden worden.

In het Algemeen Verslag over de Armoede wordt de noodzaak van een *globaal beleidsprogramma* sterk benadrukt: worden immers iemands grondrechten op één

vlak met de voeten getreden, dan komen ook de andere in het gedrang. Precies daarom, zoals in sectie 2 van deel 1 werd gesteld, is het éézijdig inkomensperspectief van het armoedebeleid in het verleden zo ontoereikend gebleken: men had nagelaten de andere aspecten van armoede aan te pakken. De armen van vandaag hebben het financieel veel beter dan pakweg 20 jaar geleden, maar ze zijn nog nooit zo uitzichtloos uitgesloten geweest uit de arbeidsmarkt als vandaag, en hun gezinnen worden nog steeds aan flarden gescheurd... Nu nog bestaat soms de neiging om het probleem hoofdzakelijk materieel te benaderen. We hebben nochtans gezien dat aspecten zoals gezinsleven, gezondheid, onderwijs, cultuur en arbeid even belangrijk zijn. Het verdient dan ook aanbeveling om binnen het Vlaams Parlement een globaal programma uit te werken, dat uitmondt in een *kaderdecreet inzake armoedebestrijding*. Daarenboven zal dit programma moeten gecoördineerd worden met initiatieven op federaal niveau. Alleen op die manier wordt een evenwichtig beleid verzekerd.

Referenties

- Andries M., Omtrent het bestaansminimum : enkele doelmatigheidsproblemen in internationaal-vergelijkend perspectief, in : *Berichten Centrum voor Sociaal Beleid*, Ufsia Antwerpen, juni 1996
- Baert H., Lammertijn F., Van Audenhove Ch., Vanhees M., *Wie krijgt ? beleidsrelevante determinanten van het hulpaanbod in het algemeen ambulant welzijnswerk*, Lucas, Leuven, 1994
- Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, Themanummer 'Sociale zekerheid en armoede', 38e jaargang, nr.3, september 1996
- Beweging ATD-Vierde Wereld, Koning Boudewijnstichting, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1995
- Beweging ATD-Vierde Wereld, Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen, Centrum Kauwenberg, De Cirkel, Recht-Op, *Erkenning en betoelaging van organisaties waar armen het woord nemen. Nota in opvolging van het Besluit van de Vlaamse Regering houdende de toekenning van een toelage aan doelgroeporganisaties in het kader van de armoedebestrijding*, 30/11/95
- Beweging ATD-Vierde Wereld, *Ontmoeting met Premier Dehaene en Staatssecretaris Peeters. Bijdrage in naam van de Partner-verenigingen van het Algemeen Verslag over de Armoede*, 11/6/96
- Bourdieu, P., Passeron, J.C., *La reproduction : éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Ed. de Minuit, 1970
- Cantillon, B., Marx, I., Proost, D., Van Dam, R., *Sociale indicatoren 1985-1992*, Antwerpen, CSB-Berichten, 1993
- Caron B., Kunst en Welzijn : een ontmoeting, in : *De Gemeente*, nr.5, 1997, p.388-397
- Conseil Economique et Social, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale. Rapport présenté au nom du C.E.S. par M. Joseph Wresinski*, Journal Officiel, 28/2/1987
- Corijn E., *Cultuurbeleid, wijkontwikkeling en burgerschap*, in : *In de ban van de stad en wijk*, EPO, 1996, p.181-192
- De Graeve D. en Duchesne I., Inkomensgerelateerde verschillen in gezondheid en in de consumptie van medische zorg, in het *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 39e jaargang, maart 1997 nr. 1, p.5-13
- Demeyer B, Princen M. en Van Regenmortel T., *Maatzorg in de thuislozenzorg. Een proces van herankeren*, HIVA, Leuven, 1997
- De Witte H. en Jacobs T., De deelname aan 'populaire' en 'elitaire' cultuur in Vlaanderen : klassegebonden leefstijlen ?, in : *Op zoek naar de arbeidersklasse. Een verkenning van de verschillen in opvoeding en leefstijl tussen arbeiders en bedienden in Vlaanderen, Nederland en Europa*, Acco, Leuven, 1994, p. 48-73

- Engbersen G., Van Der Veen R. en Schuyt K., *Moderne armoede. Overleven op het sociaal levensminimum*, Stenfert Kroese, Leiden/ Antwerpen, 1987
- Eurostat, Income distribution and poverty in EU12 - 1993, in *Statistics in Focus - Population and social conditions*, 1997(6)
- Garcia A. en Van Diest S., *Participation sociale et culturelle des beneficiairs du minimex*, UCL, Louvain, 1990
- Geerts V., Uiteenzetting tijdens de Hoorzitting van de Commissie Armoede van het Vlaams Parlement, Zitting 1996-97, 21/5/1997
- Goossens, L., *Toelichting over de relatie tussen huisvesting en armoede*, Hoorzitting Commissie Armoede Vlaams Parlement, Zitting 1996-97, 21/5/1997
- Groep van Leuven, *Programma van de Groep van Leuven. Vijfsprongenprogramma ter bestrijding van de werkloosheid op basis van het Verdrag van Leuven*, Brussel, Welzijnszorg, 1997
- Hermanns, J., Van de Venne, L., Leseman, P., *Home Start geëvalueerd*, Amsterdam, SCO-Kohnstamm Instituut, 1997
- Interministeriële Conferentie, *Toegankelijkheid huisvesting*, 9 oktober 1996
- Kellaghan, T., Greaney, B.J., *The educational development of students following participation in a preschool programme in a disadvantaged area*, dublin, Educ. Research Centre, 1993
- Kelchtermans, T., *Slottoespraak op het Seminarie 'Dagje Nederland' in het kader van het Vlaams Sociaal-Economisch Forum*, Steenokkerzeel, 10/4/97
- Kesteloot, C. en Vandenbroecke, H., *De achtergestelde buurten in Vlaanderen en Brussel*, Vlaams Ministerie van Huisvesting, Binnenlandse Aangelegenheden en Stedelijk Beleid, Brussel, 1996
- Koning Boudewijnstichting, *De nieuwe wooninitiatieven*, Brussel, 1994
- Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid, *Structurele implicaties van een sociaal beleid inzake huisvesting*, Brussel, December 1991
- Krols N., Het kwaliteitsdecreet: systematische kwaliteitszorg in de welzijnsvoorzieningen, in: *Weliswaar*, 3e jaargang, nr.3, juni-juli 1997, p.16-17
- Layard, R., Preventing long-term unemployment, in: Philpott, J., *Working for full employment*, London, 1997
- Layard, R., Philpott, J., *Stopping unemployment*, London, Employment Institute, 1991
- Lebon L. en Groffy L., Cultuur en sociale emancipatie. Biedt het model van een cultureel wijkcentrum perspectieven voor sociale ontwikkeling?, in: *Tijdschrift voor Welzijnswerk*, 21e jaargang, nr.202, maart 1997, p.5-12
- Levin, H.M., Economics of investment in educationally disadvantaged students, in: *Amer. Econ. Rev.*, 1989a, 79 (2), p.52-56
- Levin, H.M., Financing the education of at-risk students, *Educational Eval. and Policy Analysis*, Spring 1989b, 11(1), p.47-60
- Litt, J., *Origine sociale et scolarité*, Louvain-La-Neuve, U.C.L. 1980, 399p.
- Martens, L., *Beleidsbrief 'Geïntegreerde aanpak van achterstelling'*, Brussel, Kabinet Welzijn, 1997

- Neyt K. en Vermaerke M., OCMW's een volwaardige partij in de strijd tegen de armoede, in : *OCMW-focus*, 8e jaargang, mei 1997, nr. 10, p.1-5
- Nicaise, I., De Wilde, C., *Het zwaard van Damocles. Arme gezinnen over de bijzondere jeugdbijstand*, Leuven, Garant / Brussel, ATD-Vierde Wereld, 1995
- Nicaise, I., Kansarmoede in de basisschool : een literatuuroverzicht van oorzaken en remedies, in '*Gids voor het basisonderwijs*', Kluwer, 1997a, Kind/4201, 28p.
- Nicaise I., Armoede op school : een overzicht van oorzaken en remedies, in VAN DEN HOUTE M. (RED.) E.A., *Schoolleiding en -begeleiding*, Antwerpen, Kluwer, 1997b
- OCMW-visies, Themanummer 20 jaar OCMW, 11e jaargang, nr.3, oktober 1996
- Partner-Verenigingen van het Algemeen Verslag over de Armoede (Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen, Centrum Kauwenberg, De Cirkel, Lutte-Solidarité-Travail, Mouvement ATD-Quart Monde / Beweging ATD-Vierde Wereld, Vlaams Forum Armoedebestrijding), *Bijdrage inzake het permanent instrument voor het te voeren beleid*, Brussel, 23/5/97
- Peeters, J. (Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie), Naar een volwaardige maatschappelijke integratie. Beleidsnota inzake de prioriteiten in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting (Ministerraad 30/4/97)
- Peeters, L. (Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting), *Beleidsbrief Armoedebeleid. Beleidsprioriteiten 1997*, Vlaams Parlement, stuk 441 (1996-97) - nr. 1
- Peeters L. en De Decker P., *Het woonbeleid in Vlaanderen op een tweesprong*, EPO, 1997
- Raes V., Kerkhofs E. en Louckx F. (eds), *Sociale Ongelijkheid en Verschillen in Gezondheid*, VUBpress Brussel, 1993
- Slavin, R.E., Karweit, N.L., Madden, N.A., *Effective programs for students at risk*, Boston, Allyn & Bacon, 1989
- Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, *Aanbevelingen over de aanpak van de armoede in Vlaanderen*, Brussel, SERV, 1995
- Swinnen, W., Uiteenzetting voor de Commissie Armoede van het Vlaams Parlement, 4/6/1997
- van der Ploeg J.D., *Gedragsproblemen. Ontwikkelingen en risico's*, Ortho Inleidingen, monografieën en leerboeken op het gebied van de orthopedagogiek, Lemniscaat Rotterdam, 1994, p.79-84
- Van Regenmortel T. m.m.v. Van de Velde V. en Goethals L., *Eenzame zielen ? Een onderzoek naar de sociaal-culturele participatie van kansarmen*, HIVA, Leuven, 1991
- Van Regenmortel T., *Maatzorg. Een methodiek voor het begeleiden van kansarmen. Theorie en praktijk in het OCMW van Genk*, Acco, Leuven/Amersfoort, 1997 (tweede druk)
- Van Reusel B., Taks M. en Renson R., Is golfspelen een dure manier van biljarten ? De sociale gelaagdheid van de sportbeoefening in Vlaanderen in 1969, 1979 en 1989, in: *Op zoek naar de arbeidersklasse. Een verkenning van de verschillen in*

- opvoeding en leefstijl tussen arbeiders en bedienden in Vlaanderen, Nederland en Europa*, Acco, Leuven, 1994, p. 25-47
- Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten - Afdeling Maatschappelijk Welzijn, *Enquête inzake het toegenomen aantal aanvragen tot het bekomen van het bestaansminimum*, Brussel, VBSG, 1995
- Vermaerke M. e.a. , *Het Methoka-werkboek. Methodisch werken met kansarmen in het OCMW*, VVSG, Brussel, 1994
- Viboso-berichtenblad*, juli 1997, 8(6)
- Vlaamse Intersectorale Commissie Armoedebestrijding, *Vooruitgangsrapport 1996*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997
- Vranken, J., Geldof, D., Van Menxel, G., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1996*, Leuven, Acco, 1996
- Zigler, E., Muenchow, S., *Head start : the inside story of America's most succesful educational experiment*, New York, Harper Collins, Basic Books, 1992, 274p.
- , OCMW's een volwaardige partij in de strijd tegen de armoede, in: *OCMW-Focus*, 8(10), 16-31 mei 1997

BIJLAGE 5.1

Verslag van de hoorzitting van 26 maart 1997 met professor Jan Vranken,
mede-auteur van de Jaarboeken over armoede en sociale uitsluiting

COMMISSIE AD HOC ARMOEDE EN UITSLUITING**Vergadering van woensdag 26 maart 1997****Hoorzitting met Professor Jan Vranken, mede-auteur van de Jaarboeken over Armoede en Sociale Uitsluiting****De voorzitter** : Professor Vranken heeft het woord.

De heer Jan Vranken : Ik hoef u niet te vertellen hoe belangrijk het probleem van de armoede en de sociale uitsluiting wel is in de huidige samenleving. Mijn motivering om ermee bezig te zijn is altijd tweeledig geweest. In de eerste plaats is het onaanvaardbaar dat in onze samenleving nog een grote groep mensen in armoede leeft. In de tweede plaats leert men zeer goed de werking van onze samenleving kennen bij het bestuderen van iets zoals armoede. Vooral hierbij komt mijn werk als wetenschapper kijken. Het is immers door de manier waarop onze maatschappij is geordend dat bepaalde vormen van armoede ontstaan. Dat zijn mijns inziens twee redenen die aan de basis van de discussie zouden kunnen liggen.

De eerste vraag die men mij stelde, peilde naar de meest merkwaardige tendensen in de actuele armoede-problematiek en of die eventueel met cijfergegevens kunnen worden ondersteund. Ook hier geef ik als wetenschapper een voorafgaande opmerking mee. Het is natuurlijk belangrijk dat we tendensen en recente ontwikkelingen leren identificeren. We mogen echter niet uit het oog verliezen dat er ook structurele componenten meespelen.

Dat betekent het volgende. Er zijn kenmerken van armoede die aanwezig waren van bij het begin van onze verzorgingsstaat en die aanwezig blijven. Ik uit deze waarschuwing geregeld omdat we anders te veel aandacht zouden besteden aan recente ontwikkelingen en dat we soms de meer fundamentele, structurele kenmerken van armoede uit het oog verliezen.

Ik houd me evenwel aan de vraag naar tendensen. Die tendensen zijn zowel kwantitatief als kwalitatief van aard. Logischerwijze breng ik enkel voor de kwantitatieve ontwikkelingen af en toe een cijfer aan. Ik zal dit niet in detail doen. Achteraf kunnen we dat wel bijwerken. Daarenboven zijn er zowel beleidsmatige als autonome ontwikkelingen. Als we recente tendensen onder de loep nemen, moeten we niet enkel letten op zaken die zich min of meer los van het beleid voordoen in de samenleving maar moeten we natuurlijk ook de beleidsontwikkelingen volgen. Uiteindelijk koesteren we soms de illusie dat we via het beleid de werkelijkheid kunnen veranderen. Dat is toch het uitgangspunt van elke beleidsdaad. Die twee zaken moeten we dus ook in het oog houden : bij ontwikkelingen hebben we het over autonome veranderingen en over veranderingen die door het beleid zijn teweeggebracht.

Welke ontwikkelingen wil ik hier dan ter sprake brengen ? Het gaat om ontwikkelingen die direct te maken hebben met armoede, en niet om de meer fundamentele maatschappelijke ontwikkelingen. Het eerste wat opvalt, is dat allerlei maatschappelijke opvangnetten verzwakt zijn. Als we het hebben over opvangnetten dan denken we natuurlijk in de eerste plaats aan zaken zoals de sociale zekerheid en het bestaansminimum. Er zijn evenwel nog andere, veel fundamenteelere opvangnetten die voorkomen dat mensen in een armoedepositie terechtkomen.

Het eerste belangrijke opvangnet dat vandaag zeer grote gaten vertoont, is dat van de arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt is nog steeds het preventieve middel bij uitstek om armoede te vermijden. Het feit dat door die slecht werkende arbeidsmarkt steeds meer armoede wordt gegenereerd, wordt onder meer geïllustreerd door cijfers over de werkloosheid. We kennen meestal de officiële cijfers zeer goed. We moeten ons echter realiseren dat die cijfers moeten worden verdubbeld als we het hebben over de zogenaamde onder-tewerkstelling in ons land, zowel op het federale vlak als in Vlaanderen. Dat betekent dat heel wat mensen, die ofwel werkloos zijn ofwel een job hebben maar geen volwaardige job, niet in de statistieken verschijnen.

Een ander aspect inzake de arbeidsmarkt is het aanhoudend hoge aantal langdurig werklozen. Zij maken nog steeds twee derden uit van de officieel werkloze bevolking.

Een tweede punt behelst de sociale zekerheid. Over de voorbije jaren zijn er terzake geen cijfers meer beschikbaar. Die zouden dringend moeten worden geproduceerd. Toch is er een verslechtering merkbaar in de verhouding tussen de sociale zekerheidsuitkeringen en het gemiddelde inkomen per hoofd. Dit betekent dat mensen die op de sociale zekerheid moeten terugvallen er verhoudingsgewijs minder goed aan toe zijn dan vijftien jaar geleden. Ze kunnen de ontwikkelingen van de koopkracht minder goed volgen. Dat is opnieuw het duidelijkst voor mensen die in het werkloosheidscircuit aanbeland zijn.

Ook het opvangnet van het onderwijs verzwakt. Ook het onderwijs biedt immers een opvangnet en behoedt mensen van in de armoede terecht te komen. Dat heeft in hoge mate te maken met wat ik noem : het stijgen van het bestaansminimum van het lager onderwijs naar het hoger secundair onderwijs. Terwijl er vroeger vrij veel garanties waren om niet in de armoede terecht te komen als men hoger secundair onderwijs had genoten, is dat nu niet meer het geval. Dat blijkt treffend uit de cijfers. Tussen 1994 en 1996 bijvoorbeeld is het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen met een diploma van het hoger secundair onderwijs gestegen van 22,5 naar 24,5 percent. Dat is overigens de enige stijging met betrekking tot de graad van het diploma.

Een ander opvangnet dat verzwakt en misschien verdwijnt, is dat van de buurt. Het gaat om het verdwijnen van het lokale gemeenschapsleven en van het verenigingsleven. Dit is altijd een belangrijk netwerk geweest dat voor de integratie van de zwakkere bevolkingsgroepen heeft gezorgd. Ik bedoel niet enkel dat er opvang werd verzorgd als mensen problemen hadden. Het betekent ook dat we niet alleen als individu binnen de samenleving functioneren, maar ook via die sociale verbanden waarvan we deel uitmaken. We voelen ons lid van de samenleving omdat we behoren tot kleinere lokale groepen. Dat geldt zeker voor de zwakke bevolkingsgroepen. Als die band verdwijnt, ontstaan er fenomenen zoals gevoelens van isolering en uitsluiting.

Er is ook het opvangnet van de gezinsstructuren. Dat is vooral belangrijk omwille van het feit dat een tweeverdienersgezin de norm wordt om op een ernstige manier te kunnen leven in onze maatschappij. Vroeger was dat een eenverdienersgezin. Eén goede kostwinner volstond om het hele gezin te onderhouden. Dat blijkt zeer duidelijk uit cijfers van onze collega's van het Centrum voor Sociaal Beleid. Twee inkomens zijn een minimale vereiste om uit de armoede te blijven. Daartegenover staat het stijgende aantal eenoudergezinnen in onze samenleving, wat heel wat problemen verklaart.

Het meest opmerkelijke gevolg van de verzwakking van de maatschappelijke opvangnetwerken – waarbij het zowel gaat over de arbeidsmarkt als over sociale zekerheid, onderwijs, gezinsstructuren en buurtleven – is de stijging van het aantal bestaansminimumtrekkers, ook in Vlaanderen. In 1990 waren dat er ongeveer 21.500, in 1996 bijna 28.000. Deze stijging is, in tegenstelling met de stijging van de jaren zeventig en tachtig, niet toe te schrijven aan het optrekken van het bedrag van het bestaansminimum waardoor steeds meer mensen er recht op hadden. De ontwikkeling van het bedrag loopt nu ongeveer parallel met de stijging van andere inkomens. Het gaat dus wel degelijk om een verhoogde instroom van mensen. De belangrijkste instroom heeft betrekking op de jongeren. Terwijl in 1990 nog 8 percent van de Belgische bestaansminimumtrekkers jonger was dan 25 jaar, is in 1996 21 percent van de bestaansminimumtrekkers jonger dan 25 jaar. Dit is een belangrijke ontwikkeling.

Een ander niet te miskennen gevolg is de toenemende zichtbaarheid van de armoede. Het positieve effect daarvan is een grotere belangstelling voor de armoede in onze samenleving. Ik denk daarbij onder meer aan de thuisloosheid en dakloosheid, de toenemende bedelarij en het fenomeen van de campingbewoners. We moeten er ons echter van bewust zijn dat het gaat om een kleine randgroep van de armoede. Het is de meest zichtbare groep. We mogen de armoede echter niet beperken tot deze groep. Het gaat over een veel grotere groep. Bij de laagste armoedegrenzen die gehanteerd worden, is er sprake van 6 percent.

Er zijn andere en ruimere ontwikkelingen die in hoge mate het gewicht van de armoede in onze maatschappij bepalen, namelijk de groeiende tweedeling van de samenleving. Er groeit een kloof tussen twee deelsamenlevingen. Dan is er geen sprake meer van onze samenleving, maar van onze samenleving en hun samenleving. Niet zozeer het aantal mensen in dat zwakkere segment neemt toe, maar wel de kloof tussen het zwakke en het sterke segment. Het wordt steeds moeilijker om van het ene segment in het andere te komen, om bijvoorbeeld vanuit de langdurige werkloosheid terug op de arbeidsmarkt te komen. Als men in een onderdeel van de maatschappij terecht komt, blijft men daar vaak voor de rest van zijn leven zitten.

Het aantal personen dat vanaf het begin tot op het einde van hun leven in dat segment zitten, zal waarschijnlijk toenemen. Het gaat dan vooral over personen die in kansarme gezinnen geboren zijn en die in hun jeugd meer kans hebben om in instellingen terecht te komen. Zij genieten een gewaarborgde kinderbijslag terwijl hun ouders vaak bestaansminimumtrekkers zijn. Ze hebben weinig kans op behoorlijk onderwijs en komen in het beste geval in een aantal bijscholingsprogramma's en zo niet in de al dan niet langdurige werkloosheid terecht. Af en toe belanden ze tijdelijk door een of andere werkervaring in het arbeidscircuit. Vervolgens trekken ze weer een bestaansminimum en uiteindelijk eindigen ze met een gewaarborgd inkomen voor bejaarden.

Een laatste specifieke ontwikkeling, die een lokale variant is van de tweedeling van de samenleving, is de stedelijke concentratie van de armoede. Het gaat over diverse tendensen. Een eerste is de verzwakking van het stedelijk draagvlak doordat de rijken de stad verlaten en de armen de stad binnenkomen. Daardoor verminderen de middelen van de stad om deze mensen te helpen.

Een tweede tendens is een duidelijke concentratie inzake de woonplaats van deze mensen. De kansarme bevolkingsgroepen raken in een aantal buurten geconcentreerd, buurten die bepaalde kenmerken vertonen, zoals goedkope huisvesting. Het probleem van de concentratie is op zichzelf al belangrijk wanneer dit, zoals in sommige buitenlandse steden, tot polarisatie en segmentatie leidt. In dat geval wordt de situatie uitzichtloos.

Een positieve ontwikkeling is de stijgende belangstelling voor de armoede. Ik ben zelf reeds dertig jaar bezig met deze problematiek. De eerste publicatie over armoede kwam er in België voor het eerst officieel in 1972, maar werd al in 1968 geschreven. Na jaren van preken, wordt er dan toch aandacht besteed aan het probleem.

In verband met de huidige leemten en knelpunten in het Vlaamse beleid inzake armoede en sociale uitsluiting, kan ik eigenlijk geen specifieke opmerkingen maken. Dit zou bovendien niet terecht zijn, aangezien het Vlaams armoedebelief nog zeer recent is en we kunnen de Vlaamse overheid dan ook geen verwijten maken over datgene wat andere overheden gedurende tientallen jaren tot stand hebben gebracht. Ik wil me dan ook beperken tot een aantal bedenkingen. Ten eerste, moet men ervoor zorgen dat de opbouw van een direct armoedebelief niet dient als camouflage voor het afbreken van een indirect armoedebelief. Het direct armoedebelief is het beleid dat tegenwoordig de pers haalt, bijvoorbeeld met het Sociaal Impulsfonds (SIF). Het zijn maatregelen om de armen zelf te helpen. Die maatregelen zijn waarschijnlijk nodig omdat het andere, algemenere beleid, dat indirecte gevolgen heeft voor de armoede, elementen van sociale uitsluiting inhoudt. Het gaat hier om het huisvestingsbeleid, werkgelegenheidsbeleid, onderwijsbeleid. Tijdens de jaren tachtig en negentig is het opmerkelijk dat de besparingen op dat algemeen beleid leiden tot toenemende sociale uitsluiting die dan met een fractie van het bespaarde geld weer bestreden wordt via vrij opvallende initiatieven. Deze aanpak staat haaks op een goed armoedebelief, dat een preventief beleid moet zijn. Zo een beleid moet de armoede voorkomen.

Een tweede waarschuwing heeft met het volgende te maken. Het activerend beleid staat tegenwoordig erg centraal. Men stelt dat mensen niet alleen uitkeringen moeten krijgen, maar ook terug in de arbeidsmarkt en de samenleving moeten worden geïntegreerd. Het mag echter geen disciplinerend beleid worden. Die neiging bestaat wel degelijk. Uiteindelijk gaat een dergelijk activerend beleid de armen straffen omdat ze arm zijn. Er worden allerlei voorwaarden opgelegd met de ondertoon dat ze zelf schuld hebben aan hun situatie, en dat ze er dus zelf maar de gevolgen van moeten dragen. Men beperkt hun bewegingsvrijheid, controleert hen veel strenger enzovoort.

Een laatste ontwikkeling die moet worden voorkomen, is het ontstaan van een residuair beleid, dat in plaats komt van een institutioneel beleid. Dat zijn dure woorden. Maar ze vatten vrij goed samen waarover het gaat. Een institutioneel beleid gaat er – terecht – van uit dat we de armoede niet uit onze samenleving kunnen bannen. We kunnen de armoede controleren. We kunnen ervoor zorgen dat zo weinig mogelijk mensen arm worden, en degenen die het toch worden, stimuleren om eruit weg te raken. Maar dat moet gebeuren aan de hand van min of meer permanente instituties. Het mag niet afhankelijk zijn van modes. Dat is bij een residuair beleid wel het geval. Volgens de opvatting achter zo een beleid zijn armen het ongelukkig gevolg van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. Eenmaal de werkgelegenheid weer wordt gestimuleerd, zal ook de armoede wel verdwijnen.

Dat is niet waar. Op dit ogenblik is de werkloosheid een grote oorzaak van armoede. Maar ik wil toch verwijzen naar een studie van 25 jaar geleden. We hebben toen evenveel armen geteld als vandaag. Alleen was de samenstelling van die bevolkingsgroep toen anders. Het aantal armen wordt bepaald door conjuncturele factoren. Maar men heeft in elke samenleving steeds een zeer grote groep armen. Voor hen moet men een ernstig beleid uitbouwen.

Ik zal een aantal voorwaarden voor een doelmatig armoedebeleid duidelijk op een rijtje zetten. Ik zal dat in de vorm van alternatieven formuleren. Een armoedebeleid moet eerder een meersporenbeleid dan een eensporebeleid zijn. Het moet noodzakelijke ingrepen verrichten, en dit op verschillende terreinen. Het moet geïntegreerd zijn, niet fragmentair. De verschillende sporen moeten bij elkaar aansluiten. Dat geldt zowel voor de domeinen huisvesting, onderwijs, werkgelegenheid, enzovoort, als voor de beleidsniveaus ; voor het federale, regionale en lokale niveau. Zo een beleid moet eerder preventief dan curatief zijn. Men moet proberen te voorkomen in plaats van achteraf te genezen.

Een goed armoedebeleid moet eerder structureel dan individueel zijn. Ik pleit hier niet tegen individuele hulpverlening. Maar ik stel wel dat men eerst iets moet doen aan huisvesting, onderwijs en werkgelegenheid op zich vóór men de mensen die uit die boten zijn gevallen, gaat helpen. Het moet een geïnformeerd beleid zijn, en niet een intuïtief beleid. Heel wat beleidsvoering in Vlaanderen is helaas nog steeds natte-vingerwerk. Men gaat af op een aantal indrukken. Dit beleid moet steviger worden onderbouwd. Ik moet wel toegeven dat op dat vlak in Vlaanderen veel vooruitgang is geboekt. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de beschikbaarheid van cijfermateriaal.

Een armoedebeleid moet – om een modewoord te gebruiken – eerder bottom-up dan top-down worden geformuleerd. Het moet dus eerder van onderuit dan van bovenaf worden gevoerd. Het Algemeen Verslag over de Armoede is een eerste poging om het beleid van onderuit te formuleren. Maar daar is het spanningsveld tussen wat de overheid kan en wil, en wat de armen zelf willen, misschien een beetje uit het oog verloren. Die spanning moet worden gehandhaafd.

Ik wil ook enkele concrete suggesties formuleren voor de Vlaamse beleidsvoerders. Ik ben geen beleidsmaker. Dat kost me dus enige moeite. Ik heb namelijk geprobeerd om mijn persoonlijke stokpaardjes enigszins te overstijgen. In de eerste plaats moet men ervoor zorgen dat de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting een permanent aandachtspunt wordt, en dat de nodige structuren en processen worden opgezet om armoede permanent te observeren en te bestrijden. Ik herhaal het : armoede is er altijd geweest, en zal er altijd zijn. We moeten er enkel voor zorgen dat het probleem niet uitgroeit tot een echt kankergezwel in onze samenleving.

Dat betekent dat een beleidskader moet worden uitgetekend, en dat een samenwerkingsverband moet worden opgezet. Voor mezelf – al is dat wellicht de visie van de wetenschapper – gaat het om een samenwerking tussen drie polen. Het betreft de beleidspool ; de pool van de armen ; en de pool der informatie. Het beleid moet worden geïnformeerd door deskundigen ; door buitenstaanders én door deskundigen die zelf in de situatie verkeren. Tussen hen moet een permanent netwerk ontstaan.

Ten tweede : inhoudelijk is het voor mij duidelijk dat behoorlijk betaalde, volwaardige en zekere jobs het belangrijkste vehikel zijn om armoede bij de wortel aan te pakken. Het is best mogelijk dat nieuwe jobs het inkomensniveau van de betrokkenen niet merkkelijk doet toenemen. Maar daardoor verminderen wel hun gevoelens van uitsluiting uit de samenleving, en trouwens ook hun feitelijke uitsluiting. Mensen met een job hebben per definitie meer greep op hun leven en op hun plaats in de maatschappij dan die zonder job.

Een job hebben impliceert mijns inziens drie krachtlijnen. Het gaat om de verbetering van de tewerkstellingsmogelijkheden in het normale economische circuit. Ten tweede betekent het ook de creatie van een volwaardig parallel circuit, dat te beschouwen is als sociale economie in de ruime betekenis. Het gaat dan om alles wat te maken heeft met het vervullen van maatschappelijk nuttige taken, ten dele door de overheid gesubsidieerd, waarin mensen worden tewerkgesteld die in het normale economische circuit niet aan hun trekken komen. In zo een circuit krijgen deze mensen een volwaardige job, die vanuit maatschappelijk oogpunt soms nuttiger is dan in het normale economische circuit. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de kringloopcentra.

Ten derde moeten er voldoende kanalen worden gecreëerd om een toegang naar en tussen beide circuits te verzekeren. Ik wil daarover een anekdote vertellen. Ik ben zelf voorzitter van een werkervaringsbedrijf in Turnhout. Daaraan is een kringloopcentrum verbonden. Van de mensen in dat kringloopcentrum wordt niet verwacht dat ze naar de normale arbeidsmarkt doorstromen. Wel, ons probleem bestaat erin dat er een erg groot verloop in dat kringloopcentrum is, ten gevolge van de overstap van de daar tewerkgestelden naar de normale arbeidsmarkt. Dat bewijst dat mensen die een tijdje op een goede wijze aan het werk worden gehouden, weer geschikt zijn voor de normale arbeidsmarkt.

Het idee over inkomensbesteding en schulden is onrijp. Maar toen ik tijdens het weekend een verhaal las over de oprichting van banken van en voor armen in de Derde Wereld, vroeg ik me af of zoiets in Vlaanderen ook niet zou kunnen. Daarbij zouden onder bepaalde voorwaarden goedkope leningen aan de armen kunnen worden verstrekt. Ik zal die specifieke voorwaarden hier niet uit de doeken doen. Hierdoor kunnen de problemen in verband met de overmatige verschuldiging van de armen in hoge mate worden voorkomen. Bij die banken in de derde wereld kan naar verluidt tot 95 percent van de mensen hun aflossingen terugbetalen.

Inzake onderwijs pleit ik voor een herneming van de democratiseringsbeweging. Specifieke maatregelen die gericht zijn op het recupereren van leerlingen die uit de boot gevallen zijn, vind ik zeer sympathiek. Het is mijn grootste zorg om ervoor te zorgen dat ze niet uit de boot vallen. We moeten ervoor zorgen dat de schooldrempels voor kansarme ouders verlagen. We moeten ervoor zorgen dat leerkrachten zo opgeleid zijn dat ze ook de specifieke cultuur van de kansarme Belgen, allochtoon of autochtoon, kunnen begrijpen. Ze moeten weten waarom kinderen uit kansarme gezinnen soms anders reageren dan kinderen uit de middenklasse.

Ik zeg nog even iets over het OCMW, het Sociaal Impulsfonds en het Vlaams Fonds voor Integratie van Kansarmen. Ik zal dit heel beknopt behandelen in slagzinnen. Ik vrees dat de marginalisering van het cliënteel van het OCMW ervoor zorgt dat het OCMW zelf steeds meer marginaliseert. Daardoor verdwijnt de opdracht die het OCMW in de jaren zeventig kreeg, en moet het OCMW weer aan openbare onderstand doen. Dat kan de bedoeling niet zijn. Overigens, zelfs om alleen aan de armen hulp te verlenen, zijn er onvoldoende middelen. Het wordt steeds moeilijker voor het OCMW. Men komt niet meer toe aan het bevorderen van het algemeen welzijn. Het lukt ons niet om ons op bepaalde doelgroepen concentreren, dit om verschillende redenen.

Ten eerste is er de toenemende complexiteit van de hulpvragen bij het OCMW, wat een onderschatte factor is. De mensen die bij het OCMW aankloppen, zitten meer dan vroeger vast in een uitzichtloze situatie die zich dreigt te bestendigen. Ten tweede is er het toenemend aantal hulpvragen: de middelen van het OCMW zijn niet naar behoren mee gestegen, ondanks de speciale fondsen die men heeft. Deze verhullen de te beperkte middelen voor de reguliere werking.

Dit alles heeft tot gevolg dat de maatschappelijk werkenden in het OCMW hun job niet meer naar behoren kunnen uitoefenen. Het zijn mensen geworden die de armoede administreren en niet meer in staat zijn om de zeer belangrijke taak van begeleiding op zich te nemen. Dat is niet alleen erg voor de armen of voor de hulpverleners die op die manier vaak in deontologische problemen komen, maar ook voor het OCMW en de publieke financiën. Als men in deze sector niet preventief werkt, dan komt men in een situatie waarin meer mensen langer een beroep moeten doen op de OCMW's en waarbij de omvang van het probleem toeneemt. Dat is het belangrijkste idee dat ik wil formuleren over de OCMW's.

Wat de fondsen betreft, zou ik VFIK en SIF kunnen integreren. De bedoeling van het SIF was immers deels het oplossen van de tekorten van het VFIK. Zelf heb ik bij het VFIK in Antwerpen verschillende problemen vastgesteld. Ten eerste was hier eerder sprake van een curatieve dan van een preventieve aanpak. Men kon de eigenlijke mechanismen niet aanpakken, wat te maken had met de organisatie van het VFIK. Ten tweede is het tijdelijke karakter van die fondsen een probleem, zeker wanneer men met die fondsen de reguliere werking ondersteunt. Nochtans hebben die fondsen de bedoeling om een eenmalige injectie te geven, zodat er een substantiële vooruitgang wordt geboekt, ook wat betreft nieuwe methodes en dergelijke. Zo kan men nadien effectiever de armoede bestrijden. Bij het VFIK was het vaak zo dat het geld nodig was om de vermindering van de reguliere werkingsmiddelen te compenseren. Daardoor ging de feitelijke bedoeling van het VFIK in grote mate de mist in.

Een tweede belangrijk probleem van het SIF, maar in mindere mate, is dat de plannen veel te laat werden uitgevoerd, dit wegens de laattijdige uitvaardiging van de reglementering. Er was een zeer korte en dus ook slechte voorbereiding : men kreeg geld, maar wist niet wat ermee te doen. Daardoor waren de lokale besturen vaak niet voorbereid en beschikten ze niet over de nodige deskundigheid.

Een derde punt is dat er onvoldoende meerwaarde ten aanzien van het bestaande beleid is gecreëerd. Men heeft met die middelen het bestaande beleid gecontinueerd, in plaats van er iets aan toe te voegen. De fondsen zijn op lokaal vlak veel te vaak in een aparte pot gestopt en hebben te weinig geleid tot de ontwikkeling van een globaal kansarmoedebeleid waarbij ook de harde sectoren zijn betrokken. Het was meer een speeltje dan een breekijzer om de bestaande situatie op lokaal vlak fundamenteel te verbeteren.

Wat het SIF betreft, is er eigenlijk nog niets essentieels gebeurd. We kunnen alleen maar speculeren. Een belangrijk element is dat de doelgroepgerichte en sectorale aanpak aan een territoriale aanpak gekoppeld is. De harde sectoren werden ook uitdrukkelijk betrokken bij het opzet van het SIF. Het SIF is meer gereguleerd in de positieve zin : er is meer ruimte gegeven aan de lokale overheden om de zaken zelf in te vullen. De beleidsplanning is belangrijk geworden, en niet de beleidsinhoud. De beleidsplanning kan via open onderhandelingen gerealiseerd worden. Er is vooral de prioritaire gerichtheid op de achtergestelde buurten. De specifiek territoriale aanpak is hier dus belangrijk.

De voorzitter : Dank u professor, binnen een beperkte tijd hebt u veel verschillende uitgangspunten en krachtlijnen weergegeven. Ik ben ervan overtuigd dat dit heel wat vragen heeft losgeweekt.

Mevrouw Patricia Ceysens : Ik dank de professor voor zijn boeiende uiteenzetting. Ik heb wel nog twee vragen. U sprak zopas over het activeren van de armen. U zei dat we de armen niet met een schuldcomplex mogen opzadelen door hen de idee te geven dat het hun schuld is dat ze arm zijn. Daar ben ik het uiteraard volledig mee eens.

Toch lijkt het me logisch dat, als we de armen opnieuw in het sociale leven willen integreren, we hen een aantal verplichtingen zullen moeten opleggen. Ik denk bijvoorbeeld aan het kleuteronderwijs. Moeten we dit voor deze groep van mensen verplicht maken ? Of bedoelde u iets anders toen u het had over het activeren van de armen ? Bedoelde u misschien dat we er geen voorwaarden aan mogen koppelen ? Kunt u hieromtrent iets meer uitleg geven ?

Ik kom op mijn tweede vraag. Voor een kleine groep mensen heeft armoede inderdaad alles te maken met financiële problemen. Voor een grotere groep is dit momenteel echter niet echt meer het geval. Hun problemen hebben vooral te maken met sociaal isolement en vereenzaming. Ik ga dan ook volledig akkoord met wat u hebt gezegd over het wegvallen van de opvangnetten. Eigenlijk is dit dus een probleem dat voor iedereen geldt. Kunt u ook hierover uw mening verder verduidelijken ?

Mevrouw Veerle Heeren : Professor, ik heb een vraag in verband met de huisvesting. U hebt het idee van de Banken voor Armen naar voren geschoven. De financiële koppeling met tewerkstelling is een belangrijk element. Huisvesting is echter ook een zeer belangrijk element. Sommige mensen suggereren dat men, naast het uitkeren van een bestaansminimum, ook moet denken aan een verfijning van een huisvestings-toelage. In het Vlaams Gewest bestaat dit reeds, maar het is jammer genoeg niet voor iedereen bestemd. Is er in dit verband al onderzoek verricht ? Kunt u ons hierover iets meer informatie geven ?

De heer Guy Swennen : Ik heb twee vragen. In Zuid-Limburg word ik meer en meer geconfronteerd met die gefragmenteerde mozaekmaatschappij. Ik zie het sociaal weefsel afbrokkelen. Er is weliswaar nog steeds een rijk cultureel verenigingsleven, maar er is onvoldoende aflossing van de wacht door jongeren. Als een bestaande generatie verdwijnt, verdwijnen ook een heleboel verenigingen.

In het kader van de dorpsherwaardering worden er door de overheid al initiatieven genomen om deze trend tegen te gaan. Zo zijn er bijvoorbeeld initiatieven voor het subsidiëren van dorpswinkels. Mijns inziens zijn deze maatregelen echter te beperkt van aard. Zijn er uw inziens verregaander overheidsinitiatieven mogelijk om deze trend tegen te gaan ? Denkt u dat het überhaupt mogelijk is om deze trend te stoppen ? Misschien is hij wel onomkeerbaar, en gaan we naar een nieuwe vorm van social cocooning, die niet deze integratiefunctie heeft die het sociale weefsel tot nu toe heeft gehad.

Ik kom tot mijn tweede vraag. U hebt een aantal beleidssectoren opgesomd. Uiteraard komen steeds de harde beleidssectoren terug. De meeste van de hier aanwezige commissieleden zijn vooral geïnteresseerd in de sectoren welzijn en gezondheid. U hebt dit slechts terloops aangehaald in tendensen en ontwikkelingen. Kunt u hier iets dieper op ingaan ? Wat zijn, specifiek voor het welzijns- en gezondheidsbeleid, de knelpunten inzake de armoedeproblematiek ? Ik denk in dit verband onder meer aan het toegankelijkheidsgegeven.

Mevrouw Ria Van Den Heuvel : Professor, u zegt dat men de illusie kan hebben dat men via het beleid de situatie kan veranderen. In dit verband wil ik de volgende opmerking maken. Mijns inziens kunnen we via politieke beslissingen een aantal veranderingen bewerkstelligen. We moeten echter ook toegeven dat we een aantal elementen niet meer in handen hebben. Ik denk dan vooral aan een aantal economische factoren. Wat is uw mening terzake ?

De heer Marc Olivier : Professor, mijn eerste vraag heeft te maken met de omschrijving van de armoede. Er zijn uiteraard twee soorten van armoede : de manifeste armoede en – wat men vroeger noemde – de bedekte armoede. De mensen die met deze laatste vorm van armoede te maken hebben, willen dit niet aan zichzelf of aan anderen toegeven. Ze proberen hun armoede op alle mogelijke manieren verborgen te houden. Hier moet mijns inziens bijzondere aandacht aan worden besteed.

Voor mijn tweede vraag verwijs ik naar uw opmerking in verband met het OCMW. U stelde dat de middelen niet mee zijn geëvolueerd. De vragen worden talrijker en complexer. Graag had ik uw mening gehoord over de volgende bedenking. Is het niet zo dat het OCMW te veel zaken automatisch naar zich toe trekt en te weinig subsidiërend optreedt ? Mijns inziens doet het OCMW te veel in de plaats van andere bestaande initiatieven. De hoge uitgaven zijn dus voor een gedeelte te wijten aan dit dubbel gebruik. Als men een analyse maakt van de VFIK-bestedingen, merkt men dat er zaken gedaan worden die in feite niet tot de taken behoren van het VFIK. Dit gevaar dreigt ook voor het SIF.

Wanneer men bijvoorbeeld woningen aankoopt, heeft men een onroerend patrimonium, maar dan laten de middelen niet toe om op een betere manier, meer gericht op preventie, te werken. Men heeft dus te weinig conclusies getrokken uit de bestedingen binnen het VFIK om te voorkomen dat eenzelfde euvel zich ook bij het SIF zou voordoen. In vele gevallen gaat het daarbij immers om een voortzetten van VFIK-projecten, en heeft men te weinig meerwaarde gegeven aan het SIF. Het blijft een continueren van het bestaande beleid. Ik ben volledig akkoord met wat u terzake zegt.

De heer Carl Decaluwé : Mijnheer de voorzitter, ik wil aansluiten bij wat de heer Olivier daarstraks zei over de huisvesting. Professor Vranken, u pleit voor een integratiebenadering van de verschillende sporen. In verband met de investering van huisvestingsmiddelen blijkt dat het globale investeringspakket ongeveer constant blijft gedurende een periode, maar dat meer en meer actoren en financierings- en subsidiëeringskanalen in het leven worden geroepen. Het gaat echter enkel en alleen over investeren in bakstenen.

Wat betreft de integratie van verschillende elementen, heb ik nog niet veel gehoord over het wonen zelf. Wat de begeleiding op dat vlak betreft, hebben we in Vlaanderen nog bijzonder weinig gedaan. Als men dergelijke opties zou nemen, welke structuren acht u daar dan voor geschikt ? Als men pleit voor een integrale benadering van de diverse sporen, moeten degenen die voor het bouwen zelf instaan, ook de begeleiding van het wonen op zich nemen ?

Tweede element : onlangs heb ik een voorstel van resolutie ingediend omtrent het aanmoedigen van het ethisch beleggen. U hebt daarnet het idee van het bankelement in de derde wereld aangehaald. Misschien is het interessant om dat idee wat uit te diepen, om de modaliteiten na te gaan en te kijken of die eventueel ook hier toepasbaar zijn. Wie investeert in huisvesting of iets anders, zal altijd een zekere rentabiliteit wensen. Die rentabiliteit zal niet conform zijn. De overheid zal daar iets aan moeten doen, hetzij via waarborgen, hetzij via een subsidie.

Derde element : als ik het goed begrijp, heeft u vragen bij de taak van het OCMW in het kader van de kansarmoedebestrijding. Wat is dan het alternatief ? Aan welke structuren denkt u dan om effectief die armoedebestrijding preventief aan te pakken ?

De heer Felix Strackx : Professor, ik het is belangrijk om te weten wat we onder armoede catalogeren. Als we enkel kijken naar het inkomen, dan is het vrij gemakkelijk om ergens een grens te trekken. Of komt er meer bij kijken ? Als u aan armoede refereert, lijkt u het vooral over een psychisch verschijnsel te hebben. U verwijst naar het gevoel er niet bij te horen, en nutteloos te zijn in de samenleving. Mag ik dat zo interpreteren of gaat het enkel over materiële armoede ? En wat is dan de norm die men daarbij moet hanteren ?

Wat bedoelt u met uitzichtloze situaties ? Wat is uiteindelijk het doel waar we heen willen ? U spreekt over de duale samenleving en over de moeilijkheid om uit dit ene segment weg te raken. In welke mate is dit materieel dan wel cultureel moeilijk ? Waarover spreken we hier precies ?

De heer Jan Vranken : Ik had misschien eerst duidelijk moeten maken wat ik onder armoede versta. Er is een verschil tussen de definitie van armoede, het concept waarmee ik de hele tijd gewerkt heb, en het meten van armoede. Op dit ogenblik wordt armoede aan de hand van het inkomen gemeten. Het is het enige werktuig dat we hiervoor hebben. Men stelt een bepaald inkomen vast, gedifferentieerd naar de gezinssituatie. Mensen die een inkomen hebben dat beneden die grens valt, zijn arm en al wie er – hoe nipt ook – boven staat, is het niet. Dat is een maatstaf.

De definitie van armoede is echter veel ruimer. Daar zitten inderdaad financiële, maar ook ruimere materiële dimensies in. Vanzelfsprekend zijn er ook sociale en psychische kanten mee verbonden. In het jaarboek staat op bladzijde 28 dat armoede een netwerk is van sociale uitsluitingen, dat zich uitstrekt over verscheidene gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het gaat dus zowel om individuele als collectieve problematieken : tekort aan onderwijs, geen werk hebben, een slechte woonst, een slechte gezondheidstoestand, enzovoort.

Het kenmerk van armoede is dat daardoor de armen gescheiden worden van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Dit is het grote verschil tussen ongelijkheid en armoede. Ongelijkheid in de samenleving is een ladder met sporten. Je kan er op en af lopen, als je daar de kracht toe hebt. Er is sprake van armoede als een of meerdere sporten van die ladder ontbreken. Wanneer je onderaan die ladder staat, kan je daar niet weg. Het is een kloof tussen je eigen positie en die van de rest van de samenleving. Het begint bij materiële beperkingen – geen job hebben, geen looninkomen, geen bestedingen kunnen doen – maar strekt zich uit over sociale kenmerken, zoals niet kunnen deelnemen aan het verenigingsleven of het sociale leven in het algemeen. Men zal geen beroep kunnen doen op de bestaande sociale voorzieningen.

Dit meervoudig fenomeen manifesteert zich op alle terreinen van het sociaal en psychisch leven van de mensen. Het gaat om een kloof die hen scheidt van de normale leefpatronen in de samenleving. Zij zijn niet in staat om die kloof op eigen kracht te overbruggen. Dat is eigenlijk de essentie van de armoede.

Als men de groep van de armen wilt afbakenen, dan moet men de volgende kenmerken hanteren. Het gaat om mensen met een laag inkomen. Men gebruikt een inkomensgrens. Binnen die groep zijn er echter heel wat verschillen. Tot die groep van 6 percent – dat is het cijfer dat meestal wordt aangehaald om de omvang van de armoede in Vlaanderen aan te duiden – behoren zowel de thuislozen, de daklozen, de mensen die met bedelen aan de kost komen, als de mensen die een klein pensioentje ontvangen. Hun lage-inkomenspositie en het feit dat ze zijn uitgesloten van het productieproces, zijn hun gemeenschappelijke kenmerken. Zij worden niet als rendabel beschouwd in onze maatschappij en kunnen dus niet van een volwaardig inkomen genieten. Alle kenmerken zijn aanwezig. Alleen de wijze waarop die kenmerken tot uiting komen, verschilt.

Men heeft veel meer met graduele verschillen te maken. We mogen ons niet blind staren op het feit dat sommige armen meer opvallen dan anderen. De gelijkenissen tussen de zichtbare en de verborgen armoede zijn vrij groot. Het gaat in alle gevallen om een geheel van sociale uitsluitingen. Dat leidt tot gevoelens van isolement en vereenzaming, maar ook tot een feitelijke toestand van isolement en vereenzaming. Men is afgesloten van de sociale netwerken.

Ik wil nu even ingaan op de meer specifieke vragen. Over de verplichtingen in verband met het activerend beleid, wil ik het volgende zeggen. Ik ben gekant tegen bijkomende verplichtingen die in het kader van zo'n activerend beleid aan de mensen worden opgelegd. Ik heb niets tegen algemene verplichtingen die voor de gehele bevolking gelden. Als u mij vraagt of het onderwijs voor kleuters moet worden verplicht,

dan ben ik geneigd daarop ja te antwoorden. In feite is dat onderwijs op sociaal vlak reeds verplicht. De mensen die hun kinderen naar de kleuterschool zouden moeten sturen, doen dat echter niet. We weten allemaal dat op die leeftijd de basis wordt gelegd voor de gehele verdere schoolloopbaan. Ik ben dus geneigd te pleiten voor het verplicht karakter van het kleuteronderwijs. We hebben op dat vlak al een grote voorsprong op de rest van de wereld. Die voorsprong zal dan wellicht onoverbrugbaar worden. Heel wat problemen die op latere leeftijd ontstaan, kunnen zo worden vermeden.

Ik ben echter gekant tegen bijkomende verplichtingen. Die zouden als een strafmaatregel worden ervaren, en hen ook stigmatiseren. Dat is ook zo als die verplichtingen positief zijn. Men moet proberen om stimuli in te bouwen in de beleidsprogramma's, en niet om straffen op te leggen.

De heer Guy Swennen : U geeft het voorbeeld van het kleuteronderwijs. Ik herinner me dat men enkele jaren geleden, toen ik nog lid was van de commissie voor Volksgezondheid van het federaal parlement, het idee van de integratiecontracten – ik herinner me niet meer de precieze term – naar voren schoof. Daarmee gaat u dus niet akkoord ?

De heer Jan Vranken : Ik heb me misschien wat vastgebeten in de specifieke vraag van mevrouw Ceysens. Inzake het activeren van het beleid, heeft de federale regering een illustratieve maatregel voorgesteld. In het kader van haar activerend arbeidsmarktbeleid heeft ze voorgesteld om de werkloosheidsuitkeringen te gebruiken om jobs te creëren. Ook de sociale integratiecontracten zijn een vorm van activerend beleid. Men wil de mensen stimuleren om uit hun toestand van uitkeringsgerechtigde te stappen. Daarop komt het eigenlijk neer.

De heer Guy Swennen : U bent er dus tegen ?

De heer Jan Vranken : Neen, ik ben er voorstander van, maar het mag geen disciplinerend beleid worden. Op die manier gaat men de mensen de zweep opleggen. Veel mensen die niet in staat zijn om die overstap te maken, zullen dan als het ware verplicht zijn om dat te doen.

De heer Herman Lauwers : U zegt dat die maatregelen gunstig zijn zolang ze als een kans worden aangeboden. Ze mogen echter niet verplicht worden opgelegd als een voorwaarde om hun trekkingsrechten te behouden.

De heer Jan Vranken : Het zou onaanvaardbaar zijn als het zetten van die stap gekoppeld wordt aan de uitkering.

Mevrouw Ria Van Den Heuvel : Ik wilde even ingaan op de maatregel die de federale overheid nu neemt om jobs bij te creëren. Als ik u goed begrepen heb, vindt u dat een voorbeeld van activerend beleid.

De heer Jan Vranken : Wel op de manier waarop het op dit ogenblik wordt voorgesteld.

Mevrouw Ria Van Den Heuvel : Ik vind het zelf nogal disciplinerend om in ruil voor een werkloosheidsuitkering bakken te moeten verslepen in de GB en om dat dan activerend beleid te noemen. Ik vind dat niet zo opportuun. Ik stel het nu erg zwart-wit. Kan dat als voorbeeld dienen voor u ?

De heer Jan Vranken : Dat hangt af van de kwaliteit van de jobs die worden aangeboden. Ik ben ertegen gekant indien men in de Amerikaanse situatie verzeild zou raken. Dat zou betekenen dat men zoals in de Verenigde Staten hamburgerjobs moet uitvoeren waarbij men met twee zelfs niet genoeg verdient om het gezin te onderhouden. Het is eveneens onaanvaardbaar dat men in mensonwaardige omstandigheden moet werken en het allervuilste werk moet opknappen.

Het is ook niet aanvaardbaar dat men de uitkering zou koppelen aan het aannemen van zo'n job. We moeten eerder komen tot een situatie waarbij men de kans heeft om zulke jobs aan te nemen, waardoor men naast het inkomen nog een aantal andere middelen verwerft voor sociale integratie. Dat moet de idee zijn. De uitwerking is altijd veel moeilijker.

De voorzitter : Misschien nog twee korte bemerkingen. Ik heb de indruk dat dit sociaal actieve beleid een onderwerp is waar we nog verder over kunnen praten.

Mevrouw Patricia Ceysens : U vindt dat integratiecontracten kunnen zolang ze vrijwillig afgesloten worden tussen partijen. De vraag is of het voor sommige mensen niet nodig is dat ze verplicht worden. Als ik mezelf dingen opleg waar ik geen zin in heb, maar toch doe, ben ik soms blij dat ik ze gedaan heb. Ik verplicht mijzelf soms ook tot dingen. Bestaat er geen categorie mensen die uit de boot vallen als ze niet verplicht worden ?

De heer Jan Vranken : Voor mij is de essentie van een integratiecontract dat het een contract is. Een contract moet gesloten worden tussen twee evenwaardige partijen. Dat is hier nooit het geval omdat een integratiecontract gesloten wordt tussen een hulpvrager en een hulpverlener. De hulpvrager moet ja zeggen ; anders wordt hij uitgesloten. Dat is het geval voor jongeren onder de 25 jaar.

Men moet er dus eerst voor zorgen dat de partner op een evenwaardig niveau komt, zodat deze in volle vrijwilligheid het contract kan sluiten. Dan pas kan men sancties inbouwen. In sommige gevallen komen geen van beide partners het contract na. In dat geval is het uiteraard aangewezen om sancties in te bouwen. In de huidige ongelijkheidssituatie is dit echter niet opportuun.

Er vinden momenteel een aantal onderzoeken plaats in verband met de werking van de integratiecontracten. Daarover weten we nu nog te weinig. Wel weten we dat ze door de OCMW's min of meer worden gebruikt als schaamlapje. Om de extra middelen te krijgen, gaan ze formele contracten sluiten zonder ze daadwerkelijk uit te voeren.

De heer Carl Decaluwé : Professor, u had het zonet over de problematiek van de al dan niet verplichte tewerkstelling. Als ik u goed begrijp, bent u niet echt voorstander van de zogenaamde activering van de werkloosheidsuitkering.

De heer Jan Vranken : Toch wel, ik ben er wel voorstander van.

De heer Carl Decaluwé : Een tweede stap is dan een eventuele verplichting.

De heer Jan Vranken : Neen, dat is niet aanvaardbaar in deze situatie. Je gaat dan mensen verplichten om jobs te aanvaarden die niet op vrijwillige basis worden ingevuld.

De heer Carl Decaluwé : In dit verband geeft men steeds dezelfde voorbeelden : de pompbediende en het sleuren met bakken in supermarkten en drankcentrales. Onlangs heb ik een reportage gezien waarin mensen zeiden dat ze dit geen nuttige jobs vinden. Dit is uiteraard een zeer subjectief gegeven. Wat is een nuttige job ?

Blijkbaar is de behoefte aan sommige jobs om rentabiliteitsredenen weggevallen. De vraag is dan of we, via een vorm van extra stimulering, opnieuw aan die behoefte kunnen voldoen. Mijns inziens is het verkeerd om al te subjectieve criteria te hanteren bij het beoordelen van de waarde van deze jobs. Dit is een aspect van de discussie waarop ik dieper zou willen ingaan.

De heer Jan Vranken : Hiervoor hebben we een aparte sessie nodig. Mijn voorwaarden in verband met deze problematiek zijn duidelijk. Ten eerste, je mag de mensen niet verplichten om dit soort van jobs te aanvaarden. Je moet hen begeleiden.

Ten tweede, vele jobs in deze sectoren zijn sociaal veel nuttiger dan een aantal andere jobs uit andere sectoren die veel beter worden betaald. Het zijn sociaal nuttige jobs : men moet dat dan ook erkennen. Men moet er volwaardige jobs van maken door er een goed statuut aan te verbinden. Dat is zeer belangrijk. De te creëren jobs moeten volwaardige jobs zijn.

De heer Herman Lauwers : Ik bent het ermee eens dat een activerend beleid niet kan worden verplicht. Zegt u dat vanuit een ethische motivatie of omdat het niet werkt ?

De heer Jan Vranken : Vooral uit een ethische motivatie, maar ook omdat het niet werkt. Uit de programma's voor herintegratie op de arbeidsmarkt blijkt dat al jaren. Vanaf het moment dat een programma verplichtingen oplegt aan de werklozen, is het slaagcijfer zeer laag : 40 tot 50 percent. Wanneer de mensen echter vrijwillig kunnen toetreden, kan het slaagcijfer tot 80 percent oplopen. We spreken hier over mensen die een jaar nadat ze op de arbeidsmarkt zijn, hun job nog steeds hebben.

De voorzitter : Ik stel voor dat we vervolgen met de huisvesting.

De heer Jan Vranken : Een aantal domeinen werden niet volledig uitgewerkt, maar het is duidelijk dat voor een aantal lage-inkomenstrekkers het bestaansminimum niet volstaat om een behoorlijke huisvesting te krijgen. Gerichtte initiatieven zijn nodig. Dat kan door huisvestingstoelagen te geven. Een van de positieve ontwikkelingen is de grotere doelgroepgerichtheid van de sociale huisvesting. Enkele jaren geleden maakte vooral de middenklasse gebruik van de sociale huisvesting. Er woonden veel geneesheren.

De heer Carl Decaluwé : Een aantal jaren geleden verdiende twee à drie percent van de sociale huurders meer dan een miljoen frank netto belastbaar per jaar. Dat waren de zogenaamde miljonairs. Vandaag is dat misschien met een percent verminderd.

De heer Jan Vranken : Met hoge inkomens bedoel ik mensen die duidelijk boven de normen zitten om een sociale woning te krijgen. Dat is natuurlijk een relatieve invulling.

De heer Carl Decaluwé : Het zijn ook diegenen die ervoor zorgen dat de kansarmen aan een zeer lage prijs wonen. Dat werkt als communicerende vaten.

De heer Jan Vranken : Hoe moet je de beperkte sociale huisvesting toewijzen aan een grote doelgroep ? De nieuwe grotere doelgroepgerichtheid legt de politieke invloed aan banden, maar kan ook een groter isolement van de bewoners tot gevolg hebben. Men moet een geïntegreerd woonbeleid op poten zetten om een gemengd woonpubliek te verzekeren in de wijken met sociale woningen. Een voorbeeld hiervan is een constructie zoals co-financiering publiek-privé, waarbij de privé-sector mee de sociale woningen financiert zodat ze goedkoper worden. Zo blijft de noodzakelijke vermenging behouden tussen mensen die het wat beter hebben en mensen die minder goed bemiddeld zijn. Als u daar deskundige informatie over wenst, verwijs ik u naar mijn collega Luc Goossens, die inzake sociale huisvestingsproblematiek in Vlaanderen een belangrijke rol speelt.

Er werd een vraag gesteld naar de fragmentering. Daarmee wordt eigenlijk verwezen naar de verdwijning van wat men soms het maatschappelijk middenveld noemt. Ik gebruik die term in de sociologische betekenis : alle organisaties die tussen het individu en de overheid staan. Het belang van dat probleem heeft wellicht te maken met het besef hoe weerloos men ertegen is. We kunnen moeilijk ingaan tegen de krachten die ervoor zorgen dat dit verenigingsleven, deze kleine lokale netwerken, deze gemeenschappelijke ontmoetingsplaatsen verdwijnen, al gaat het maar om een buurtcafé of een buurtwinkel.

We hebben het dan niet alleen over culturele ontwikkelingen maar over alles wat we soms met een mooi woord cocooning noemen, maar eigenlijk op individualisering neerkomt. Men blijft gewoon thuis zitten en heeft weinig belangstelling voor wat er in de buurt of in de hele samenleving gebeurt, een spontane eruptie als de witte mars niet te na gesproken. In essentie is de betrokkenheid bij het wel en wee van de omgeving verdwenen. Dit zal in de toekomst een groot probleem vormen, tenminste als we het belangrijk vinden dat deze lokale netwerken blijven bestaan. Als we een samenleving aanvaarden die enkel uit individuen bestaat, dan is er natuurlijk geen probleem. Maar in zo een samenleving heeft de zwakkere geen enkele sociale opvangmogelijkheid meer. Dat is de keuze waarvoor we staan. Ik vrees dat we hard tegen de stroom in zullen moeten roeien om daar iets aan te doen. Het verenigingsleven dat we van vroeger kennen, verdwijnt immers.

Welke nieuwe netwerken komen ervoor in de plaats ? Zijn er zich sociale netwerken aan het ontwikkelen die daar een substituuut voor kunnen vormen ? Zijn er vrijwillige netwerken, die niet meer de vorm hebben van een vereniging maar die bestaan onder de vorm van contacten met andere mensen ? We hebben zelf een onderzoek verricht naar sociale netwerken. Daaruit blijkt inderdaad dat een ander soort netwerken een belangrijke rol begint te spelen : geen buurten of verenigingen meer maar zelf gelegde contacten. Die

moeten voor de bevolkingsgroepen in kwestie wellicht worden ondersteund. Deze mensen hebben immers niet de mogelijkheden om zelf relaties met vrienden en kennissen in stand te houden. Het is een zeer fascinerend aspect van het probleem. Toch is het mijns inziens ook het minst hoopgevende.

Er werd ook gevraagd naar de knelpunten bij welzijnszorg. Ik zal dat punt overslaan omdat de welzijnszorg in Vlaanderen een zeer belangrijke rol speelt in de bestrijding van de armoede en dat goed doet. Ik verwijs alleen naar de dynamiek die uitgaat van die organisaties bij het ontwikkelen van nieuwe methodieken. Ik verwijs naar de grote inzet van de mensen en naar de deskundigheidsontwikkeling in de welzijnsorganisaties. We hebben zoveel jaar geleden hun begin meegemaakt. Als je dat vergelijkt met wat ze vandaag in Vlaanderen betekenen, dan denk ik dat we op het goede spoor zitten. Dat geldt voor alle welzijnsorganisaties, van de OCMW's tot de straathoekwerkers.

Het probleem van de gezondheid vind ik veel belangrijker. Dat is een zeer fundamenteel aspect van de armoede, waar vaak vrij licht overheen wordt gegaan. Voor mij is het meest kenmerkende symptoom het feit dat we in België niet – dus ook niet in Vlaanderen – over informatie beschikken over het verband tussen sterfte en armoede en tussen gezondheid en armoede. In het buitenland heeft men die informatie wel. Daar blijkt een zeer cynische rechtvaardigheid te heersen in verband met de levensverwachting : de arme leeft namelijk veel minder lang dan de niet-arme. De arme heeft dus minder lang last van zijn arme leven dan de rijke profijt heeft van zijn rijke leven. In Frankrijk is daar onderzoek naar verricht. Er zijn jaren verschil in levensverwachting tussen laaggeschoolde arbeiders en mensen uit het onderwijs zoals ik.

Er bestaat geen informatie over het verband tussen ziekte en armoede in Vlaanderen. Uit Engelse onderzoeken blijkt dat de armen voor alle ziektes – zowel fysieke als psychische – hoger scoren dan de niet-armen. Dat geldt zelfs voor aandoeningen die normaal worden verbonden met een hogere scholing. De typische managersziekte komt bijvoorbeeld veel vaker voor bij de armen dan bij de managers : hartziekten en hartaanvallen, overspanning enzovoort. Ook psychische problemen treft men bij armen veel meer aan dan bij rijken. Alleen laten de rijken ze verzorgen en de armen niet. Daarover bestaat geen informatie in dit land, en dat vind ik een van de meest dramatische tekorten. Deze informatie heb je immers nodig om een serieus beleid te voeren. Nu moeten we het stellen met indicaties als : de tbc is weer in opmars in het rijke westen. Hoe komt dat ? We kunnen daarover speculeren. Misschien komt het doordat de mensen een bezoek aan de dokter uitstellen, misschien omdat de woonomstandigheden van de armen slechter worden, of hun voedingsgewoontes of hun voedingsmogelijkheden. We kunnen enkel speculeren.

Als je dit dramatisch aspect van de armoede moest samenvatten in de titel van een artikel, zou die kunnen luiden : "arm en ziek, rijk en gezond". Met het traditionele spreekwoord zegt men : "het gaat goed zolang je maar gezond bent, ook al ben je arm". Dat klopt natuurlijk niet. Het verband is omgekeerd : als je arm bent, ben je ziek en als je rijk bent, gezond. Zo eenvoudig is het. Ik meen dat er op dat vlak heel wat moet gebeuren.

Ook over de toegankelijkheid van de gezondheidszorg volgens het inkomensniveau bestaan er alleen speculaties. Er is een onderzoek geweest naar het Mattheuseffect. Dat onderzoek is intussen ook bijna twintig jaar oud. Wat kunnen de beleidsmensen op dit punt doen ? Ze kunnen er natuurlijk veel aan doen, maar moeten, zoals u zelf zegt, de beperkingen leren kennen. Ik denk dat een efficiënter beleid in hoge mate afhangt van het vaststellen van de contouren. Men moet goed weten wat men met de beschikbare beleidsmiddelen kan veranderen, zodat men de tanden niet stuk bijt op zaken die op korte termijn niet vatbaar zijn voor beleidsingrepen.

Twee zaken moeten duidelijk zijn. Ten eerste zijn er voorwaarden, waarop het Vlaamse en het Belgische beleid, zelfs het Europese beleid, geen enkele vat hebben. Dat zijn de ontwikkelingen in de internationale economie, de internationale arbeidsverdeling enzovoort. Daarvan kunnen waarschijnlijk enkel de gevolgen worden bijgestuurd.

Ten tweede moet worden duidelijk gemaakt – voor dat deel van de situatie waar het beleid wel vat op heeft – voor welke zaken een langetermijnplanning nodig is en welke zaken op kortere termijn kunnen worden aangepakt. Wij vergeten te vaak dat armoede een toestand is die is gegroeid over de eeuwen heen, die zelfs in onze verzorgingsstaat altijd aanwezig is geweest. Daar is tijdens de laatste decennia weinig aan gedaan.

Het is een gevaarlijke illusie om te denken dat je dat probleem kan oplossen via een jaar VFIK en met een aantal jaren SIF.

Ik denk dat we dat vooral moeten kwijtraken. Het Sociaal Impulsfonds kan wel helpen om de tanker van richting te doen veranderen, maar kan de echt te volgen richting nog niet aangeven. Ik denk dat het een eerste belangrijke oefening is voor deze werkgroep om deze drie niveaus duidelijk te onderscheiden. Wat kunnen we niet aan ? Waarmee moeten we sowieso rekening houden in onze beleidsplannen ? Waarvoor zijn beleidsplannen op lange of middellange termijn nodig en wat kan op korte termijn gebeuren ?

We hebben het al over de definitie van armoede gehad. Daaruit is gebleken dat de armoede die wij kennen, de klassieke ijsberg is die een klein stukje boven het water uitsteekt. Dat zijn niet enkel de thuislozen en de bedelaars, maar ook de bestaansminimumtrekkers en de mensen die bij het OCMW aankloppen. Ook een grotere, minder zichtbare groep hoort hierbij zoals de mensen met een laag pensioen of een werkloosheidsuitkering die onder de Europese armoedegrens ligt.

Wat kan het OCMW daaraan doen ? Eigenlijk zou het OCMW aan algemene welzijnsbevordering moeten doen, maar het is verplicht om zich vandaag op de armoede te concentreren. Het OCMW moet die eerste opdracht blijven uitvoeren omwille van het klassieke argument dat het stigmatiserend karakter van het OCMW dan verdwijnt. Dit is ook een belangrijke bijdrage voor de armen. Als niet enkel de armen bij het OCMW aankloppen, maar ook de anderen die psychische en andere welzijnsproblemen hebben, dan staat de arme minder geïsoleerd bij het OCMW.

Dat is ogenschijnlijk in tegenspraak met het feit dat de middelen van het OCMW beperkt zijn. Deze middelen zouden doeltreffender moeten worden ingezet. Het zou een oplossing kunnen zijn wanneer het OCMW andere van zijn taken meer ter harte zou nemen. Het zou op lokaal vlak de centrale actor moeten zijn in de welzijnsbevordering in het algemeen van de lokale gemeenschap. Centrale actor zijn betekent deel uitmaken van een netwerk. Dit is waarschijnlijk wat bij het OCMW ontbreekt. Het OCMW wil, misschien vanuit een poging om de machtspositie te behouden, te veel alleen doen.

Men zou met overtuiging kunnen kiezen voor de ontwikkeling van netwerken met particuliere organisaties die tegelijkertijd zouden kunnen dienen als toeleidingskanaal. Wat deze organisaties beter kunnen doen, hoeft het OCMW niet meer te doen. Omgekeerd geldt hetzelfde. Specifieke problemen waarvoor het OCMW de middelen niet heeft, kunnen in samenwerking met die particuliere organisaties worden opgelost. Het OCMW zou dan veel doeltreffender kunnen werken.

Het OCMW moet centrale actor blijven omdat het de enige lokale welzijnsorganisatie is die voor iedereen toegankelijk is en die verplicht is om diensten te verlenen aan de bevolking. De particuliere organisaties hebben die verplichting niet. Het moet echter tijdens de volgende jaren de aandacht richten op het uitbouwen van het netwerk van lokale dienstverlening inzake welzijnszorg.

De vraag over huisvesting is reeds gedeeltelijk behandeld voor zover het over integratie gaat. Dat betekent dus dat je ervoor moet zorgen dat de mensen op lokaal vlak geïntegreerd wonen. Die integratie houdt nog andere elementen in. Men mag namelijk de hele woonproblematiek niet beperken tot een kwestie van bakstenen. Bij het ontwikkelen en begeleiden van woonprojecten moeten ook andere actoren worden betrokken. Sociale verhuurkantoren, althans voor huurwoningen, kunnen hierbij een belangrijke rol spelen op lokaal vlak. Andere instanties moeten nog worden gevonden.

Wanneer men op een bepaald ogenblik de beslissing neemt om woningen te bouwen, wanneer men ze bouwt en vervolgens de mensen erin huisvest, moet er eveneens rekening mee worden gehouden dat die woningen in een bepaald sociaal weefsel worden ingebouwd. Er kunnen in die buurt positieve en negatieve reacties ontstaan. Het is nodig om die nieuwe gemeenschap aan te sluiten op de oude gemeenschap.

Onlangs werden in Antwerpen in het kader van Domus Flandria sociale woningen opgetrokken op een plaats die vaak gefrequenteerd wordt door lawaaierige jongeren die graffiti aanbrengen op de muren, rondhangen, enthousiast basketbal spelen enz. Stel dat in die woningen bejaarden komen wonen, dan is er een nieuwe conflicthaard. Ik heb aan de verantwoordelijke diensten in Antwerpen gevraagd of zij daaraan

gedacht hadden. Dat hadden ze, maar ze beschikten niet over de middelen om er iets aan te doen. Begeleidende maatregelen zijn echt nodig als men aan bouwen denkt.

De heer Carl Decaluwé : Het is het zuiver lineair karakter voor toewijzing in een sociaal huurstelsel dat tot zulke situaties kan leiden. Ook in het kader van een geïntegreerd armoedebeleid is het essentieel dat rekening wordt gehouden met de individuele plaats waarover het gaat, dat men toewijzingen doet op basis van het buurtontwikkelingsplan en dat men kan afwijken van het gewone sociale huurstelsel.

De voorzitter : Ik denk dat dit een apart thema is.

De heer Jan Vranken : Hoe de actoren op elkaar moeten worden afgesteld, is een vrij technische zaak. Deze vraag stelt u misschien beter aan deskundigen.

Wat het fiscaal aanmoedigen van ethisch beleggen en de Bank voor de Armen betreft, heb ik gelezen dat dit interessant zou zijn omwille van het succes van die bank om het aangaan van schulden tegen te gaan. Wat ik mij eveneens herinner is de solidariteit tussen de mensen die deze leningen aangingen en die voor elkaar borg stonden. Dit was zeer bevorderlijk voor de solidariteit. Het versterkte eveneens de sociale controle en liep zelden faliekant af. De mensen namen hun verantwoordelijkheid op omdat ze op hun eigen verantwoordelijkheid werden aangesproken. Ik weet dat er daarover meer uitvoerige studies bestaan. Het is in elk geval zo dat het aankopen van woningen voor individueel of collectief gebruik niet per se de beste manier is om de armoede te bestrijden. Het is natuurlijk wel de meest prestigieuze en meest zichtbare manier. Stenen zijn lang zichtbaar, en als er dan nog eens een bord ophangt met de expliciete vermelding dat de aankoop gebeurd is met middelen van het SIF, dan is men gegarandeerd voor lange tijd zichtbaar voor iedereen. Ik ben helemaal geen voorstander van deze manier van werken en vind dat er meer fundamentele ingrepen mogelijk zijn. Het is nog altijd beter te investeren in mensen dan in dingen. Dit geldt zowel voor de doelgroep als voor de deskundigen die hen helpen.

De heer Jacky Maes : U hebt gezegd dat het OCMW gemarginaliseerd wordt, dat er een toenemende complexiteit is en geen stijging van de middelen. Ik beweer dat de overheid uitgaat van het principe dat het OCMW totaal op zichzelf bestaat en niets te maken heeft met stedelijk of gemeentelijk beleid. Zou u het niet nuttig vinden om al die polen te verenigen in een geïntegreerd beleid, om zo te vermijden dat het OCMW al te zeer wordt beschouwd als de zachte sector en geïdentificeerd met de sociale onderstand ? Zou het niet nuttig zijn om veel meer mensen, zoals bijvoorbeeld de schepen van Sociale Zaken, te betrekken bij het OCMW ?

De heer Marc Olivier : Mijnheer de voorzitter, ik wil nog even terugkomen op het al dan niet vrijwillig aanvaarden van een job. Ik kan de professor volledig bijtreden in zijn idee dat het vrijwillig aanvaarden van een baan een betrachting moet zijn, maar de realiteit verplicht ons tot andere conclusies. Met de toepassing van artikel 60 kan men helemaal niet spreken over vrijwilligheid. Dat artikel verplicht de mensen rechtstreeks of onrechtstreeks tot het aanvaarden van een mogelijke een job binnen het kader van het OCMW. Op deze manier kunnen ze zich in orde te stellen met de sociale zekerheid, maar het gaat hoe dan ook om een verplichting. Aan de andere kant ben ik te vinden voor een soort begeleiding die mensen aanzet tot vrijwillig engagement. Een hele reeks mensen zijn niet bereid tot een engagement. Ze voelen zich goed in hun situatie van bestendige armoede. We moeten dat durven onder ogen zien. We kunnen hun huisvesting aanbieden, maar bewijzen hun daarmee geen dienst.

We brachten ooit met de commissie een bezoek aan enkele Gentse huisvestingsprojecten. Daar bleek duidelijk dat sommige mensen kiezen voor hun dakloos bestaan. Ze zijn tevreden en vinden dat ze recht hebben op hun keuze. Dat plaatst ons in een moeilijke situatie.

De heer Felix Strackx : Professor Vranken, ik wil het nog even hebben over die welvaartsnorm. U hebt gezegd dat als criterium de normale leefpatronen van onze samenleving gelden. Die normale leefpatronen waren 35 tot 40 jaar geleden makkelijker te definiëren dan nu. Ik heb de indruk dat de huidige norm een tweeverdienersgezin is met eigen huis op de buiten, met alle comfort en een tuin, met twee grote wagens en twee vakanties per jaar. In vergelijking met de overige 99 percent van de bevolking zijn die mensen natuurlijk schatrijk. Als dat de norm is, mag er niet veel verkeerd lopen of men valt er tussenuit. Een echtscheiding of een van de partners die werkloos raakt, maakt dat men niet meer aan de norm kan voldoen. Als dat

inderdaad de norm is, stel ik voor dat we daar snel van afstappen en de mensen niet langer dit onrealistisch model als ideaal voorhouden.

Ook in verband met de sociale woningen heb ik de indruk dat er iets fout loopt. Als ik door een sociale woonwijk ga of rij, zie ik daar soms grote dure auto's die in de rest van de wereld alleen door oliesjeiks worden gekocht. Ik heb het daar moeilijk mee.

Nog even iets over armoede en gezondheid. Sta me toe enigszins te twijfelen aan uw uitspraken daarover, tenzij u oorzaak en gevolg zou omwisselen. Is men arm omdat men niet gezond is, of is men niet gezond omdat men arm is ? Ik meen toch dat de gezondheidszorg hier voor iedereen toegankelijk is.

De heer Guy Swennen : Ik had een vraag over de belangrijkste nieuwe instroom van bestaansminimum-trekkers : de jongeren. Wijst die toevoer uit de jongerenpopulatie op een armoedeprobleem ? Zijn de jongeren die daarvan deel uitmaken afkomstig uit nieuwe categorieën of is deze toevoer traditioneel en behoren deze jongeren tot de gekende risicogroepen in de samenleving ? Wat is hun sociologische herkomst ? Misschien staat het antwoord daarop in uw jaarboek, maar heb ik het over het hoofd gezien of nog niet gelezen.

De voorzitter : Mijnheer Vranken, u verklaarde terecht dat het aantal bestaansminimumtrekkers jonger dan 25 jaar sinds 1991 is toegenomen van 8 percent tot 21 percent. Waarschijnlijk heeft dit iets te maken met de wetswijziging die de minderjarigheidsgrens heeft teruggebracht tot 18 jaar. Toch is 21 percent een groot aandeel. Ook de vervrouwelijking van de armoede is een tendens. Hebt u hierover cijfers ? Heel waarschijnlijk speelt het fenomeen van de toenemende eenoudergezinnen een rol.

Een tweede vraag betreft het fenomeen van de particuliere organisaties die aan rechtstreekse hulpverlening doen, en hiermee bedoel ik de verstrekking van voedsel en kleding. In de stad waar ik woon, schieten dergelijke organisaties als paddestoelen uit de grond. In deze stad bestaat een netwerk van twintig organisaties, dat bijna de vorm aanneemt van een tweede OCMW, maar dan in privé-beheer. Volgens cijfers van de Voedselbank Oost-Vlaanderen heeft men tussen 1995 en 1996 30 percent meer kleding en voedsel ter beschikking gesteld. Ook zou men in Oost-Vlaanderen in 1996 100.000 liter melk aan de arme kinderen hebben verstrekt. Dit is een tendens die me enigszins beangstigt. De betrokkenen zeggen dat er uiteraard structurele maatregelen nodig zijn. Moeten we dat fenomeen indijken ?

De heer Jan Vranken : Wat de verhouding tussen OCMW en stedelijke sociale dienstverlening betreft, zal ik me niet uitspreken over de vraag of het OCMW al dan niet moet worden afgeschaft. Er zullen voordelen en nadelen zijn verbonden aan de integratie van beide. Ik heb in de loop van mijn leven zowel bij wetenschappelijke analyses als in het praktische leven ontdekt, dat het niet slecht is dat onze samenleving bevat wat John Kenneth Galbraith countervailing powers noemde. Er moeten inderdaad tegenmachters zijn bij een besluitvorming. Dat kan tot patstellingen leiden, maar levert soms ook meer dynamiek op. Ik zou de voor- en nadelen dus tegen elkaar afwegen, en dit op twee niveaus : het stedelijk sociaal beleid in algemene zin, en het armoedebeleid. Daarover gaat het immers in de eerste plaats.

Wanneer een organisatie als het OCMW, die noodgedwongen de aandacht richt op armoede, opgaat in een groter geheel, vrees ik steeds een beetje dat die aandacht zal verdwijnen. Op sommige ogenblikken is armoede enigszins modieus en wordt er wat meer aandacht aan besteed. Ik kan u echter verzekeren dat er van de voorbije 30 jaar misschien gedurende 5 jaar extra aandacht werd besteed aan deze problematiek. Dan heb ik het niet alleen over de laatste jaren : in het verleden waren er ook enige opflakeringen. Eenmaal de aandacht weer vermindert, verminderen ook de voor armoedebestrijding ingezette middelen. Ik pleit dus voor een organisatie die haar aandacht richt op armoedebestrijding en sociale uitsluiting. Ik pleit er eveneens voor dat aan die organisatie een behoorlijk grote autonomie wordt toegekend. Als u met uw opmerking bedoelt dat er een beter lokaal geïntegreerd sociaal beleid moet worden gevoerd, dan ben ik het helemaal met u eens. De vraag is alleen of dit wordt bevorderd door alles in één structuur op te nemen of door meerdere structuren naast elkaar te laten bestaan. Dat er op het lokale vlak een gezamenlijk globaal beleidsplan moet komen, zowel inzake sociaal beleid als inzake armoedebeleid, is duidelijk. Dat is een van de positieve punten van het VFIK, die ik daarnet misschien niet heb aangekaart. Dat is toen op gang gekomen en wordt in de SIF-plannen gestimuleerd.

Ik keer even terug naar het activeringsbeleid. Artikel 60 gaat wel niet over jobs : het is gewoon een manier waarop het OCMW voor een deel van haar financiële lasten wordt bevrijd. Wat het vrijwillige engagement betreft, heb ik niets tegen vrijwillige armoede. Dit is niet alleen voor kloosterorden weggelegd. Iedereen heeft het recht om in vrijwillige armoede te leven. Wanneer iemand zich echter in een toestand van armoede bevindt omwille van de omstandigheden of een gebrek aan human capital – bijvoorbeeld het feit dat de betrokkene te weinig onderwijs heeft genoten – dan moet dit duidelijk worden bestreden. Daarmee moet rekening worden gehouden wanneer je deze mensen naar een job moet leiden. Dat is de kern van mijn betoog : mensen die zich onvrijwillig in armoede bevinden, moet men het voordeel van de twijfel gunnen, ook in een activerend arbeidsmarktbeleid. We moeten ervan uitgaan dat ze buiten hun eigen wil om in die situatie zijn terechtgekomen. Je mag ze niet in een andere situatie dwingen, maar moet ze een goede begeleiding geven.

Ik meen niet dat de huidige norm voor het bepalen van de armoedegrens, onverantwoord hoog is. In het jaarboek worden de armoedegrenzen in cijfers uitgedrukt. Wanneer u die cijfers bekijkt, dan meen ik dat u toch wel even zult schrikken. De norm van de EU, die door zo'n 6 percent van de Vlamingen niet wordt bereikt, bedraagt voor een alleenstaande 19.300 frank per maand ; voor twee actieven met twee kinderen bedraagt deze 52.000 frank per maand. Daarmee kunnen ze zich waarschijnlijk geen twee auto's en een huis in het groen veroorloven. Het doel van die algemeen aanvaarde leefpatronen is niet de welgestelde Vlaming die wel over die wagens en dat huis beschikt. Nee, die norm ligt heel wat lager.

De heer Felix Strackx : Professor, ik heb me misschien niet goed uitgedrukt, maar ik vroeg me alleen maar af of het streven naar dat ideaalbeeld, dat we blijkbaar algemeen als norm stellen, niet voor veel mensen de oorzaak is van hun armoede. Ze willen aan dat beeld beantwoorden, maar ze kunnen het niet. Daardoor nemen ze een aantal beslissingen die hen uiteindelijk tot armoede brengen.

De heer Jan Vranken : Er is inderdaad een groep mensen die zich op deze manier enorm veel schulden op de hals halen. Dit probleem was enigszins belangrijk in de jaren tachtig, maar niet omdat ze onbereikbare doelstellingen nastreefden.

Er deed zich toen het fenomeen voor van mensen die op een heel decente manier een lening aangingen om een huis en een wagen af te betalen. Ze dachten dat ze hun job nog een aantal jaren zouden behouden, maar ze zijn die toch snel kwijtgeraakt. Daardoor zijn ze in zware schulden terechtgekomen. Dat wordt ook wel de periode van de nieuwe armoede genoemd. Tegenwoordig is dit geen factor meer die tot armoede leidt. Het is slechts voor enkele honderden van de zeshonderdduizend gevallen in België een fundamentele factor van armoede.

Men mag zich natuurlijk nooit op het verkeerde been laten zetten door wat men ziet. De auto's die bijvoorbeeld voor een sociale woning staan, kunnen ook van de huisarts of van de deurwaarder zijn. Men heeft niet altijd een goed zicht op de toestand in het huis zelf.

Wat het verband tussen armoede en gezondheidszorg betreft, verwijs ik naar Franse en Engelse onderzoeken. De causale relatie tussen beide wordt daarin duidelijk aangetoond. Uit deze heel gesofistikeerde onderzoeken blijkt dat de gezondheidssituatie geen gevolgen meer heeft voor de inkomenssituatie. De overige cijfers tonen het gevolg van de levenssituatie in het algemeen op de gezondheidssituatie aan. U vindt deze onderzoeken niet terug in het laatste jaarboek, maar wel in het jaarboek van 1995.

De jongereninstroom is natuurlijk toegenomen door de verlaging van de meerderjarigheid. Als men jongeren meerderjarig maakt vanaf 18 jaar, moet men de gevolgen hiervan erbij nemen. Ze hebben bijvoorbeeld recht op het bestaansminimum en ze kunnen zelfstandig wonen. Als ze daar het geld niet voor hebben, komen ze sowieso in de armoede terecht.

De laatste twee jaren is er vooral een instroom van werklozen. U kent het debat dat hierover vooral op federaal vlak is gevoerd. Er wordt gesteld dat mensen die zijn geschorst omwille van langdurige werkloosheid niet op het bestaansminimum kunnen terugvallen. Dit blijkt echter wel het geval te zijn. Uit een onderzoek van het HIVA in Leuven blijkt dat 2000 tot 7000 mensen – dat is een vrij ruime marge – na een schorsing wegens langdurige werkloosheid op het bestaansminimum aangewezen zijn. Op dit ogenblik

onderzoekt men hoe dit komt, want technisch is dit onmogelijk. Wetten en de werkelijkheid komen echter niet altijd met elkaar overeen.

Er is geen vervrouwelijking van de armoede. Dit is een opvallend verschijnsel. Er is veeleer een vermannelijking van de armoede : de cijfers over het bestaansminimum tonen aan dat het aandeel mannen die recht hebben op het bestaansminimum de jongste jaren veel meer toeneemt dan het aandeel vrouwen.

Uit de cijfers van het Centrum voor Sociaal Beleid blijkt bijvoorbeeld dat het bestaansonzekerheidsrisico, een veel hogere armoedegrens – eigenlijk is dit geen armoedegrens -, veel hoger is bij vrouwen dan bij mannen. Het armoederisico is daarentegen hetzelfde voor de twee geslachten, namelijk het gemiddelde risico. Bij vrouwen valt armoede misschien wel meer op omdat ze bijvoorbeeld voor hun kinderen moeten zorgen, terwijl mannen meer geïsoleerd zijn in hun armoede. Het beeld van de twee deelgroepen is dus anders : oudere, geïsoleerde mannen en jongere vrouwen met kinderen.

Er stelt zich een probleem voor de particuliere organisaties, die als paddestoelen uit de grond rijzen en zich meer op de modieuze aspecten van de armoede richten. Ze leveren goed werk, maar het zijn vooral de spectaculaire uitdrukkingen van armoede die ze aanpakken. Ik ben ervan overtuigd dat deze nieuwe organisaties een plaats moeten krijgen in een lokaal netwerk met het OCMW en met de traditionele organisaties.

De bloei van deze particuliere organisaties wijst ook niet noodzakelijk op een verergering of op een verdieping van het armoedeprobleem. We denken immers – dat is een vooroordeel ten aanzien van armen – dat armen dom zijn, maar ze zijn soms heel rationeel. Ze organiseren bijvoorbeeld melk-, voedsel- en kledingbedelingen die bovenop hun bestaansminimum komen. Ze moeten deze producten dus niet meer met het geld van hun bestaansminimum betalen. De mensen die hiervoor aanschuiven, zijn niet noodzakelijk heel arme mensen. Ze zijn verstandig genoeg om te weten dat ze op die manier elke maand wat extra geld vrij kunnen besteden. Dat waren mijn belangrijkste opmerkingen.

Vijftien jaar geleden heb ik in opdracht van de Koning Boudewijnstichting een reeks voorstellen geschreven voor een beleid tegen armoede en bestaansonzekerheid in België van 1982 tot 1983. Toen ging het natuurlijk nog over België en werd vooral wat nu de federale overheid heet, aangesproken. Ik heb die 135 voorstellen gisterenavond nog eens doorgenomen. Ik denk dat ze een heel mooie checklist zijn voor wat er ondertussen al is gerealiseerd en nog moet worden gerealiseerd. Ik vrees dat de laatste lijst veel langer is dan de eerste. De wet op de landloperij is bijvoorbeeld wel afgeschaft en het bestaansminimum is ook verhoogd. Het systeem om veronderstelde rechten in te voeren in de maatschappelijke zekerheid is er echter niet gekomen, hoewel dat heel belangrijk is voor vrouwenarmoede.

De voorzitter : Professor, ik wil u namens de commissieleden hartelijk bedanken voor uw zeer verrijkende tussenkomst en voor uw perfecte timing.

BIJLAGE 5.2

Verslag van de toelichting van 23 april 1997 door de heer Leo Peeters,
Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting,
bij het Vlaams armoedebeleid, de link met de Interministeriële Conferentie voor de
Sociale Integratie en de werking van de Vlaamse Intersectoriële Commissie
Armoedebestrijding (VICA)

COMMISSIE AD HOC : ARMOEDE EN UITSLUITING**Vergadering van woensdag 23 april 1997**

Toelichting door de heer Leo Peeters, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, bij het Vlaams armoedebeleid, de link met de Interministeriële Conferentie voor de Sociale Integratie en de werking van de Vlaamse Intersectoriële Commissie Armoedebestrijding (VICA)

De voorzitter : We luisteren vandaag naar de uiteenzetting van de minister over de instrumenten waarover de Vlaamse Gemeenschap beschikt voor de bestrijding van de armoede. We denken hierbij aan de VICA (Vlaamse Intersectoriële Commissie Armoedebestrijding) en aan de Interministeriële Conferentie voor de Sociale Integratie. In de nabije toekomst zullen er nog thematische hoorzittingen volgen, onder meer over het SIF (Sociaal Impulsfonds). Op basis daarvan zullen we een discussietekst opmaken.

Minister Leo Peeters : Ik zal proberen een overzicht te geven van het gevoerde armoedebeleid in Vlaanderen. Vervolgens wil ik ingaan op enkele concrete resultaten. We hebben dit bekeken vanuit de VICA en vanuit de Interministeriële Conferentie die werd georganiseerd vanuit het federaal niveau en waarbij de verschillende gewesten betrokken zijn.

De armoedebestrijding is een prioriteit van de Vlaamse regering. We streven daarbij naar een inclusief beleid. Op basis van de VICA die in 1989 werd opgericht, hebben we nu al een concreet vooruitgangrapport, dat een overzicht geeft van de maatregelen die in 1996 genomen zijn om de armoede en de kansarmoede te bestrijden.

De dialoog met de armenorganisaties is hierbij een centraal gegeven geworden. Dit moeten we verder versterken.

Het overheidsbeleid tegen de armoede kan op twee manieren worden aangepakt. Vooreerst is er de specifieke manier, die erop gericht is het risico op armoede te verminderen door in te spelen op de specifieke leefomstandigheden van personen en gezinnen. Daarnaast zijn er ook de algemene, structurele maatregelen, onder meer op federaal niveau. De bedoeling daarvan is de maatschappelijke reproductie van armoede te voorkomen. In vijf jaar tijd zijn we geëvolueerd van een specifiek doelgroepenbeleid naar een inclusief beleid. Alle departementen van de Vlaamse Gemeenschap zijn daarbij betrokken.

Een laatste aspect dat binnen het regeerakkoord aan bod komt, is een territoriaal beleid dat niet alleen inclusief en horizontaal, maar ook verticaal is. Armoede is een probleem dat geconcentreerd is in de steden. Die concentratie willen we bestrijden.

Het is belangrijk een onderscheid te maken tussen een armoedebeleid en een stedelijk beleid. Al zijn deze beleidsdomeinen sterk verweven, toch zijn ze complementair. We mogen het armoedebeleid niet laten verdrinken binnen een stedelijk beleid, ook al is dit dan een topprioriteit binnen het SIF. Daarom is de VICA een belangrijk instrument om het specifieke armoedeperspectief te bewaken in alle beleidssectoren.

Spreeken over armoede en uitsluiting is spreken over de fundamenteën van de samenleving. Het gaat in feite om een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten en over de keuze voor solidariteit. Dit initiatief vanuit deze parlementaire groep is dan ook een belangrijk signaal.

Daarnaast zijn er fenomenen als generatiearmoede en nieuwe armoede. Dit laatste fenomeen is gelieerd aan alleenstaande ouders, vooral vrouwen, en laaggeschoolde jongeren, terwijl ook de groep armen tussen de 55 en de 60 jaar onrustwekkend stijgt.

In het rapport van de commissie Bestuurlijke Organisatie wordt gesteld dat de concentratie van de armoede binnen de steden de discussie opent over de solidariteit tussen de steden en de rand. Deze discussie mogen we in deze groep niet uit de weg gaan.

In het armoedebeleid staat de dialoog met de armoedeorganisaties centraal. Dit heb ik al aangegeven in mijn beleidsbrief bij de begroting 1997. Zo kunnen de maatregelen die in het verschiet liggen worden

getoetst. Armoedeorganisaties stellen nog vragen bij de timing van het overleg. De organisaties hebben tijd nodig om beleidsmaatregelen te beoordelen terwijl het beleid snelle resultaten wil. Er is al overleg terzake geweest met de armoedeorganisaties en er zijn al concrete afspraken gemaakt.

Zo zullen de organisaties bevoegdheden krijgen om rechtstreeks punten op de agenda van de plenaire vergadering van de VICA te plaatsen. Ter bevordering van de bevoegdheidsverantwoordelijkheid zullen de voorzitters en secretarissen van de themagroepen uit de betrokken bevoegde departementen komen. Er zal ook meer ruimte komen in de werkingscultuur van de themagroepen voor terugkoppeling en voorstellen die werden ontwikkeld ten behoeve van de armen. Voorts is een langetermijnplanning aangewezen die is verbonden aan concrete resultaten.

In samenwerking met de armoedeorganisaties zullen enkele studiedagen worden georganiseerd, onder meer over kansarmoede bij nieuwe bestaansminimumtrekkers. De betrokken ambtenaren moeten zich kunnen inleven in de belevingswereld van de armen : vorming is daarom noodzakelijk.

Om de werking van de armoedeorganisaties en de ambtenaren te ondersteunen trok ik in 1996 een bedrag uit van 8 miljoen frank. Voor 1997 wordt het bedrag opgetrokken tot 12 miljoen frank. In de loop van 1998 moeten we verder werken aan een structurele regelgeving. Van de hele Vlaamse regering zal daartoe een inspanning worden gevraagd. Het komt erop aan om de armoedeorganisaties te erkennen en reglementen uit te vaardigen, zodat een objectieve subsidiering mogelijk wordt. We moeten afstappen van een jaar-tot-jaar-subsidiëring.

De vrees van de armoedeorganisaties dat ze minder betrokken zullen zijn bij een decentralisatie is onterecht. De organisaties moeten zich ook op lokaal niveau profileren. Lokale besturen en armoedeorganisaties moeten ook op het lokale vlak een dialoog voeren. Verscheidene steden geven reeds een subsidie aan de organisaties vanuit het lokale niveau.

Het studiewerk dat geleverd werd door het federale niveau en door de Vlaamse Gemeenschap, ik denk onder meer aan het Jaarboek Armoede en aan het Vooruitgangsrapport, is momenteel nog te versnipperd. Ik hoop de steun te krijgen van de Vlaamse regering om een coördinatiecentrum voor armoedebestrijding op te starten. Als alle gegevens in één centrum worden samengebracht worden ze beter toegankelijk. Ik zal in de nabije toekomst de verschillende betrokkenen uitnodigen om hierover van gedachten te wisselen. Overleg met het Centrum voor Gelijke Kansen is noodzakelijk.

Wat is de huidige stand van zaken ? De eerste twee interministeriële conferenties voor sociale integratie van 30 november 1995 en 26 maart 1996 waren gericht op een tienpuntenprogramma. Er werden tien thema's behandeld die zich over verschillende beleidsdomeinen uitstrekten. Een en ander gaf een erg versnipperde indruk ; daarom werd gestreefd naar meer coherentie. In plaats van vergaderingen rond een tienpuntenprogramma werd gekozen voor themaconferenties : de eerste themaconferentie betrof Huisvesting, de tweede Gezondheidszorg.

De oorspronkelijke doelstelling van de Vlaamse Interdepartementale Commissie Armoede (VICA) was het Algemeen Verslag voor de Armoede opvolgen, maar in het najaar werd de opdracht van de VICA uitgebreid. In themagroepen zouden concrete voorstellen worden geformuleerd en voorgelegd aan de Vlaamse regering en – zij het ter informatie – aan de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie.

Enkele maatregelen worden momenteel uitgevoerd. Zo werd het voorstel op de Interministeriële Conferentie voor een gegarandeerde levering van elektriciteit uitgebreid tot elektriciteit, gas en water. Het decreet daarover is goedgekeurd en in de komende weken zal de Vlaamse regering de uitvoeringsbesluiten over de procedure en de lokale adviesraden bespreken. Ik heb ondertussen aan de verschillende maatschappijen gevraagd dit decreet toch al toe te passen. De reacties op mijn vraag zijn positief. Er werd mij eveneens medewerking beloofd voor de stookpremie ingevolge de strenge winter. Het Controlecomité voor Gas en Elektriciteit onderzoekt dit dossier. Tegen het einde van deze maand mag een beslissing verwacht worden.

Andere voorstellen zijn de zorgverbreding in het onderwijs. Zo wordt momenteel gewerkt aan de ontwikkeling van armoede-indicatoren. De bevoegdheden van de Commissie Laakbare Praktijken werden uitge-

breid. Er is de fiche rond lokale gezondheidscentra. Over de Wooncode hebben we gisteren het advies van de Raad van State ontvangen. We kunnen nu een definitieve beslissing nemen en deze zaak eventueel nog voor het reces afronden. Deze Wooncode is een belangrijk instrument om de kwaliteit te verbeteren.

Er wordt eveneens gewerkt aan de vereenvoudiging van de formulieren. Samen met de armenorganisaties wordt een lijst van formulieren opgesteld die moeten worden herschreven. Dit is een noodzakelijke maatregel die echter meer tijd in beslag neemt dan gedacht, vooral omdat we de zaak grondig aanpakken.

We proberen eveneens het eenloketsysteem te stimuleren. Het project in Leuven loopt goed. Dit systeem steunt in de eerste plaats op de medewerking van de betrokken ambtenaren. Wij hopen dit project uit te breiden tot andere provincies; een drietal provincies zijn gewonnen voor dit systeem terwijl twee andere provincies eerder weigerachtig zijn. We willen binnenkort in de provincies die geïnteresseerd zijn met een drietal projecten van start gaan rond verbeterings- een aanpassingspremies en huursubsidies.

De kwaliteitsnormen voor de kamerbewoning is een belangrijk aspect van de Vlaamse Interministeriële Conferentie en momenteel zijn we bezig met de uitvoeringsbesluiten. De huursubsidies worden versneld uitbetaald en voor de huurwaarborgen zoeken we momenteel een financieringssysteem. Campingbewoning hebben we in kaart gebracht. We beschikken dus over cijfers maar we zullen het onderzoek nog verder verfijnen om tot inzicht te komen in de sociografie.

De federale premier zal binnenkort een omzendbrief versturen rond de rol van lokale besturen in de tewerkstelling van de laaggeschoolden. Wij zullen die brief aanvullen met een omzendbrief voor de gemeenten en OCMW's. Idem dito voor de tewerkstelling in het kader van artikel 60, §7. Voor de andere maatregelen zoals de evaluatie van de wet op de Bijzondere Jeugdzorg, de Klachtentelefoon verwijs ik naar het Rapport.

Binnen het structureel beleid moeten we eerst aandacht schenken aan het Vlaams niveau, namelijk het Vlaams Gewest. In het Strategisch Plan spoor Stedelijke Problematiek werken we met drie doelstellingen. De eerste is het verstevigen van het economisch draagvlak in de achtergestelde wijken. De tweede het bevorderen van de aantrekkelijkheid en het samenleven in achtergestelde wijken en de derde het verbeteren van de maatschappelijke positie van de wijkbewoners. In het Strategisch Plan spoor Zorgzaam Vlaanderen is de aandacht voor de armoedebestrijding expliciet opgenomen via een prioritaire aandacht voor de toegankelijkheid voor kansarmen.

Andere belangrijke niveaus zijn het provinciale, intergemeentelijke en lokale. Het lokale niveau is het belangrijkste omdat de drempel daar het laagst is. Dit niveau is het best aanspreekbaar en kan de behoeften best inschatten. Ook in het Sociaal Impulsfonds hebben we voor decentralisatie gekozen omdat we geloven dat dit niveau het aankan en op de juiste manier bezig is.

Ik wil nog wijzen op een aantal knelpunten. Zo is het op gang brengen van een inclusief beleid niet gemakkelijk. Ook een integraal beleid met de federale overheid is niet altijd gemakkelijk. Het is niet evident om wat in de samenlevingscontracten gebeurt, af te stemmen op andere domeinen. Wij gaan er van uit dat de initiatieven op lokaal niveau moeten groeien. Via de SIF-projecten kunnen de lokale besturen aan de Vlaamse regering duidelijk maken aan welke domeinen er meer aandacht moet worden besteed. Ik heb de indruk dat op federaal niveau vaak een beslissing wordt genomen zonder dat er wordt gevraagd of het op lokaal niveau kan worden ingepast.

Wat de dialoog met de armen betreft, stellen we verschillende snelheden vast. Enerzijds willen we snel maatregelen nemen om te voorkomen dat nog meer mensen in de problemen terecht komen. Anderzijds is er het overleg met gestructureerde armenorganisaties dat soms veel tijd vraagt. Werkgelegenheid is heel belangrijk. Ieder beleid valt of staat met voldoende werkgelegenheid. Werk hebben, betekent niet alleen het hebben van een inkomen en financiële draagkracht, maar geeft ook een menselijke meerwaarde. Ten slotte wil ik nog aangeven dat we het thema van fiscaliteit en solidariteit niet uit de weg zullen gaan.

Een belangrijke conclusie is dat we concrete doelstellingen en resultaten moeten kunnen aangeven. Er zullen indicatoren nodig zijn. Ik pleit niet voor bepaalde normen of het opleggen van een grens. Maar we

moeten het beleid concreet kunnen omschrijven en de resultaten kunnen toetsen. Wellicht kunnen we hier een volgende keer verder op ingaan.

De heer Carl Decaluwé : Ik wil graag meer uitleg bij het probleem van de huurtoelage. Het budget wordt opgetrokken tot 180 miljoen frank. Wordt hier een link gelegd met een actief informatiebeleid ? Want wellicht zullen we geen spreiding krijgen waar de kansarmoede echt bestaat en waar de huurtoelagen het sterkst zijn geconcentreerd. Sommige sociale bouwmaatschappijen hebben aandacht voor het geven van informatie, andere niet. Gemeentebesturen kunnen zich beperken tot een loketfunctie en het uitgeven van mooie brochures. Maar daarmee bereikt men niet iedereen van de doelgroep. Het is belangrijk dat men ook naar de wijken gaat. Hoe gaat u dat aanpakken ?

Minister Leo Peeters : Dat is een zeer terechte opmerking die niet alleen bij huurtoelagen maar ook bij andere reglementen een rol speelt. Het is inderdaad zo dat veel mensen de reglementering niet kennen. Een loketfunctie kan belangrijk zijn. In het SIF wordt veel aandacht besteed aan het communicatiebeleid van de lokale besturen. Zij moeten aangeven hoe ze aan de bewoners informatie gaan verstrekken. Zij moeten naar de mensen toe gaan.

De heer Carl Decaluwé : Ook de vorm van de communicatie is belangrijk. Advertenties in stadskranten zijn schitterend, maar worden zij wel door de doelgroep gelezen ? Communicatie is volgens mij ook het actief naar de mensen toe gaan.

Minister Leo Peeters : Rond het thema van de loketfuncties hebben we veel voorbereidend werk gedaan. In Leuven stelt men dat de loketfunctie niet voldoende is, maar dat men naar de wijken toe zal gaan. Dit is dus voorzien in het SIF en moet in het communicatieplan zitten.

Mevrouw Veerle Heeren : Ook bouwmaatschappijen spelen daar een belangrijke rol in. Mevrouw Cantillon diende onlangs in de senaat een wetsvoorstel in verband met een huisvestingstoelage. Ik meende dat dit louter gewestelijke materie was. Is hierover overleg geweest ?

Minister Leo Peeters : Het voorstel van mevrouw Cantillon werd nog niet voorgelegd aan de Interministeriële Conferentie. Bij voorlegging aan de Raad van State zal dit zeker niet aanvaard worden omdat deze materie tot onze bevoegdheden behoort.

De voorzitter : U legt de nadruk op overleg met armenorganisaties. U gaf de aanzet tot subsidiering. Zijn zij voldoende uitgerust om volwaardige gesprekspartners te zijn ? U heeft het ook over een gegevensbank voor het onderwijs. Kan u daar toelichting bij geven ? Voor het interlokaal niveau verwijst u naar de provincies, maar daar is nogal wat wrevel. Zijn er middelen voor de provincies voorzien ? U wil ook een coördinatiecentrum voor armoedebestrijding. We missen inderdaad nog cijfergegevens. Maar wat kunnen nog andere opdrachten zijn voor zo'n centrum ?

Minister Leo Peeters : De verdere professionele uitbouw van de armoede-organisaties vereist middelen. Op dit ogenblik gaan we naar een budget van 12 miljoen frank, wat terzake slechts beperkte mogelijkheden geeft. Ik geef er daarom de voorkeur aan vanaf 1998 een structurele regelgeving in te voeren, waarin zowel de taakstelling als de betoelaging objectief worden omschreven. Hoewel er grote verschillen bestaan tussen de betrokken organisaties, krijgen zij op dit ogenblik een vergelijkbare toelage, precies omdat er nog geen objectieve criteria voorhanden zijn. Door de objectivering van de toelagen zal de huidige onduidelijkheid vervangen worden door een transparante toestand, die planning vooraf mogelijk maakt.

Mevrouw Anny De Maght-Aelbrecht : Er wordt overleg gepleegd met de betrokken belangenorganisaties en met de basis. Dit vind ik principieel een goede zaak, want het bevordert een preventieve aanpak. De snelheid van de resultaten blijft echter problematisch. Men mag niet eeuwig blijven overleggen en procedures afwickelen, terwijl men de actie op het terrein aan vrijwilligers overlaat. Er bestaat een gevaar voor geldverslindende overstructurering, terwijl de problemen en hun nevenverschijnselen inmiddels verder woekeren.

Coördinatie is nodig, maar men mag niet eindeloos instellingen blijven opstapelen. Er bestaat bijvoorbeeld al zoiets als het Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudies. Men moet ook eens iets durven afschaffen.

Het overaanbod creëert onduidelijkheid. Moeten wij de beperkte middelen investeren in publicaties ter ontsluiting van het verwarrende aanbod ? In het algemeen pleit ik voor een praktische houding. Laten we het beschikbare geld op het terrein uitgeven, in de plaats van het in een veelvoud van structuren te versnipperen. Het geld moet gegeven worden aan de vele sukkelaars.

Minister Leo Peeters : Ook ik pleit voor efficiëntie. Een coördinatiecentrum is precies nodig als antwoord op de huidige versnippering van de informatie. We zouden dit bijvoorbeeld kunnen oprichten binnen de schoot van het Centrum voor Gelijke Kansen, wat vrij eenvoudig tot stand zou kunnen gebracht worden.

Er zijn snel resultaten nodig, maar die moeten ook kwaliteitsvol zijn. Dit vereist samenwerking met de organisaties die de leefwereld van de betrokkenen kennen. Deze moeten over de nodige mogelijkheden en middelen kunnen beschikken. Voorts is er behoefte aan een modelbenadering van kansarme kinderen en ouders vanuit het onderwijs.

Op dit ogenblik wordt gewerkt aan de precieze afbakening van de taakstelling die aan het provinciale niveau moet worden toegewezen. Terwijl de gemeenten ten aanzien van het armoedeprobleem de zwaarste opdracht wacht, omdat zij het meest zullen geresponsabiliseerd worden, zouden de provincies een bijdrage kunnen leveren bij onder andere het opzetten van intergemeentelijke samenwerking. Zij moeten die rol kunnen spelen zonder in de eerste plaats een deel van de schaarse middelen op te eisen. Zij moeten dan ook vooral aanvullend werken.

Het coördinatiecentrum moet ook niet per gewest opgericht worden maar globaal. Er moet vooral een ruime en vlotte toegankelijkheid zijn.

De voorzitter : Wordt dit coördinatiecentrum een deel van de administratie of een apart platform ?

Minister Leo Peeters : Die discussie laten we open. We gaan nog besprekingen voeren met de verschillende armenorganisaties. Het staat deze commissie vrij om hierover voorstellen te doen.

Mevrouw Anny De Maght-Aelbrecht : Het zou goed zijn om eerst een structureel en inhoudelijk overzicht te krijgen van alle organisaties die met deze problematiek bezig zijn. Het is niet goed om eerst het centrum vorm te geven en dan pas het doel te bepalen. Indien we goed weten wat er al bestaat en wat wij als doel van het centrum zien, kunnen we de bestaande organisaties bijsturen en er eventueel een aantal afschaffen.

Een goed voorbeeld is het Nationaal Instituut voor de Statistiek dat voor iedereen toegankelijk is : gemeenten, particulieren en verenigingen. Op het terrein van de kansarmoede daarentegen bestaan tientallen structuren die met het geld gaan lopen. Dat wordt aan de basis ook zo aangevoeld.

De voorzitter : U vraagt dus de inventarisatie van de verschillende voorzieningen ?

Mevrouw Anny De Maght-Aelbrecht : Ja, ook van organisaties als het Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudies.

Minister Leo Peeters : Dit is een wetenschappelijke instantie.

De voorzitter : Kan de administratie voor deze inventaris zorgen ?

Minister Leo Peeters : We zullen hem opvragen.

De voorzitter : Bestaat er een globale evaluatie over het Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen (VFIK), dat inmiddels toch 7 tot 8 miljard frank overheidsmiddelen heeft opgeslorpt ? Die evaluatie was al door uw voorganger aangekondigd.

Minister Leo Peeters : Er bestaan rapporten van de Koning Boudewijnstichting (KBS).

De voorzitter : Bestaat er een globale evaluatie ?

Minister Leo Peeters : Neen, de aanbevelingen die aan de basis van het Sociaal Impulsfonds (SIF) gelegen hebben kunnen wel ter beschikking gesteld worden.

Medewerkster minister Leo Peeters : Vier professoren hebben elk een weinig toegankelijke evaluatie gemaakt van het VFIK, boeken met voornamelijk cijfermateriaal. Eén van de brochures van de KBS in het kader van het SIF is de neerslag van de aanbevelingen die uit de evaluatie van VFIK komen.

De voorzitter : Is deze brochure beschikbaar ?

Medewerkster van minister Leo Peeters : Deze brochure is verspreid. Er zijn vier publicaties, gaande van een puur filosofisch conceptenboek tot een aantal bundelingen van heel praktische fiches.

Mevrouw Anny De Maght-Aelbrecht : Een evaluatie van VFIK is niet direct noodzakelijk. Wel zouden we eind dit jaar heel concreet de werking, globaal en per regio, van het SIF moeten evalueren.

De voorzitter : Voor de volgende commissievergadering is er een eerste evaluatie van de werking van het SIF gepland.

BIJLAGE 5.3

Verslag van de hoorzitting van 7 mei 1997 over de organisatie en werking van het Sociaal Impulsfonds (SIF) met professor Herman Baert, professor sociale pedagogiek KULeuven ; mevrouw Monica De Coninck, kabinetsmedewerker van minister Leo Peeters ; de heer Luc Vermeiren, kabinetsmedewerker van minister Luc Martens en mevrouw Linda Bourdy, coördinator Sociaal Impulsfonds (SIF)

COMMISSIE AD HOC : ARMOEDE EN UITSLUITING**Vergadering van woensdag 7 mei 1997****Toelichting bij de organisatie en werking van het Sociaal Impulsfonds**

De voorzitter : In deze commissie ad hoc bereiden wij een beleidsnota voor die aan de plenaire zitting van het Vlaams Parlement kan worden voorgelegd. Thans zijn we aan de derde hoorzitting toe. Het is aangewezen om het SIF (Sociaal Impulsfonds) dat één jaar geleden werd goedgekeurd ook in het raam van de armoedebestrijding te bespreken. Professor Herman Baert zal vanuit een wetenschappelijke invalshoek een breder kader voor de problematiek schetsen. Dankzij mevrouw Monica De Coninck van het kabinet van minister Peeters zal vervolgens een concrete evaluatie aangereikt worden. Eventueel kan de heer Luc Vermeiren van het kabinet van minister Martens nog aansluiten.

Professor Herman Baert, professor sociale pedagogiek KULeuven : Om de voorgelegde vragen te beantwoorden heb ik me gebaseerd op verschillende bronnen. De eerste is een exemplarisch vierledig evaluatie-onderzoek over het SIF dat werd uitgevoerd in opdracht van minister Peeters en van de Koning Boudewijnstichting. Het onderzoek werd in 1994 en 1995 uitgevoerd door vier universitaire ploegen op het moment dat het VFIK (Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen) al een tijdje liep en dat gezocht werd naar een geschikt evaluatie-instrument. Ten tweede is er het experiment voor sociale vernieuwing. Het VICA moet dit experiment opvolgen in samenwerking met de Koning Boudewijnstichting. Ten derde steun ik me op een verkennend vormingsonderzoeksprogramma in opdracht van de ministers Martens en Peeters dat de bedoeling had in zes dagen aan de SIF-plus-gemeenten inzichten aan te bieden op basis van vroegere praktijkervaring en het te bevragen over de mogelijkheden en de moeilijkheden bij de invoering van het SIF.

Tijdens mijn tussenkomst zal ik slechts een conceptevaluatie kunnen geven : ik kan nagaan in welke mate het SIF kan bijdragen tot een bestrijding van de kansarmoede en tot een verbetering van de leefkwaliteit in minder aantrekkelijke leefomgevingen. Daarnaast kan ik ook gedeeltelijk een inpuvaluatie geven : in welke mate zijn er middelen aanwezig om bepaalde doelen te realiseren ? Een systematische tussentijdse evaluatie is evenwel niet mogelijk : er zijn niet genoeg gegevens beschikbaar en zo'n evaluatie is vanuit wetenschappelijk oogpunt nu nog niet zinvol. Een periode van één jaar is te kort voor een goede systematische evaluatie.

Ik zal in mijn uiteenzetting zeven pluspunten, vijf plus-minpunten en vier minpunten van het SIF noemen. Een eerste pluspunt is dat het SIF als dusdanig kansen biedt tot een beter lokaal kansenbeleid. In de gemeenten die bij het VFIK waren betrokken was het niet vanzelfsprekend dat er bijzondere inspanningen werden geleverd voor kansarmen, meervoudig achtergestelden en migranten. Eén en ander is nooit echt belangrijk geweest op de gemeentelijke agenda's ; de discussies in gemeenteraden en OCMW's waren meestal enkel technisch van aard zonder dat er bepaalde beleidsopties werden genomen, zonder dat er werd nagedacht over de wezenlijke problematiek of over de oorzaken daarvan. De procedure die door het SIF wordt ingebouwd zorgt ervoor dat er systematisch kan worden nagedacht. De OCMW's en de gemeenten moeten plannen opstellen waarbij ze gebruik maken van informatie van de Vlaamse overheid. Er kan een inhoudelijk dossier worden opgesteld over de problemen en hun omvang. In het SIF wordt dus expliciet een procedure ingebouwd, die in het VFIK niet zo uitdrukkelijk aanwezig was.

Een tweede positief punt is dat het SIF kansen biedt tot een integraal en inclusief beleid op Vlaams en gemeentelijk niveau. In het VFIK werden gemeenten en OCMW's geconfronteerd met een veelheid aan lokale initiatieven met betrekking tot armoede en sociale achterstand. Door bepaalde centrale maatregelen zijn de risico's tot het instandhouden of zelfs bevorderen van de sociale uitsluiting nog verhoogd. Denk bijvoorbeeld aan de uitsluiting van werklozen door de RVA, aan de ontoereikende fondsen voor sociale woningen, aan het overleveren van woonzones aan speculatie en verkrotting. Er zijn met het SIF middelen bijeengebracht voor een integraal en inclusief beleid, maar de vraag is of het gemeentelijk niveau in staat is op een duurzame en duidelijke wijze in te grijpen als de centrale mechanismen van het Vlaamse en het federale niveau blijven remmend of negatief meespelen. Het SIF is een fonds van de Vlaamse overheid waarin een systematisch gesprek met de gemeenten en de OCMW's wordt ingebouwd. Er wordt verduide-

lijkt wat verder nodig is op federaal en Vlaams niveau. Het SIF biedt aan het Vlaams niveau signalen van onderop om integraal en inclusief te werken. Dit is een pluspunt.

Het derde pluspunt is dat de kans bestaat dat binnen het SIF een mix bereikt wordt tussen de territoriale en categoriale benadering. Dit wordt voornamelijk bepaald door het lokaal niveau, maar ook door de manier waarop het Vlaams niveau omspringt met de beleidsconvenanten. Traditioneel hanteert het OCMW een individugerichte benadering. Uit het VFIK-onderzoek blijkt dat een aantal OCMW's ook omgevingsgericht zijn gaan werken en zich bezighouden met de leefbaarheid van de buurten om zo de kansen van de bewoners te verhogen. Ook de andere actoren op gebied van tewerkstelling, onderwijs, ruimtelijke ordening moeten kansen aangrijpen om territoriaal te werken. Nieuw is dat het SIF wijkontwikkelingsplannen naar voor schuift als een beleidstechniek. Het debat blijft open of het werken met omgevingsfactoren en wijkontwikkelingsplannen wel ten goede komt aan de meest achtergestelde bewoners. Er moet bedachtzaam omgegaan worden met fenomenen als sociale verdringing. Het blijft de vraag of de juiste mix zal bereikt worden ; er moeten immers actoren met heel verschillende benaderingen samenwerken.

Het vierde pluspunt is dat binnen het SIF het gemeentebestuur en het OCMW moeten samenwerken. De verhouding tussen beiden is traditioneel gestoeld op wederzijdse waakzaamheid. Het blijft de vraag of men erin zal slagen vruchtbaar samen te werken. De gemeente heeft meestal de neiging om bevoogdend op te treden tegenover het OCMW. De OCMW-voorzitter zou de burgemeester inzicht moeten geven in de sociale problemen van de gemeente. Dit is niet steeds het geval. Binnen het SIF wordt deze relatie zeer uitdrukkelijk geregeld onder andere door de procedure. Zowel het OCMW als de gemeente moeten de plannen niet alleen goedkeuren maar op voorhand ook gezamenlijk de prioriteiten vastleggen. Ook hier komen er berichten dat in sommige gemeenten de koek op voorhand verdeeld wordt. Dit is volledig voor de rekening van de lokale politieke cultuur die geboden kansen aldus niet aangrijpt. Het is belangrijk om af te stappen van het voorzieningsdenken. Dienstverlening, die een antwoord moet bieden op een aantal problemen, heeft de neiging mettertijd een doel op zich te worden. Men gaat dan deze voorzieningen rechtvaardigen door het aantal cliënten. Via het SIF wordt niet meer het aantal voorzieningen belangrijk maar moet men kunnen aantonen dat ze hun doelstellingen bereiken. Men moet zelfs proactief gaan werken in die zin dat men op voorhand meetbare doelstellingen moet formuleren. Dit was volledig afwezig bij het VFIK. Vanuit wetenschappelijk oogpunt kon men bij de evaluatie van VFIK eigenlijk alleen maar zeggen dat men zeer ijverig was geweest.

De overstap van het projectmatige naar het programmatische bij het SIF is het vijfde pluspunt. Het gemeentelijk niveau wordt immers bestookt met tal van initiatieven. Dit brengt een enorme druk mee met bezwarende en perverse effecten indien de federale en Vlaamse overheden te eenzijdig projectmatig werken. Ik ben persoonlijk een voorstander van projectmatig werken als men met een experiment wil aantonen dat iets realiseerbaar is ; het moet dan wel gebeuren met reguliere actoren en over een gebalde periode. Helaas is projectmatig werken door de lokale overheden aangewend als een middel voor het financieren van basisbehoeften. Dit is een oneigenlijk gebruik dat contraproductief werkt omdat er geen langetermijnstrategie aan vast hangt. Het is een groot voordeel van het SIF dat gepleit wordt voor een programma dat het belang van de aanpak op lange termijn onderstreept. Het is wel mogelijk om sleutelacties op een projectmatige manier aan te pakken, weliswaar door reguliere actoren en met als doel de opgedane ervaringen open te trekken naar andere activiteiten. De experimenten van sociale vernieuwing hadden het eenzijdig projectmatig werken al gerelativeerd.

Het zesde pluspunt is dat de kwaliteit en de evaluatie van de doelen en het doelgroepenbeleid in het SIF worden verbeterd. Bij het VFIK was de kwaliteit hiervan zeer bedenkelijk, niet omdat men niet wist wat men nastreefde of omdat wat men nastreefde niet deugdelijk was. Het beleidsplan werd veelal geformuleerd op basis van het zich conformeren aan de verwachtingen van de Vlaamse regelgever maar er werd niet echt mee gewerkt als een richtgevend document. Projecten werden dikwijls gedragen door jonge, pas afgestudeerden die onvoldoende introductie kregen over het doel en het kader waarbinnen zij moesten werken. Zij formuleerden dan een aantal, ook waardevolle, feitelijke doelstellingen die veel concreter waren dan de algemene doelstellingen van het beleidsplan, op basis waarvan niet kon worden nagegaan of de doelen bereikt werden. Binnen het SIF zijn de elementen voor een kwalitatief betere doelbepaling principieel aanwezig, maar dit kan enkel beschouwd worden als een eerste stap.

De voorzitter : Het spijt me deze boeiende uiteenzetting te moeten onderbreken. Zou het echter mogelijk zijn af te ronden in 15 minuten tijds, anders raken we in tijdnood ?

Professor Herman Baert : Er zijn een vijftal zaken die ik als plus-minpunten beschouw. Ten eerste, van de drie grote doelstellingen van het VFIK werd vooral de tweede nagestreefd, namelijk het verhogen van de zelfredzaamheid en weerbaarheid van migranten en kansarmen. De eerste doelstelling – versterken van integratie en participatie – kreeg enkel aandacht via tussendoelstellingen die niet echt concreet en operationeel waren. De derde doelstelling – verbeteren van de levensvoorwaarden – werd in opvallend weinig gevallen nagestreefd. Zo werd nergens bijvoorbeeld gepoogd een inkomen op het peil van het sociaal en vitaal minimum te halen. Nochtans een structurele verbetering van de levensvoorwaarden. De vraag is hoe het SIF kan worden ingeschakeld voor structurele verbeteringen. Ik beschouw dit niet als een minpunt omdat beide ministers bereid waren te luisteren naar de lokale bezorgdheden om die vervolgens aan te kaarten op het Vlaamse niveau. Dit vergt echter extra tijd.

Ten tweede, de overlegstructuren waren in het VFIK op programmaniveau maar zwak uitgebouwd. Ondertussen zijn wel duidelijke bepalingen uitgevaardigd en zijn de lokale actoren goed omschreven. Toch blijft de vraag – en het is een open vraag – of die actoren ook voldoende betrokken zijn. Er blijven twijfels over de bereidheid en mogelijkheid.

Een derde plus-minpunt is de kwalitatieve beleidsvoorbereiding. Bepaalde gemeenten hebben een traditie van overleg en dossiervorming en zijn er, in vergelijking met gemeenten die deze traditie niet hebben, sneller in geslaagd met het VFIK om te gaan. Wij hebben er dan ook voor gepleit geleidelijk en gradueel te werk te gaan en plaatselijk een variabele voorbereidingsperiode in te lassen. De Vlaamse overheid heeft ons advies echter niet gevolgd. De vraag blijft of dit een verstandige keuze is.

Ten vierde, de mate waarin de aanwezige kennis over de doelgroepen wordt gebruikt. De doelgroepen zijn nu al betrokken. Aangezien ze zich al aangemeld hebben bij de lokale OCMW's beschikken we over kwantitatief en te expliciteren kwalitatief materiaal.

Binnen het VFIK had men bij de start nog geen begeleiding-, monitoring- of evaluatieinstrumenten. Bij het SIF heeft men dit anders aangepakt, maar de vraag blijft of de voorziene instrumenten voldoende zijn. Zowel de gemeenten als het Vlaamse niveau moeten op korte termijn compleet anders gaan werken. Dit zal op één jaar niet altijd mogelijk zijn, vooral omdat er nauwelijks instrumenten zijn op maat van de gemeenten.

Zo kom ik tot een viertal minpunten. Ten eerste is er de vraag of het hier om regulier dan wel om bijzonder beleid gaat. Bepaalde gemeenten zullen het SIF beschouwen als een toegevoegde waarde terwijl andere gemeenten gewoon middelen gaan verschuiven. Het is echter belangrijk het SIF als één en slechts één instrument te beschouwen. Is het SIF een impulsfonds ? Waaruit zal die impuls precies bestaan ? Is het een manier om andere actoren aan te zetten een bijdrage te leveren ?

Ten tweede blijven er vragen over de beleidsvatbaarheid van de kansarmoede en leefbaarheidsproblematiek op gemeentelijk niveau. Ten derde is er onduidelijkheid over de ongelijke ontwikkelingssnelheid van het lokale beleid. Gemeenten met lopende processen zullen de middelen voor die processen gebruiken, maar wat met gemeenten die daar niet over beschikken ?

Ten vierde zijn er veel belemmeringen om tot een participatie- en communicatiebeleid te komen. De snelheid waarmee dossiers moeten worden samengesteld ligt te hoog voor een doelmatige bewonersparticipatie. Kansarmen zijn op lokaal niveau niet altijd georganiseerd waardoor het moeilijk zal zijn een vertegenwoordiger aan te duiden. Inspraak verloopt volgens onze cultuur, ons ritme, onze mogelijkheden. Om de drempel te verlagen moeten we ervoor zorgen dat die inspraak verloopt volgens hun ritme en niveau.

De voorzitter : Na deze uiteenzetting kunnen we de nodige aandacht besteden aan de gemeentelijke beleidsplannen.

Mevrouw Monica De Coninck, kabinetsmedewerker van minister Leo Peeters : Ik wil vooraf aanstippen dat ik niet de administratieve coördinator ben van het SIF-beleid. Dat is mevrouw Linda Boudry. Ook de heer Luc Vermeiren van het kabinet van minister Martens is daarvoor medeverantwoordelijk.

Begin 1997 was er een eerste evaluatie van SIF 1996. Eigenlijk was dit eerder een stand van zaken dan een evaluatie. De vragen van professor Baert werden zeker niet ten gronde behandeld. Wel werden de knelpunten bespreekbaar gemaakt met de actoren op het veld en werd er naar oplossingen gezocht. Daarvoor hebben we ons gebaseerd op een doorlichting van de beleidsplannen van de SIF-plus-gemeenten en de ex-VFIK-gemeenten. Ook deze VFIK-gemeenten hadden immers recht op hun gewaarborgd VFIK-aandeel. De gesprekken werden gevoerd met de SIF-plus gemeenten, met de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG) met de Vlaamse Vereniging van Provincies (VVP), met de Koning Boudewijnstichting (KBS). Daarnaast waren ook twee kabinetten bij het overleg betrokken. De kabinetten hebben immers een belangrijke rol gespeeld bij het opstarten van het SIF. We hebben namelijk lang moeten wachten op het opstarten van de SIF-administratie. Bij deze bespreking hebben we ons gebaseerd op de beslissingen van de Vlaamse regering en op de adviezen van de administratie. We hebben ook het verslag in verband met de vormingscursus door professor Baert bij betrokken.

Over de principes van het SIF zal ik het hier niet hebben. Die zijn door professor Baert al uiteengezet.

Bij de evaluatie kwamen de knelpunten aan bod die opdoken bij het behandelen van de beleidsplannen 1996. Het ging immers om een nieuwe manier van sturen en daarbij leren de betrokkenen al doende. Volgende spanningsvelden werden getoetst : het inclusieve beleid, de invloed van de voorgeschiedenis VFIK, de verhouding zachte/harde sectoren en de verhouding impulsfonds/regulier beleid.

Inzake de strategische plannen op middellange termijn, zijn er acht gemeenten die geen beleidsplan hebben ingediend. Dit heeft meestal te maken met tijdsgebrek. Het decreet werd midden mei goedgekeurd. De informatie erover bereikte de gemeenten net voor de vakantie. De beleidsplannen moesten voor eind december worden ingediend, en dat is niet zo eenvoudig voor gemeenten die hiermee geen ervaring hebben. Een tweede reden was het tekort aan personeel. Sommige gemeenten moeten het stellen met een half-tijdse gemeentesecretaris en met een halftijdse OCMW-secretaris, en deze twee mensen zouden dan dat hele overlegproces moeten opstarten. Sommige gemeenten oordeelden ook dat het om een te beperkt bedrag ging. Daarom verkozen ze de middelen over te dragen naar het volgende jaar, zodat het meer de moeite loonde hiervoor de discussie op te starten. Ten slotte was er op sommige plaatsen ook geen politieke consensus hierover bereikt. Dit geldt zeker voor gemeenten waar de samenwerkingsverbanden in het verleden nog niet bestonden. Twintig gemeenten en de Vlaamse Gemeenschapscommissie in Brussel hebben wel een beleidsplan ingediend. Zestien van deze plannen werden volledig goedgekeurd. Vier plannen werden slechts gedeeltelijk aanvaard. Bepaalde acties werden eruit gehaald omdat reguliere financiering bestond of omdat het mogelijk om dubbele financiering ging. Er was immers te weinig tijd om dit ten gronde te onderzoeken. De uitwerking van de beleidsplannen was soms beperkt. Ook hier spelen de boven aangehaalde factoren als tijdsgebrek en gebrek aan personeel. In de beleidsplannen werd ook te veel de nadruk gelegd op projectbeschrijving. Dit heeft te maken met de VFIK-traditie. Toch kunnen we vaststellen dat de ex-VFIK-gemeenten een voorsprong hebben. Dat wil zeggen dat ze in de loop van de jaren een en ander geleerd hebben. Daarom hebben we de aanbeveling geformuleerd de gemeenten te ondersteunen bij de planning. We hebben daarvoor een actie opgestart in samenwerking met VVP, VVSG, KBS en met de administratie.

De samenwerking tussen OCMW en gemeente verliep meestal goed. Vanuit het Vlaamse niveau hadden we hierrond op voorhand bepaalde reserves. Er werd een gestructureerd overleg uitgebouwd, geïntegreerde projecten werden uitgewerkt er werden territoriale en thematische afspraken gemaakt. Soms werd een horizontaal sturingsorgaan aangeduid, soms werd dit overleg geïntegreerd in het bestaande overleg tussen gemeente en OCMW.

In vier van de 26 gemeenten ging het geld integraal naar de gemeente. In vijf gevallen ging het integraal naar het OCMW. Dit is echter een uitzonderingssituatie voor 1996. Het ging daarbij enkel over de SIF-plusmiddelen en over de VFIK-garantie. Het VFIK was in 1996 trouwens plots afgeschaft. Toen in juni 1996 gevraagd werd een beleidsplan in te dienen hadden de vroegere projecten al zes maand gelopen. Het ging dus voor een deel om een retro-actief proces. Daarom hebben we de aanbeveling geformuleerd om bij een

meerjarenplan de evaluatie VFIK te bewaken en om tussen te komen als er zich problemen zouden voordoen.

In vergelijking met vroeger is er een grotere betrokkenheid van meerdere lokale ambtenaren en schepenen. Wel zijn de harde sectoren nog ondervertegenwoordigd. Afhankelijk van de plaatselijke traditie, met name of het al dan niet om een ex-VFIK-gemeente gaat, worden lokale actoren in meerdere of mindere mate betrokken. De aanvankelijke angst voor belangenvermenging is inmiddels in sommige gemeenten overgegaan in enthousiasme. Men wil het aantal lokale actoren dat betrokken wordt, nog doen toenemen. De lokale actoren uit de harde sectoren, zoals de Kamers van Koophandel, het onderwijs en de middenstandsverenigingen, zijn nog te weinig gemotiveerd. Hier is een taak voor de bevoegde ministers en administratie weggelegd.

In een beperkt aantal gemeenten bestaat reeds een communicatieplan. De SIF-werking kan hierin geïntegreerd worden. Afhankelijk van de lokale traditie worden al dan niet wijkplatformen ingeschakeld. Het verdient aanbeveling ook specifieke doelgroepen te betrekken, bijvoorbeeld langs de armen- en migrantenorganisaties om.

Er moet een integraal beleid worden gevoerd. De maatregelen en middelen van de Europese, federale, Vlaamse, en lokale overheden moeten op elkaar afgestemd worden. De middelen moeten efficiënt besteed worden. Dit wordt vooral duidelijk bij wijkontwikkelingsplannen : een probleem zoals verkrotting vraagt samenwerking met de federale overheid. Er is een interministeriële conferentie over stedelijke vernieuwing gepland. Die zal concreet werken rond de zogenaamde samenlevings-, preventie- of veiligheidscontracten. Het verdient aanbeveling de verhouding tussen regulier en impulsbeleid duidelijker af te bakenen. Gedecentraliseerde en centrale programmering moeten op elkaar afgestemd worden, evenals de Vlaamse en de lokale begrotingen, en de verschillende beleidsplannen. Dat is niet zo gemakkelijk, omdat het precies de bedoeling van het SIF was niet te betuttelend tegenover de gemeenten op te treden. Die doelstelling moet verzoend worden met de noodzakelijke controle.

Een inclusief beleid vereist dat iets moet gedaan worden aan de al te eenzijdige oriëntatie op het welzijnsbeleid. Dit laatste is weliswaar historisch verklaarbaar vanuit de VFIK-voorgeschiedenis, maar het verdient toch aanbeveling het sociaal beleid in een ruimer kader te plaatsen. Na de herschikking van de middelen in 1995 werden alle VFIK-projecten trouwens reeds geëvalueerd, zodat alleen de beste overbleven. Uiteindelijk is de werking van het SIF retroactief en was 1996 een overgangsjaar. In 1997 zal onderzocht worden in welke mate ze beantwoorden aan de nieuwe doelstellingen die het SIF heeft gecreëerd. In elk geval moeten deze projecten gegtegreerd worden in de meerjarenplanning. Het ontstaan van lokale horizontale administratieve cellen is een positieve ontwikkeling.

Het convenant vraagt aandacht voor het lopende beleid en de bestaande dienstverlening. Die moet toegankelijker en cliëntvriendelijker worden.

Totnogtoe gaan de meeste middelen of 28 percent naar welzijn. Voorts krijgt huisvesting 20, het stedelijk draagvlak 14, arbeid en werkgelegenheid 11 en ruimtelijke ordening 10 percent. KMO-beleid, leefmilieu en veiligheid komen nauwelijks aan bod, mobiliteit en toerisme helemaal niet. De volgende knelpunten blijven over : het schoolopbouwwerk valt tussen welzijn en onderwijs ; moet SIF-geld gaan naar de bouw van bejaardentehuizen of subsidies bij de ligdagprijs ; budgetbegeleiding en juridische dienstverlening vallen tussen regulier beleid en impulsbeleid ; in de stuurgroep zit de centrale administratie voor huisvesting en niet de plaatselijke maatschappij ; hoe garanderen we de complementariteit van de middelen in verband met werkgelegenheidsinitiatieven. Andere knelpunten slaan op investeringen in scholen, wonen voor thuislozen en het statuut van sociale verhuurkantoren. Op enkele experimenten van sociale vernieuwing na, is er tot nu toe nog maar weinig sprake van wijkontwikkelingsplannen. Moet aan het lokale migrantenbeleid een apart hoofdstuk gewijd worden ? Of verdient het de voorkeur elke doelstelling ten aanzien van deze doelgroep te concretiseren ? We bevelen aan om deze doelgroep via een thematische en territoriale aanpak aan bod te laten komen.

Inzake vooropgestelde resultaten en indicatoren waren de beleidsplannen voor 1996 nog te veel verbonden met individuele projecten. Er werd niet gewerkt met programma's. De resultaten en indicatoren moeten worden verbonden aan algemene beleidsdoelstellingen : er moet algemeen en op lange termijn worden

gedacht, er moet een ruime visie worden ontwikkeld waarbij strategisch wordt gewerkt. De operationele doelstellingen zijn tijds- en omgevingsgebonden en vormen een vertaling van algemene doelstellingen. Ze zijn SMART, dit wil zeggen specifiek, meetbaar, algemeen aanvaard, realiseerbaar en tijdsspecifiek. De indicatoren worden verbonden aan programmadoelstellingen en niet direct aan programmaonderdelen of aan projecten. De indicatoren kunnen leiden tot een betere screening. Voor de gemeenten zijn ze belangrijk omdat er financiële incentives aan worden verbonden.

De gemeenten zijn vaak bang om ambitieuze doelstellingen te formuleren uit angst de beoogde doelen niet te halen. Ze spelen liever veilig met doelstellingen die ze zeker halen, zodat ze zeker hun geld krijgen. Het komt erop aan na te denken : welke resultaten worden niet of juist erg gemakkelijk bereikt en waarom ? Uiteraard kunnen gemeenten die er een potje van maken wel worden afgestraft : het Vlaams niveau kan middelen terugvorderen. Dit is evenwel niet onze eerste bedoeling : we willen een positief stimuleringsbeleid voeren. De gemeenten moeten inzicht verwerven in het voeren van hun beleid en de resultaten ervan.

Het is daarom van groot belang om goede indicatoren te ontwikkelen. De noodzakelijk deskundigheid moet groeien. Er moet een omschakeling tot stand komen in het denken : er moet gedacht worden in output en niet enkel in input. Bovendien moet er zoveel mogelijk cliëntgericht worden gewerkt. Voor een nieuw beleid is er veel ondersteuning en begeleiding nodig. Daartoe wordt samengewerkt met de Administratie Planning en Statistiek (APS). Indicatoren moeten in onderlinge samenspraak worden ontwikkeld. Via partnerschap tussen de gemeenten en de centrale administratie moeten de lokale besturen maximaal worden ondersteund en begeleid. De ondersteuning gebeurt via de administratie, de VVP en de VVSG. Er worden informatievergaderingen georganiseerd. Voor de SIF-plusgemeenten is er een vormingsmodule aangeboden. Daarnaast zijn er publicaties van de Koning Boudewijnstichting en van de Vlaamse Gemeenschap, bijvoorbeeld de brochure SIF, de indicatoren voor achterstelling, enzovoort.

Welk zijn de aandachtspunten voor de planningsperiode 1997 tot 1999 ? Het is belangrijk om maatwerk te leveren. Van een stad als bijvoorbeeld Nieuwpoort met beperkte middelen kunnen we bijvoorbeeld niet hetzelfde verwachten als van bijvoorbeeld Antwerpen. Telkens proberen we wel de lat net iets hoger te leggen, zodat de gemeenten bijleren. Betutteling is niet aangewezen : tussen autonomie en betutteling is het echter dansen op de slappe koord. Het is belangrijk om een einde te stellen aan bepaalde knelpunten : een eerste nota die in de Vlaamse regering werd voorgelegd heeft al heel wat problemen opgelost.

Ook de begeleiding van de gemeenten is een kwestie van maatwerk. We proberen ze via persoonlijke gesprekken te helpen. Het overleg met andere beleidsniveaus en belangenverenigingen bevindt zich nog in een beginfase. Het lokaal beleid moet ingepast worden in de strategische planning die op Vlaams niveau wordt ontwikkeld. De communicatie verloopt nog niet optimaal : een communicatieplan is aangewezen.

Bij het ontwikkelen van de indicatoren moeten geen te grote stappen tegelijk worden gezet : in het begin kan gewerkt worden met een beperkt aantal gemeenten en indicatoren. Samenwerking met de universiteiten voor onderzoek dringt zich op.

We moeten de doelgroepen in het onderzoek betrekken : we moeten rekening houden met de kwalitatieve ervaringen van de armen. Er wordt een coördinatiecentrum opgericht om deze ervaringen te bundelen in het kader van het armoedebeleid. Hierbij worden we geholpen door het feit dat de minister ook bevoegd is voor het Armoedebeleid.

De heer Luc Vermeiren, kabinetsmedewerker van minister Luc Martens : Met het SIF moet de leef- en omgevingssituatie tastbaar verbeterd worden. Dit moet zo weinig mogelijk administratieve rompslomp meebrengen en moet zo doorzichtig mogelijk gebeuren. De gemeenten moeten gestimuleerd worden op basis van hun mogelijkheden. Er is een zo groot mogelijke betrokkenheid nodig van lokale en particuliere actoren. Zowel de harde als de zachte sectoren moeten in het beleidsplan worden betrokken. Het lokale belang moet op de eerste plaats komen.

Mevrouw Linda Boudry, coördinator Sociaal Impulsfonds (SIF) : Er zijn nu een dertigtal meerjarenplannen binnen die goedgekeurd zijn door de gemeente en het OCMW, waaronder vijf van SIF-plusgemeenten. De gemeente Genk is het verst gevorderd : haar plan zal binnenkort worden goedgekeurd door de Vlaamse regering. Er zijn dus 280 gemeenten die nog niet hebben gereageerd. Uit telefonisch contact blijkt dat

een 80-tal gemeenten van die groep nog in de opstartfase zitten. De verschillende betrokken partners, zoals de provincie, de centrale administratie, het kabinet, de VVP en de VVSG bundelen nu hun krachten en contacten om hen te helpen. We verwachten daarom dat we over tweederde van de plannen zullen beschikken vóór de grote vakantie. Bij de behandeling van de dossiers zullen we de gemeenten begeleiden door bijvoorbeeld arrondissementale begeleidingstafels op te starten. De problemen situeren zich immers in bepaalde arrondissementen.

De meeste problemen situeren zich bij de kleine gemeenten die over zeer weinig personeel en deskundigheid beschikken. In de toekomst zullen we de intergemeentelijke samenwerking stimuleren zodat de mankracht en de middelen kunnen gebundeld worden. De samenwerking tussen de gemeente en het OCMW gaat niet altijd van harte. Ook de samenwerking met de lokale actoren loopt niet altijd naar wens : die lokale actoren concentreren zich nog te vaak op het verdedigen van hun belangen en de gemeenten nodigen alleen partners uit die hen bekend zijn. De gemeenten hebben angst om resultaten voorop te stellen en concrete afspraken vast te leggen. Ze moeten ook meer leren denken in termen van partnership met de administratie en niet in termen van controle.

Ook werken met meetbare indicatoren en doelstellingen is moeilijk. Hier schiet de Vlaamse administratie ook tekort, want we hebben geen pasklaar instrumentarium hiervoor.

Mevrouw Trees Merckx-Van Goey : Wanneer komt hiervoor een oplossing ? De gemeenten zijn onzeker. Soms willen zij wel iemand aanwerven om dit plan op te stellen, maar weten ze niet wat dat allemaal concreet betekent : of het hier al dan niet gaat om een voltijdse betrekking. De Vlaamse Gemeenschap moet ondersteunend optreden.

De voorzitter : Ik stel voor om de vragen na de uiteenzetting te beantwoorden.

Mevrouw Linda Boudry : Het allerbelangrijkste is dat de verschillende betrokkenen elkaar leren vertrouwen. Het decreet is een goed uitgangspunt maar kan verknoeid worden door een slechte operationalisering. De gemeenten moeten het Vlaams niveau niet beschouwen als betuttelend, maar er moet wederzijds vertrouwen zijn. Dit is ook het geval voor de gemeenten en de lokale actoren.

In de reeds ontvangen plannen van de vijf SIFplus-gemeenten 1997 wordt een compleet programma uitgewerkt voor de harde kern van de allerarmsten. We zullen ook de gemeenten hierover thematisch samenbrengen.

De voorzitter : Zijn er vragen ?

De heer Guy Swennen : Ik wil een vraag stellen aan professor Baert over de bijkomende injectie die het SIF plant voor wijkontwikkelingswerk. Hierbij heeft hij de belangrijke functie van het opbouwwerk, de Regionale Instituten voor Samenlevingsopbouw en het RIMO aangehaald. Het opbouwwerk is echter niet structureel geïncorporeerd in het SIF. Zal de verwachte stijging van de middelen bij de gemeenten door het SIF er niet toe leiden dat teveel gevraagd wordt van het opbouwwerk ? Heeft het opbouwwerk hiervoor voldoende personeel ? Op het gebied van de verzwakking van het sociale weefsel kan men spreken van een toenemende verstedelijking op het platteland. Het is een grote uitdaging om ook een preventief wijkontwikkelingswerk uit te werken voor de gebieden waar het wijkleven dreigt uit te sterven en ons niet te beperken tot die gebieden waarin het wijkleven al volledig dood is. Hoe ziet u dit in het SIF ?

Mevrouw De Coninck heeft gezegd dat de schepenen uit de harde sectoren, zoals die van economie en middenstand, stilaan de middelen mee helpen sturen. Wat voor soort projecten hebben zij al ingediend ? Ze zegt dat de besteding van de middelen te veel georiënteerd is op welzijn en formuleert ook aanbevelingen om het lokale beleid in een ruimer kader te plaatsen. Ze gaf hierbij het voorbeeld van de groenwerkers. Kan ze andere voorbeelden geven ?

De voorzitter : Een kritiek vanuit het algemene welzijnswerk is dat er een gebrek aan evenwicht bestaat tussen de middelen voor de zachte sector en voor de harde sectoren. Heel wat gemeenten leggen het accent op ruimtelijke ordening, zoals de aanleg van pleinen en dergelijke. Dit is normaal want politici zien

graag zichtbare verbeteringen. Er worden echter geen structurele maatregelen genomen voor het welzijn van de mensen, zo zegt men.

Mevrouw Linda Boudry : In de SIF-cel doen we meer dan een inspanning leveren om de indicatoren te omschrijven. Ook het strategisch plan voor Stedelijk Beleid bevat een aantal indicatoren die nuttig zijn voor het SIF en voor de gemeenten. Op het vlak van de beleidsindicatoren beseffen we heel goed dat we op korte tijd een grote stap zullen moeten zetten. De Vlaamse administratie moet daaraan werken. Zo organiseren we met de planningsdienst workshops over planning. Voorlopig roeien we met de riemen die we hebben, maar het valt niet mee indicatoren te bepalen in het luchtledige. We beschikken ondertussen wel over voldoende basisvaardigheden, maar dit zal niet volstaan op lange termijn.

Eigenlijk tillen we niet al te zwaar aan dit probleem, omdat we beseffen dat we nu eenmaal iets moeten doen. We kunnen niet wachten tot we over voldoende deskundigheid en ervaring beschikken. We proberen de indicatoren voor 1997 zo goed mogelijk te omschrijven. Naar aanleiding van het vooruitgangsrapport dat iedere gemeente in 1998 moet opstellen, hebben we ons voorgenomen een aantal indicatoren bij te sleutelen. We hopen dan ook tegen het einde van dit jaar een pakketje indicatoren aan de gemeenten voor te stellen.

Mevrouw Trees Merckx-Van Goey : Ik had gehoopt dat uw antwoord concreter zou zijn. We mogen immers het belang niet onderschatten van het feit dat de gemeenten voor het eerst aanvaard hebben een geïntegreerd beleid met concrete doelstellingen en een langetermijnvisie te ontwikkelen en daaraan hun regulier beleid te evalueren. Dat is een totaal nieuwe werkwijze. Nu ze daartoe bereid zijn, is het heel belangrijk dat ze geholpen worden met pragmatische en praktische instrumenten. Anders zou het best kunnen dat die bereidheid afneemt.

Mevrouw Linda Boudry : De dossierbehandelaars helpen wel degelijk bij het bedenken van goede indicatoren. Vooral indicatoren die de kwaliteit moeten meten zijn heel moeilijk te bedenken. Een onderzoeksvoorstel zal binnenkort besproken worden. We zien de nood aan ondersteuning in en vragen daar dus zelf om.

De heer Luc Vermeiren : We mogen ook niet te bescheiden zijn : uiteindelijk beschikken we over een aantal instrumenten en methodieken. Die zijn echter niet altijd aangepast aan de concrete situatie in de verschillende gemeenten. Dit is een groeiproces.

Professor Herman Baert : Binnen het VFIK hebben een aantal gemeenten en OCMW's een beroep gedaan op opbouwwerk. Door de bescheiden middelen zijn er echter in Vlaanderen maar een tachtig- of negentigtal opbouwwerkers in dienst. Dit is minder dan bijvoorbeeld een stad als Rotterdam. Het opbouwwerk wordt bovendien gehinderd doordat het vaak oneigenlijk wordt gebruikt als aanbieder van (noodzakelijke) voorzieningen, zoals een geïntegreerde basiswijkvoorziening. Opbouwwerk is een dienst aan de democratie en van de democratische staat aan de burgers : men verleent ondersteuning bij de participatie van groepen die door omstandigheden of gebrek aan vaardigheden of organisatie, niet betrokken zijn bij bepaalde maatschappelijke processen. Deze democratische dienstverlening vergroten zou een zinnige beslissing zijn van de Vlaamse regering.

Opbouwwerk valt nu onder de bevoegdheid van de minister van Welzijn. Omdat het een dienst is die op meer dan alleen maar het welzijn van de bevolking betrekking heeft, zou het misschien nuttig zijn het opbouwwerk onder de bevoegdheid van de minister-president te brengen. We hebben zeer deskundige opbouwwerkers en bijgevolg is het belangrijk dat het verzamelen en uitbreiden van deskundigheid kan verdergaan. Het Vlaams Instituut ter Bevordering en Ondersteuning van de Samenlevingsopbouw dat zeer goed werk levert, moet daartoe de middelen krijgen.

Een tweede vraag van de heer Swennen ging over het afsterven van het sociale weefsel op het platteland. Volgens mij betekent de verstedelijking van het platteland dat ook daar de individualisering sterker verspreid raakt. Individualisering betekent dat de individuele burger zelf zijn weg moet vinden in de maatschappij met zijn verschillende waarden, kansen en mogelijkheden en zich niet langer kan verlaten op traditionele leefverbanden. Niet iedereen is daartoe in staat. Het SIF is bedoeld voor de steden, terwijl de situatie op het platteland helemaal anders is. Toch is er zeker een verband : bijvoorbeeld veel thuislozen in

Antwerpen en Gent zijn thuisloos geworden als gevolg van het sociaal geïsoleerd raken op het platteland. Er is dus nood aan een preventief beleid.

De heer Guy Swennen : Mijn vraag was echter geen pleidooi om het SIF met een extra luik uit te breiden. Deze commissie houdt zich bezig met een bredere thematiek en uit voorbije hoorzittingen hebben we geleerd dat er een leemte is.

Mevrouw Monica De Coninck : We zijn ons ervan bewust dat de armoede en de individualisering groeien op het platteland. In de stad gaat het vooral over jongeren, op het platteland over bejaarden. Daarover is onderzoek aan de gang bij de KBS en bij ons. Op basis daarvan willen we een beleid uitstippelen. De SIF-gelden voor kansarmoedebestrijding kunnen ook op het platteland worden aangewend via de waarborggemeenten.

Welke sectoren uit de harde sector kunnen nu bij dat beleidsplan worden betrokken ? Wie in Antwerpen een werkgelegenheidsbeleid wil voeren moet de havenschepen daarbij betrekken. In het meerjarenplan van Oostende is er veel aandacht voor cultuur en toerisme omdat men daarmee onder andere ook de werkgelegenheid wil stimuleren. We hebben onder meer gesproken met schepenen van Financiën die ook bevoegd waren voor kansarmoedebestrijding of voor de derdewereldproblematiek. Zij waren er zich blijkbaar van bewust geworden hoe belangrijk deze problematiek is. Het is interessant om een dergelijk persoon die beschikt over de centen bij de planning te kunnen betrekken. Ook de schepenen voor Middenstand is belangrijk in de stuurgroep van het SIF. De klachten in de achtergestelde wijken leiden vaak tot het wegtrekken van de middenstand en dus van de werkgelegenheid uit deze buurten. We kunnen gewoon stellen dat alle schepenen bij het beleidsplan moeten betrokken worden. Het welzijnsbeleid kaderen in een breder beleid is één van de aandachtspunten van het SIF. Er wordt vaak gezegd dat de harde sectoren onwelzijn produceren en dat ze dit dan overhevelen naar de welzijnssector. Ook het omgekeerde moet gebeuren. Mensen moeten opnieuw tewerkstelling vinden in het normale circuit. Het SIF is hiervoor net op tijd gekomen. Vanuit het OCMW zijn er sociale verhuurkantoren ontstaan. Die hebben aandacht voor wat de lokale huisvestingsmaatschappijen doen. Dit is de harde sector. Vanuit de welzijnssector wordt wel eens opgemerkt dat de gemeenten alle gelden zullen investeren in stenen en in straten omdat ze zich daarmee populair kunnen maken. Dat blijkt echter niet uit de beleidsplannen. Achtergestelde wijken moeten trouwens ook iets doen aan hun ruimtelijke ordening. Er moeten openbare ruimten worden gecreëerd. Er is nood aan infrastructuur waar de mensen elkaar kunnen ontmoeten zodat het sociale weefsel zich kan herstellen. De harde en de zachte sector moeten complementair werken, ze moeten elkaar versterken.

Er is nood aan opbouwwerk. De mensen moeten uit hun zetel komen en maatschappelijke verantwoordelijkheid opnemen. Daarom hebben bepaalde gemeenten contracten afgesloten op lokaal niveau met het opbouwwerk. Er moet gezocht worden naar een Vlaamse regelgeving voor het opbouwwerk of althans naar een uitbreiding van de middelen voor deze sector.

De voorzitter : Als er geen vragen meer zijn, dan is de vergadering hiermee beëindigd. De volgende bijeenkomst heeft plaats op woensdagvoormiddag 21 mei. We gaan dan over van de algemene naar de thematische hoorzittingen. Het eerste thema wordt de huisvesting. We zullen een vertegenwoordiger van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM) uitnodigen en professor Luc Goossens, een deskundige inzake huisvesting en armoede.

BIJLAGE 5.4

Verslag van de hoorzitting van 21 mei 1997 over de relatie tussen huisvesting en armoede met professor Luc Goossens, departement Sociologie en Sociaal Beleid (UFSIA) en de heer Vic Geerts, directeur van CV Ideale Woning te Berchem

COMMISSIE AD HOC ARMOEDE EN UITSLUITING**Vergadering van woensdag 21 mei 1997****Toelichting over de relatie tussen huisvesting en armoede met professor Luc Goossens, departement Sociologie en Sociaal Beleid (UFSIA) en de heer Vic Geerts, directeur van CV Ideale Woning te Berchem**

De voorzitter : In de reeks themahoorzittingen hebben we het vandaag over wonen, huisvesting en armoede.

Professor Luc Goossens, departement Sociologie en Sociaal Beleid, UFSIA : Ik kom van een universiteit, maar universiteiten zijn niet langer ivoren torens. Ook als voorzitter van het Vlaams Overleg Bewonersbelangen en van het Provinciaal Regionaal Instituut voor Samenlevingsopbouw, behoud ik het contact met de realiteit.

Eerst wil ik een verklarend raamwerk schetsen. Er is de globale vaststelling dat ondanks de sociaal-economische crisis sedert het begin van de jaren zeventig het aantal armen procentueel niet is gestegen. Dat heeft in belangrijke mate te maken met de doelmatigheid van de sociale zekerheid. Ook het aantal bestaansonzekereren is op hetzelfde peil gebleven. Het aandeel van de woonuitgaven in het gezinsbudget neemt daarentegen alsmaar toe. Zowat elke doorsnee bank gaat er van uit dat 20 percent van het beschikbaar inkomen een redelijk bedrag is voor woonuitgaven. Maar een stijgend aantal gezinnen zit boven deze norm.

Een veel onderschatte factor van de sociaal-economische crisis is de onzekerheid. In de naoorlogse periode was zekerheid troef. Sedert 1972 tot op vandaag en zelfs tot de voorspelbare toekomst, moeten we rekening houden met onzekerheid. Dat wil ik illustreren met het voorbeeld van de woningmarkt. Wanneer de overheid van een land of een regio zweert bij eigendomsverwerving als doelstelling, dan hindert de onzekerheid de respons van de doelgroep op de stimuli van de overheid. Wie niet kan garanderen dat hij trouw elke maand 20 percent van zijn gezinsbudget aan wonen kan besteden, vindt bij de banken geen gehoor. Het lijkt ons dus aangewezen om zekerheid te creëren, bijvoorbeeld door een substantiële verzekering tegen inkomensverlies te garanderen.

In de huursector is het een belangrijke vaststelling dat vooral jongeren, die vroeger wel eigenaars konden worden, nu noodgedwongen afhaken. Ook dat heeft met onzekerheid te maken. Uit een recent onderzoek van Dimarso blijkt dat één derde van de bevolking vreest op korte termijn zijn job te verliezen. In zo'n situatie aan eigendomsverwerving beginnen, is een risico dat de meeste gezinnen niet nemen. Deze mensen zijn dus aangewezen op de huurmarkt. Het aantal sociale huurwoningen bedraagt 5 tot 6 percent, wat in vergelijking met het buitenland heel weinig is. De private huurmarkt bedraagt ongeveer 25 percent en uitgerekend in dit segment komen kansarmen en kwetsbare huurders het meest terecht. Zij zijn op de private huurmarkt aangewezen. De private huurmarkt behoort, zeker voor wat het contract en de fiscale aspecten betreft, tot de verantwoordelijkheid van de federale overheid. Voor de kwalitatieve dimensie is de Vlaamse overheid verantwoordelijk. Het decreet op de kamerbewoning dat onlangs door het Vlaams Parlement werd goedgekeurd, is een uitstekend voorbeeld van een assertieve opstelling met het oog op kwaliteitsgaranties op de private huurmarkt. Maar de private huurmarkt veronderstelt evenzeer dat de kandidaat-huurders zekerheid kunnen bieden : de maandelijkse huuropbrengsten en het onderhoud van de woning. Het lijkt me dus goed om ook op de private huurmarkt zekerheid te bieden.

De woonproblematiek is ruimer dan het probleem van de kansarmoede. Het aantal kansarmen en bestaansonzekereren is gering in vergelijking met het aantal mensen dat problemen op de woningmarkt heeft. Zowel de afbetalingslasten en de huurlasten als de bijkomende lasten voor bijvoorbeeld water en elektriciteit, drukken zwaar op het budget.

Bovendien stellen we tegelijkertijd een verjonging en een vergrijzing van het woonprobleem vast. Zowel huurders als eigenaars op hoge leeftijd hebben steeds meer problemen. Vele bejaarde eigenaars zijn alleenstaand. Vooral bejaarde alleenstaande vrouwen kunnen niet meer voor het onderhoud van hun woning instaan. De meeste bejaarde eigenaars verwierven hun woning in de jaren zestig. Vaak gaat het om gezinswoningen die niet meer aan de woonsituatie van bejaarden zijn aangepast. Doorgaans beantwoorden de

woningen ook niet aan de normen van dubbele beglazing en isolatie. Dit alles veroorzaakt hoge onderhouds- en verwarmingskosten.

De bejaarde huurders van vandaag waren, ondanks de conjuncturele bloeiperiode en de overheidssteun van de jaren zestig, toen niet in staat om een eigendom te verwerven. Zij zijn, in een doorsnee huursituatie, overgeleverd aan de wetten van vraag en aanbod op de private huurmarkt. De huurprijzen stijgen daarvoor het snelst in het laagste huursegment.

Wie het zich kan permitteren is eigenaar. Wie het zich niet kan permitteren klopt vergeefs aan bij een sociale huisvestingsmaatschappij en daarna op de private huurmarkt. Als eerste criterium geldt dan noodgedwongen de betaalbaarheid en niet de kwaliteit van de woning. In het laagste segment op de private huurmarkt is de vraag dus het grootst. De federale wetgeving laat alsnog bijna onverkort het spel van vraag en aanbod toe. De huurprijzen in het laagste segment van de huurmarkt stijgen daardoor drie keer sneller dan de levensduurte. De betaalbaarheid van huurwoningen is dus een probleem.

We moeten bijgevolg, in functie van de oplossing van het woonprobleem en vooral van de woonproblemen van kansarmen, streven naar een selectiever woonbeleid. Er is op dit ogenblik nood aan 90.000 bijkomende betaalbare huurwoningen. In de Vlaamse Wooncode, waarvan het ontwerp momenteel ter discussie voorligt, is het budget voor de sociale huursector goed voor 750 bijkomende sociale huurwoningen per jaar. Aan dat tempo zal het dus meer dan 100 jaar vergen vooraleer we 90.000 extra woningen hebben. Daar hebben kansarmen geen boodschap aan.

Meer middelen voor de huisvestingssector zijn dus noodzakelijk. De middelen zullen echter schaars blijven en moeten dus selectiever aangewend worden. Ik wil hierbij niet de simplistische redenering hanteren als zou eigendomsverwerving niet noodzakelijk zijn. Ik ben geen tegenstander van eigendomsverwerving. Al wie echter van overheidswege een tegemoetkoming krijgt voor eigendomsverwerving zou moeten kunnen zeggen dat hij of zij zich dankzij de overheid een eigendom heeft kunnen aanschaffen. Door de versnippering van de middelen is dit nu niet het geval. De objectieve situatie en de positie van de armen op de woningmarkt bewijzen dat er meer middelen zouden moeten gaan naar de sociale huursector. Alle experts zijn het erover eens dat de onzekerheid op middellange termijn zal blijven bestaan. We doen er veel beter aan de middelen in te zetten waar ze het meest noodzakelijk zijn en het meest direct zullen renderen : de private huurmarkt moet maximaal beschikbaar gemaakt worden voor kansarmen.

Armoede is een multidimensionaal probleem. Wie arm en kansarm is, is dit op meerdere terreinen. In de verschillende beleidsdocumenten wordt tegenwoordig terecht de nadruk gelegd op een integrale en inclusieve benadering. Er is nood aan interactie en coördinatie tussen de verschillende beleidssectoren. De manier van werken moet structureel zijn. Dat levert op korte termijn misschien minder directe resultaten op, maar legt wel de basis voor de zelfredzaamheid van de armen. Uit contacten met personen uit een kansarmoedeproject in Mechelen, heb ik vernomen dat tal van kansarmen hun kinderen naar het bijzonder onderwijs sturen omdat dit volgens hen minder kosten meebrengt dan het reguliere onderwijs. Waar zijn we mee bezig als kansarmen omwille van een al dan niet fictieve lagere kostprijs hun kinderen naar het bijzonder onderwijs sturen ? Dit legt een hypotheek op hun toekomst en is een verspilling van verborgen talenten. Ik wil dan ook pleiten voor een gerichte aandacht voor kansarmen in het kader van het onderwijsbeleid. De onderwijsachtergrond is immers een doorslaggevende factor voor het veroveren van een behoorlijke sociaal-economische positie.

De huisvestingsproblematiek heeft meer dan ooit behoefte aan een verschuiving van een traditionele woningpolitiek naar een echt woonbeleid.

Tot voor kort stond de bakstenendimensie in de woningpolitiek centraal. Dat is een te exclusieve benadering ; het is simplistisch om ervan uit te gaan dat het woonprobleem kan opgelost worden door het voorzien van behoorlijke woningen. De sociale dimensie van het woonbeleid is minstens even belangrijk. Er is nood aan sociale begeleiding en structurele ondersteuning. De inclusieve en integrale benadering moet tot op het terrein gerealiseerd worden.

Het is goed dat het lokale niveau verantwoordelijk gesteld wordt voor opdrachten in het kader van de huisvestingspolitiek. In het kader van de multidimensionale en multidisciplinaire aanpak moeten voldoen-

de middelen ter beschikking gesteld worden om lokale samenwerkingsverbanden te realiseren. Nu werken de verschillende instanties te veel naast elkaar. De beleidscultuur in het kader van het huidige stedelijk beleid is dan ook revolutionair. In verschillende SIF-plusgemeenten werken het OCMW en het gemeentebestuur voor het eerst samen en hebben de sociale bouwmaatschappijen voor het eerst een actieve inbreng in het gemeentelijk beleid.

Ten behoeve van de prioritaire doelgroepen, de kansarmen en de kwetsbaren, moeten de samenwerkingsverbanden benadrukt worden en moeten de verschillende beleidsdomeinen samenwerken op basis van een visie. Dit is een van de grote knelpunten. De gemeentelijke autonomie moet constructief ingevuld worden. Ik ben lid van de SIF-stuurgroep in de stad Mechelen en in die hoedanigheid weet ik dat Mechelen tot vandaag nog geen SIF-plusplan '97-'99 ingediend heeft. Met zijn ongeveer 100.000 inwoners, heeft Mechelen zelfs niet eens een plannings- of beleidsdienst.

Op lokaal niveau is dus nog veel werk aan de winkel. Als middelgrote gemeenten al zoveel problemen hebben, wat dan met de kleine gemeenten? Ook in de voorbereidende debatten met het oog op het opstellen van de Vlaamse Wooncode, merkte ik dat elke vraag aan de lokale verantwoordelijken gecounterd wordt met de opmerking dat men over onvoldoende en onvoldoende gekwalificeerd personeel beschikt om de lokale verantwoordelijkheid in te vullen. Er moeten met andere woorden meer structurele garanties komen om de gemeentelijke autonomie op een constructieve manier in te vullen.

We mogen terzake echter niet alle verantwoordelijkheid bij het Vlaams Parlement leggen en de afzonderlijke gemeentebesturen vrijpleiten. In veel gemeenten zijn de lokale politici namelijk meer geïnteresseerd in dossierambtenaren dan in beleidsambtenaren die inspiratie zouden kunnen bieden aan de politieke verantwoordelijken.

In het kader van het huisvestingsbeleid moeten we bijzondere aandacht hebben voor de afzonderlijke sectoren, onder meer voor de sociale huursector. Op dit ogenblik zijn er ongeveer honderddertig sociale vennootschappen die erkend zijn door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij. Ze beheren een vrij behoorlijk woningpatrimonium dat echter te beperkt is.

Ten gevolge van het sociale huurbesluit dat tijdens de vorige legislatuur werd genomen, werd de selectiviteit bij de toewijzing veel strenger. Eén van de voornaamste thema's in de wereld van de sociale huisvestingsmaatschappijen is nu de sociale gettovorming. Door een al te prioritaire behandeling van de kansarmen zouden de sociale huurwoningen al te eenzijdig bevolkt worden door de lage inkomenscategorieën. Ik meen dat het verhaal van de sociale gettovorming overtrokken is. Het begrip getto heeft veel historische nevenklanken die niet overeenstemmen met de realiteit in Vlaanderen, ook niet in de grootsteden en zelfs niet in Brussel. Uit geen enkele wetenschappelijke studie blijkt dat een homogene bevolkingssamenstelling noodzakelijk aanleiding zou geven tot problemen.

Om begrijpelijke redenen, die te maken hebben met hun successen in de periode van de sociale welvaartsstaat, zijn de sociale bouwmaatschappijen hun sociale opdracht grotendeels uit het oog verloren. Deze opdracht hadden ze meegekregen in de loop van hun ontstaansgeschiedenis, in 1919 en in 1935, bij de oprichting van respectievelijk de Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken en de Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom. Op dit ogenblik hebben ze hoofdzakelijk aandacht voor cijfermatige triomfverhalen. Ik kan dat begrijpen, maar ik ben het er niet mee eens.

Ik stel vast dat niet alleen de beheerders en de zaakvoerders, maar ook de sociale diensten van de bouwmaatschappijen hun contacten met de sociale huurders beperken tot conflictsituaties, onder meer in het geval van huurachterstal. Het imago van de sociale huisvestingsmaatschappijen zou echter veel baat hebben bij een meer sociale opstelling. Ze vergeten hun dubbele opdracht: kansarmen en kwetsbare bewoners een degelijke woning aanbieden én borgstaan voor de sociale leefbaarheid in de sociale wijken en complexen.

Ik meen dan ook dat er nood is aan een nieuwe beleidscultuur en aan een actief optreden van de overheid terzake. Een verhoging van de middelen van de bouwmaatschappijen is noodzakelijk, want op dit ogenblik kunnen ze onmogelijk aan hun dubbele opdracht voldoen. Dat bepaalt mee hun negatief imago. De over-

heid moet in de beheerscontracten die ze in de toekomst met de bouwmaatschappijen zal afsluiten, bepalen dat die maatschappijen werk moeten maken van de sociale dimensie. Dat is essentieel.

Een tweede werkformule, waarvan ook sprake is in de Wooncode, is de erkende huurdienst. We denken daarbij vooreerst aan nieuwe wooninitiatieven als sociale verhuurkantoren (SVK's) en huurdersbonden. De SVK's ontstonden in de jaren tachtig door het tekort aan sociale huurwoningen. De behoeften in de onderste segmenten van de woningmarkt waren toen zeer groot. Deze SVK's zijn ontstaan op lokaal vlak, vanuit het opbouwwerk, vanuit welzijnsprojecten en vanuit OCMW's. Ze vervullen een brugfunctie tussen kleine eigenaars en kansarme huurders. Kleine verhuurders zoeken huurders die zekerheid kunnen bieden op het vlak van maandelijkse betaling en van onderhoud. Kansarmen kunnen die zekerheid niet garanderen. Daarom treden de SVK's op als hun woordvoerder en als onderverhuurders. Ze waarborgen het betalen van de huur en het onderhoud. Daarnaast begeleiden ze de bewoners ook, maar op een emancipatorische en niet op een betuttelende manier. Als voorzitter van het Vlaams Overleg Bewonersbelangen, de koepel van de sociale verhuurkantoren, ben ik goed geplaatst om dat te weten.

Deze formule is een succes. Sinds de Vlaamse regering drie jaar geleden met 9 SVK's en met het VOB als hun koepel bij wijze van experiment de zogenaamde SVK-conventie afsloot, zijn er veertig nieuwe SVK's gestart; er staan er nog enkele op stapel. Zo is het provinciebestuur van Vlaams-Brabant bezig met de oprichting van twee intergemeentelijke SVK's op het niveau van de bestuurlijke arrondissementen. De formule beantwoordt dus duidelijk aan een behoefte. Alle negen conventie-SVK's die opgenomen zijn in het contract met de overheid, situeren zich overigens allemaal in SIF-plusgemeenten, hoewel er op dat ogenblik nog geen sprake was van SIF. Dat is een bewijs van het feit dat de SVK's een goede voeling hebben met de sociale realiteit. Nu is het al zo ver gekomen dat veel eigenaars de mogelijkheden die geboden worden door de sociale verhuurkantoren opzoeken. Dat bewijst dat de bemiddeling tussen huurder en verhuurder via een sociaal verhuurkantoor vruchten afwerpt.

De armoedeproblematiek en de woonproblematiek veronderstellen heel wat sociale inspanningen. Dat betekent meer dan financiële tegemoetkomingen en investeringen in bakstenen. Op objectieve gronden valt veel te zeggen voor een verhoging van de middelen in het kader van het woonbeleid en voor een specifieke aandacht voor de kansarmen als bijzonder doelpubliek. Een goede huisvestingssituatie is vanuit het standpunt van de overheid een goede zaak, zeker ook op budgettair vlak. Wie slecht woont heeft meer gezondheidsproblemen. Kinderen die slecht wonen presteren minder goed op school en moeten vaker overzitten. Kansarmen participeren minder, minder lang en op een lager niveau aan het onderwijs, zodat ze het moeilijker hebben om een behoorlijke positie te verwerven op de arbeidsmarkt. Er is dus een samenhang tussen slecht wonen en de globale maatschappelijke problematiek en de daaraan verbonden kosten. Dit verband veronderstelt wel er meer aandacht aan te besteden. Als er niet voldoende middelen zijn, dan is een meer selectieve aanwending ervan een eerste vereiste. De sociale opdracht van de huisvestingssector is een aandachtspunt van eerste orde.

De voorzitter : Wie professor Goossens kent, wist dat zijn uiteenzetting niet louter academisch zou zijn. We hoorden een boeiend en soms controversieel betoog. Nu zou ik aan de heer Geerts willen vragen hoe de huisvestingsmaatschappijen concreet inspelen op de armoedeproblematiek.

De heer Vic Geerts, directeur van CV Ideale Woning te Berchem : Mijn vader is erin geslaagd een sociale woning te betrekken door van vakbond te veranderen, wat destijds een gebruikelijke methode was. In elk geval heb ik hierdoor al 62 jaar ervaring in de sector. Op dit ogenblik ben ik zaakvoerder van De Ideale Woning. De naam is even onmogelijk als de opdracht. De Ideale Woning is een gemengde maatschappij die actief is in 21 gemeenten van het arrondissement Antwerpen, met inbegrip van de stad zelf, waar 3.000 van onze 5.000 woningen zich bevinden. Wij beschikken over 3.000 appartementen en 2.000 eengezinswoningen.

Met de sector privé-woningen worden wij relatief weinig geconfronteerd, tenzij wanneer wij erin slagen iemand uit een verwaarloosde woning te halen. Helaas wordt die dan onmiddellijk vervangen door een nog meer kansarme. Dit fenomeen behoort tot de kernproblemen van een district als Borgerhout. Een ander vrij recent woonprobleem is dat van de permanente campingbewoning. Na zes maand domiciliëring op een camping heeft men absolute voorrang op de wachtlijst voor een sociale huurwoning, waarna weer iemand anders terechtkomt op de camping, enzovoort.

Ook wij vinden het grondwettelijk recht op wonen onbetwistbaar. Het moet echter voorzichtig worden ingevuld. Ervaring in Groot-Brittannië, bijvoorbeeld in Glasgow, leert dat een absolute toepassing van dit recht kan leiden tot de vernietiging van een wijk. Geldt het recht onverminderd voor iemand die op korte tijd een woning vernielt, de buurt terroriseert of zijn huur niet betaalt ?

De sociale huisvesting op zichzelf kan nooit alle armen in Vlaanderen opvangen. De 130.000 sociale huurwoningen in Vlaanderen volstaan niet, zelfs niet als zij exclusief voor de armen worden bestemd en worden aangevuld met de infrastructuur van de gemeenten, de OCMW's en de SVK's. Armoede heeft vele facetten. Een hiervan is een andere wooncultuur. Dit leidt tot moeilijkheden bij een te hoge concentratie. Het stedelijk patrimonium van appartementen is niet geschikt om een te groot aantal risicogroepen te huisvesten. Hierdoor verslechtert het leefklimaat al te zeer.

Vanaf de wetgeving van 1919 werden onmiddellijk een groot aantal sociale huisvestingsmaatschappijen opgericht. Zij ontwikkelden snel een hoge graad van activiteit. Volgens professor Goossens was het sociaal gehalte toen hoog, maar men mag niet vergeten dat er toen nog geen enkele inkomensrestrictie bestond. De woningen waren beschikbaar voor iedereen. Het ging veeleer om volkshuisvesting dan om sociale huisvesting. Pas in 1961 werd de eerste inkomensrestrictie ingevoerd. De hogere inkomens dienden vanaf dan aanvankelijk tot 200 en later 160 percent van de huurprijs te betalen. In 1981 werd de volledige koppeling aan het inkomen ingevoerd. Dit bepaalt namelijk of men meer dan, evenveel als of minder dan de basis-huurprijs betaalt.

Hoewel de armen niet de enige doelgroep van de sociale huisvestingsmaatschappijen zijn, hebben zij toch een relatief groot aandeel in ons klantenbestand. De nieuwe regeling die sinds 1981 geldt, heeft immers de huurprijs voor de meer gegoeden de hoogte ingejaagd. Zij zijn vertrokken en vervangen door minder gegoeden. Nochtans brengt een groot aantal risicogroepen gevaren mee voor gebouw en buurt. Paradoxaal genoeg is het patrimonium van de koopwoningen, dat bestaat uit grotere kavels met al dan niet volledig vrijstaande woningen, beter geschikt voor dit soort wooncultuur. Voor de armen zal het privé-initiatief iets moeten doen. Ofwel moet Domus Flandria zeer snel tienduizenden woningen realiseren, maar dat acht ik niet mogelijk.

De allerarmsten slagen er zelfs niet in zich bij een sociale huisvestingsmaatschappij in te schrijven. Vaak willen ze zelfs niet weg uit de slechte woning die ze betrekken. Hoe moet men deze mensen bereiken ? Gedurende een korte periode hebben ze voorrang gekregen op de lange wachtlijsten. Deze maatregel werd echter weer ingetrokken, omwille van de financiële consequenties inzake huurprijs.

Voor de kanslozen hebben de sociale huisvestingsmaatschappijen geen oplossing. Er zijn geen middelen voor hun begeleiding.

Thans staan we machteloos tegenover dit soort gevallen. Het is schrijnend om zulke gezinnen uit hun woning te moeten zetten op het moment dat de woning zo verkommerd is dat er echt geen andere uitweg meer overblijft. Veel mensen kunnen door ons met de huidige middelen echt niet geholpen worden. Het is een nieuw fenomeen dat sommige armen in onze woningen niet willen of durven komen wonen. Er leeft vooral bij oudere bewoners angst om te verhuizen. Vaak is hun houding ingegeven door racistische motieven.

Armen kunnen voor grote problemen zorgen in gebouwen die niet voor hen geschikt zijn. We zouden het aantal risicobewoners in gebouwen willen beperken. Vaak doen er zich problemen voor met vreemde inwoners die een andere wooncultuur hebben. Deze wooncultuur is uiteraard niet minderwaardig, maar kan door haar vreemdheid toch voor problemen zorgen. Vele bewoners trekken weg uit gebouwen als de concentratie van vreemdelingen en/of armen te hoog wordt. Hiervoor dienen oplossingen te worden gevonden. Deze situatie is immers onomkeerbaar : eens een gebouw een slechte naam heeft trekken sommige bewoners eruit weg terwijl er andere in de plaats komen die het zich niet kunnen permitteren om te weigeren. Er ontstaan zo echte concentratiebuurten. Ik kan verschillende voorbeelden opsommen. De huurwoningen die werden gebouwd in het kader van het urgentieprogramma op de Antwerpse linkeroever werden verhuurd zonder rekening te houden met de achtergronden van de huurders. Thans wordt gewag gemaakt van een negerdorp. Op de linkeroever staat die prachtige wijk nieuwe huurwoningen naast koopappartementen van dezelfde initiatiefnemer. De bouwpromotoren geraken er thans hun koopwoningen niet meer

kwijt. Bepaalde groepen stellen nu eenmaal meer problemen dan andere. Het samenwonen van eigenaars en huurders werd onmogelijk gemaakt. Een ander voorbeeld is het hof Ter Loo : 60 % van de bewoners zijn er vreemdelingen. In een ander groot gebouw in het Antwerpse dat ik niet meer bij naam mag noemen verblijven er niet minder dan 20 verschillende nationaliteiten. Er moet een keuze worden gemaakt : ofwel worden alle risicobewoners bij elkaar gezet, ofwel wordt er geopteerd voor spreiding. Zelf ben ik afkomstig van het Kiel. Vroeger woonde in de sociale woningen zonder veel comfort een heterogeen publiek. Thans takelt het Kiel volledig af. Veel winkels staan leeg en de winkels die overblijven zijn meestal van mindere kwaliteit. Kan het de bedoeling van een sociale huisvestingmaatschappij zijn om kansarme buurten te creëren en bestendigen ?

Extreme risicogeveallen zouden door sociale huisvestingsmaatschappijen moeten kunnen worden geweigerd. Voor deze gevallen heb ik echter geen andere pasklare oplossing klaar. Deze risicogeveallen zorgen voor teveel problemen voor de omwonenden. Een voorbeeld : in een gemeente in het Antwerpse werd een nieuwbouwwijk opgericht van 32 woningen. Hoewel er geen grote gezinnen van vreemdelingen kandidaat waren om er te wonen, hebben we er toch één gezin vreemdelingen geplaatst, dat niemand stoort en geïntegreerd is. Dat geldt echter niet voor een ander gezin waarvan de risicofactor kleiner leek, omdat het sociaal begeleid werd. De mensen die naast hen wonen klagen over geluidsoverlast, geurhinder, een autowrak in de voortuin en een enorme schotelantenne in de achtertuin. Wanneer contact wordt opgenomen met de begeleidingsdienst luidt het antwoord dat men daar enkel helpt bij het zoeken naar een sociale woning en enkel een poging kan doen om tot overleg te komen. Lukt dat niet dan kan men naar de vrederechter stappen die niet geneigd zal zijn de persoon uit zijn sociale woning te zetten. Uit die wijk zijn op vier jaar tijd 14 huurders weggetrokken die allemaal recht hadden op een sociale woning. Er is nood aan middelen om dergelijke situaties te verhelpen.

Zo kom ik tot het financiële aspect. Wij werken met de zogenaamde basishuur, gebaseerd op het bedrag dat de maatschappij nodig heeft om rond te komen. De armste huurders betalen de helft van die basishuur, de rijksten het dubbele. Als we een dubbelbetaler vervangen door iemand uit een lagere inkomensklasse dan zijn we verplicht de basishuur te verhogen. Een grote Antwerpse maatschappij besliste enkele jaren geleden enkel nog aan de armsten te verhuren, maar was op drie jaar tijd verplicht de basishuur met maar liefst 35 percent te verhogen. Dit weegschaalmechanisme moet nu eenmaal in evenwicht blijven.

Er zijn veel mensen die bij ons wonen, maar op een andere plaats gedomicilieerd zijn, de zogenaamde domiciliefraude. Onze maatschappelijke assistenten bellen geregeld 's avonds aan, waarna wordt opengedaan door een man in pyjama die door de kinderen met papa wordt aangesproken maar officieel op een andere plaats woont. Als gevolg daarvan betalen die gezinnen een lagere huishuur en zijn wij verplicht de basishuur te verhogen. Ook OCMW's worden daarmee geconfronteerd, maar hun maatschappelijke assistenten kunnen optreden : zij mogen vaststellen dat er wordt samengewoond waarna de bewijslast wordt omgedraaid.

Het inkomen van kinderen vanaf 25 jaar telt mee bij het vaststellen van het volledige inkomen. In september moeten de huurders hun inkomen aangeven waarna ze in december geïnformeerd worden over de nieuwe huur die vanaf januari ingaat. In 1996 zijn er 114 kinderen 25 geworden, dus zou hun inkomen vanaf 1 januari 1997 meetellen. Tussen 1 oktober en 31 december 1996 zijn er maar liefst 36 – dus 31,5 percent – van domicilie veranderd. Ik ben er vrijwel zeker van dat minstens 20 tot zelfs 25 percent daarvan bij een tante is gedomicilieerd. Daartegen kunnen wij echter niet optreden.

Uit cijfers van onze sociale assistenten blijkt dat 6 percent van de huurders samenwoont, zonder dat te melden en dan heb ik het alleen maar over de vastgestelde gevallen. Dat laat me toe te stellen dat 10 percent niet overdreven is. In de stad Antwerpen zou het zelfs 15 percent bedragen. Wij hebben nood aan middelen om tegen deze onrechtvaardigheden op te treden.

Over welke instrumenten beschikt de huisvestingsmaatschappij om voor huisvesting voor armen te zorgen ? De maatschappij op zich is al een instrument, maar het zorgt niet alleen voor de huisvesting van armen. Anders is er dringend nood aan een nieuwe aanpak. Als we ons specifiek op de armsten richten moeten we subsidies krijgen voor onze werking. Want eigenlijk worden onze maatschappelijke assistenten nu betaald door de huurders. Nu wordt alleen de bouw en het onderhoud van de woningen gesubsidieerd.

Als mensen meer verdienen en hun sociale woning opzeggen komt er uiteraard plaats vrij voor mensen met een lager inkomen, maar dit heeft financiële gevolgen. De domiciliefraude speelt hier ook een rol.

Wat we zeker moeten doen, en minister Leo Peeters heeft daartoe al een aanzet gegeven, is bouwen op een kleinere schaal. Daarnaast moeten we eveneens streven naar gemengde bebouwing en onderbezette woningen vrijmaken. Het komt voor dat bejaarden in een groot huis blijven wonen. Enerzijds is het delicaat daaraan iets te doen, maar anderzijds krijgen veel grote gezinnen hierdoor geen kans. Door het weeg-schaalmechanisme zijn alle andere huurders verplicht solidair met de bejaarden waardoor de onderbezetting eigenlijk gesubsidieerd wordt.

Ik zou het willen hebben over de opdracht van de maatschappijen om armen te huisvesten. Maatschappijen kunnen meer doen. Armen moeten de belangrijkste doelgroep blijven. Ik weet wel dat maatschappijen die al 75 jaar een bepaalde weg volgen, die gewoon voort volgen. Maar maatschappijen kunnen samenwerken met andere instanties en organisaties die actief zijn rond armenzorg.

Belangrijk is dat er gezocht wordt naar een vorm van begeleiding van een aantal mensen. Voor licht mentaal gehandicapten of ex-psychiatrische patiënten bestaan vormen van begeleid wonen. Voor armen bestaat zo iets niet. Nu zijn we verplicht om de rechten van de mensen te laten primeren op hun welzijn. We zien vaak drama's ; kinderen die geen kansen krijgen. Er zou een middel moeten zijn om die mensen te begeleiden.

De voorzitter : Dan gaan we nu over tot de vragen.

De heer Jacky Maes : In de analyse van professor Goossens waren twee opvallende zaken. De opdracht van de sociale huisvestingsmaatschappijen is verloren gegaan. Er moet doelbewust gewerkt worden aan hun imago. Er moeten meer middelen komen. Ik wil meer informatie over de sociale inspanningen die volgens professor Goossens moeten geleverd worden. Hij wees er ook op dat de meeste vennoten enkel oog hebben voor bakstenen. Wil hij daarmee aangeven dat er geen nieuwe woningen meer nodig zijn, maar wel begeleiding ? Ook wil ik wijzen op het probleem van campingbewoners. Dat wordt een regelrecht drama. In de gemeente Middelkerke zijn 500 gezinnen ingeschreven met als adres de camping. Zij wachten op een sociale woning. Aan de kust zijn er duizenden gezinnen die op die manier nog jaren de sociale woonmarkt zullen blokkeren. Voorts wil ik er op wijzen dat ik geschokt ben door de term kanslozen, alsof er voor hen geen enkele kans meer is. Ook het woord negerdorpen kan men beter laten vallen.

De heer Peter De Ridder : Het aandeel in het budget voor wonen is gestegen. Maar hoe verhoudt dit zich tot de verschillende inkomensgroepen ? Professor Goossens pleit ervoor om zekerheid te creëren, maar hoe wil hij dat realiseren ? Hij wees er ook op dat de situatie van oudere eigenaars moet veranderen. Een groot deel van hun huizen wordt niet gebruikt. Hoe wil hij de woonmobiliteit of de splitsing van woningen stimuleren ? Voorts is er het probleem van gemeentelijke fiscaliteit. Gemeentebesturen opteren vaak voor villaverkavelingen. Goedkope verkavelingen zijn niet interessant omdat dit een dubbele weerslag op het budget heeft. De fiscale inkomsten zijn gering en voor de OCMW's moet er meer geld uitgetrokken worden. De gemeentelijke fiscaliteit is dus een rem voor het creëren van bijkomende woningen. Hoeveel percent van de 25 percent private huurwoningen zitten in een goedkopere prijsklasse ? Aangezien de prijzen er het snelst stijgen, is de vraag groter dan het aanbod. Dus er zijn te weinig huurwoningen. Is dit een pleidooi voor subsidies om eigendom te verwerven ?

Mevrouw Patricia Ceysens : Ik merk een tegenspraak tussen beide sprekers op. Professor Goossens zegt dat risicogroepen wetenschappelijk niet bestaan. Ik wil dan ook graag meer uitleg bij zijn vraag naar een selectief beleid. De heer Geerts heeft het daarentegen wel over het bestaan van risicogroepen. Professor Goossens wijst er op dat de factor zekerheid weggevallen is, maar dat men op verzekerbare domeinen wel zekerheid kan bieden. Het idee van een verzekering tegen inkomensverlies bij eigendomsverwerving, werd al door de heer Jacky Buchmann geopperd, maar is inmiddels weer afgeschaft. Nu wordt het weer gelanceerd. Huursubsidies worden niet gepromoot, ze worden zelfs moeilijker gemaakt. Nochtans kan dit voor kansarmen een belangrijk instrument zijn.

Professor Luc Goossens : In de naoorlogse geschiedenis kregen bouwmaatschappijen de opdracht om het tekort aan woningen op te vangen met een intensief bouwprogramma. Onderzoek in de jaren '60 toonde

aan dat bouwprogramma's de ongewenste conjuncturele schommelingen probeerden weg te werken. De overheid oefende een grote druk uit om te bouwen. Dit gebeurde ook en het woningtekort werd opgevangen. Het overheidsbudget voor wat nu kwaliteitsbewaking heet en destijds krotbestrijding werd genoemd, bedroeg in de periode van welvaartsopbouw gemiddeld nog geen 5 percent. De strijd tegen krotwoningen kwam neer op een sloopbeleid. De ruimte werd opgevuld met vervangende bouwprojecten in functie van de tertiaire sector.

Een rooskleurig toekomstperspectief is inherent aan de periode van de welvaartsstaat. De armoedeproblematiek was toen ook niet zo nijpend. Ik heb dan ook begrip voor het feit dat de sociale bouwmaatschappijen geleidelijk ontwend zijn aan de doelgroep van de armen en zich eerder gericht hebben op het modale gezin. Als de heer Geerts zegt dat de bouwmaatschappijen zich van bij de aanvang moesten richten op de gezinnen met middelgrote inkomens dan heeft hij gelijk. Maar zelfs bij deze doelgroep was in de aanvang de kernopdracht sociale begeleiding, zelfs bij eigendomsverwerving. In de jaren zestig is dit geleidelijk veranderd. De huidige crisissituatie met onzekerheid, armoede en een situatie van minder stabiele gezins- en partnerrelaties bewijst dat we niet meer in een welvaartsstaat leven. We stellen vast dat zowel de overheid als de sociale bouwmaatschappijen teveel rekening houden met de modale gezinssituatie uit de welvaartsperiode. In de mate dat de bouwmaatschappijen wel willen inspelen op de meest problematische doelgroep, worden ze hiervoor niet gefinancierd. Er moeten middelen vastgelegd worden voor sociale begeleiding. Enkel indien de sociale bouwmaatschappijen hun sociaal profiel invullen, kunnen ze voor de kansarmen een aanvaardbare partner zijn. De overheid moet hiervoor middelen ter beschikking stellen. Het voorbeeld van de sociale verhuurkantoren en de huurdersbonden is hiervoor een goed uitgangspunt. De sociale realiteit is er, we moeten een crisisstrategie hanteren en niet de strategie van de welvaartsstaat.

Uit heel het onderzoek van de campingbewoning blijkt dat de vaste bewoners van de campings vaak uit een grote stad verdreven zijn. Dit maakt duidelijk dat het gemeentelijk niveau onvoldoende is om de situatie op te vangen. De effecten worden immer gegenereerd in andere gemeenten. Heel het verhaal van de heer Maes klopt maar indien men verdreven is uit de private huurmarkt en kans wil maken om in de sociale huursector aan zijn trekken te komen, is dit een strategie die getuigt van creativiteit. Ons systeem is hier niet tegen opgewassen. Ook de zogenaamde sociale fraude is vaak enkel een overlevingsstrategie. Sommige groepen migranten proberen bovenaan de lijst te komen van de sociale huurwoningen. Men kan hen dit moeilijk kwalijk nemen. De sociale maatschappijen zouden dit beter aan de overheid signaleren en hen op hun verantwoordelijkheden wijzen onder meer inzake sociale begeleiding.

Er is duidelijk sprake van migranten- en armenculturen. De strategie moet op de diversiteit van het doelpubliek afgestemd zijn. Nu richt men zich veel te veel op het modale gezin van de jaren zestig.

Mevrouw Patricia Ceysens : U pleit hier voor de wet van de jungle en het recht van de sterkste. Dit is toch weinig eerlijk.

Professor Luc Goossens : Ik wil enkel zeggen dat de nood dermate hoog is dat de mensen er alles voor over hebben om te voorzien in een behoorlijke woonsituatie. De kansarmen worden geconfronteerd met het ideaalmodel van eigendomsverwerving. In Nederland kiezen veel meer mensen voor de huursector, gewoon omdat er een bewonersvriendelijke huurwetgeving is. Hier heerst het conflictmodel, het zou beter zijn een constructief model uit te werken dat steunt op de gemeenschappelijke belangen van huurder en verhuurder. Heel weinig huurders doen nu beroep op de steun voor renovatie. Zij hebben er immers, onder meer gezien de geringe woonzekerheid, weinig belang bij om zelf te investeren.

De voorzitter : Kan u nu de vragen van de heer De Ridder beantwoorden ?

Professor Luc Goossens : Een aantal publicaties, waaronder het doelgroepenonderzoek, aangevraagd door de toenmalige verantwoordelijke minister, de heer De Batselier, tonen aan dat de stijging van de woonuitgaven vooral voor jongeren, éénverdieners en bejaarden een nijpend probleem wordt. Zowel bij eigenaars als bij huurders is er een toenemende woonlast op het gezinsbudget. Dit gaat vaak ten koste van andere noodzakelijke gezinsuitgaven zoals voeding.

De heer Chris Vandenbroeke : U zei dat de woonkosten gemiddeld twintig percent uitmaken van het gezinsinkomen. Zijn de kosten voor verwarming en verlichting daar in begrepen ?

Professor Luc Goossens : Banken die een hypothecaire lening verstrekken, gaan uit van die regel. In een gemiddeld Vlaams gezin wordt twintig percent van het inkomen aan woonkosten uitgegeven. De lasten voor verwarming, verlichting en onderhoud komen daar nog bij. Zo evolueren we van twintig naar drieëndertig percent van het inkomen. Dit wordt algemeen beschouwd als een onaanvaardbaar deel van het inkomen. Ik zal ervoor zorgen dat de commissie verwijzingen krijgt naar relevante studies hierover.

De heer De Ridder vroeg ook naar mogelijkheden om meer zekerheid te creëren. Een maatregel van gewezen minister Buchmann heeft gezorgd voor een verzekering tegen inkomensverlies. Dit is in principe zeer goed, maar de reële mogelijkheden die hierdoor aan de gezinnen geboden werden, zijn onvoldoende gebleken. Deze verzekering had immers slechts betrekking op vijf jaar en is bovendien degressief, terwijl een hypothecaire lening doorgaans betrekking heeft op twintig of vijftientwintig jaar. Er werd ook gevraagd naar andere pistes om meer zekerheid te bieden. In de nieuwe huurwet die vanaf 1997 in voege getreden is, wordt op de private huurwoningmarkt meer woonzekerheid geboden. In het sociale huurstelsel hebben de huurders een nagenoeg volstrekte huurzekerheid. Er moeten al zeer zware feiten gepleegd zijn eer iemand uit zijn woning gezet wordt. Bij eigendomsverwerving is de partner van de bouwheer een financiële instelling. Dan kan de overheid moeilijk afstappen van de economische logica. Als men een oplossing zoekt voor de huisvesting van kansarmen, dan moet men wel van de economische logica afstappen, bijvoorbeeld van de budgettaire stelregel die de huisvestingsmaatschappijen opgelegd krijgen. We moeten een meer sociale logica ingang doen vinden. Een overheid die de ambitie heeft een sociale woonpolitiek te voeren moet daarvan de consequenties dragen.

De heer Peter De Ridder : Is het probleem van het overmatig lenen echt zo groot als ik denk ? Op dit ogenblik circuleren er zwarte lijsten van wanbetalers. Moeten er geen positieve lijsten opgesteld worden die de banken kunnen raadplegen eer ze een lening verstrekken ? Kan dit een bijdrage zijn aan dit probleem ?

Professor Luc Goossens : Ik kan dit nu niet met concrete cijfers illustreren, maar het gaat zeker niet om een klein probleem. Uit een recente publicatie van de bank BBL blijkt dat het aantal gezinnen dat te veel leent voor eigendomsverwerving toeneemt en problematisch wordt. Inzake de consumptieleningen is het probleem nog groter. Daarover heeft de Koning Boudewijnstichting studies gepubliceerd. Kansarmen worden voortdurend verleid door agressieve reclame. Ze zijn nog minder dan de doorsnee consument bestand tegen de verleidingen van de consumptiemaatschappij. Achterstallige huren bij de bouwmaatschappijen zijn hiervan het gevolg. Een grotere openheid op dat vlak kan een stap in de goede richting zijn. Leningen mogen niet zo maar worden toegekend. Zo is er op dit ogenblik bij het aangaan van een lening voor de aankoop van een nieuwe wagen geen eigen directe inbreng vereist en nagenoeg geen enkel onderzoek naar draagkracht.

Voor oudere eigenaars kunnen stimuli, die woonmobiliteit en een rationeel woonruimtebeheer in de hand werken, een stap in de goede richting zijn. Het pakket woonruimte dat beschikbaar is kan voor een deel aan de behoeften voldoen. Het aantal alleenstaanden neemt enorm toe en daarom is ook de vraag naar woningen voor alleenstaanden toegenomen. Dit kunnen we beter eerst trachten op te vangen via rationeel woningbeheer dan door nieuwbouw. Zo wordt het ook mogelijk de resterende open ruimte beter te beschermen.

In de voorstellen van de Wooncode wordt er gepleit voor een solidariteitsfonds tussen woonmaatschappijen. Men kan ook een grotere solidariteit tussen gemeenten bepleiten. Niet alle gemeenten kunnen woningen voor kansarmen voorzien. Wie het wel doet mag echter niet in de kou blijven staan. Daarom is een meer geüniformiseerde gemeentelijke fiscaliteit noodzakelijk.

Een kwart van de woningmarkt behoort tot de private huursector. Hoeveel huurwoningen moeten er daar ter beschikking komen ? Er zou nood zijn aan negentigduizend bijkomende betaalbare huurwoningen. Dit kan gebeuren via rationeel woonbeheer of door nieuwbouw. We moeten daarvoor de meest aangepaste formule zoeken. De bouwmaatschappijen moeten hun oog laten vallen op de private huurmarkt. Ze moeten, zoals de SVK's, contacten leggen met privé-verhuurders. Zo kunnen er meer mogelijkheden voor kansarmen ontstaan.

In principe ben ik niet gekant tegen huursubsidies. Dit is echter geen goede piste in een vrije markt. Als men in de huidige omstandigheden huursubsidies zou gaan toekennen, dan vrees ik dat veel verhuurders erop gaan anticiperen. Ze gaan die huursubsidie vooraf in de huurprijs incalculeren. In het laagste segment van de private huurmarkt is de woningkwaliteit echter zeer slecht en deze kwaliteit zal niet verbeteren door de huursubsidie. De lagere inkomenscategorieën zoeken immers in de eerste plaats naar een betaalbare woning, eerder dan naar een goede woning. Woningen van slechte kwaliteit raken toch verhuurd. Ik ben daarom voorstander van een strikte koppeling van prijs en kwaliteit van de woningen. In dat geval kan een huursubsidie een goede oplossing zijn.

De heer Peter De Ridder : Is het zinvol om met renovatiepremies te werken in het laagste segment van de woningmarkt ?

Professor Luc Goossens : Het recente onderzoek van de administratie inzake de woningkwaliteit in Vlaanderen maakte duidelijk dat niet minder dan 643.000 woningen in aanmerking komen voor renovatieinvesteringen : 426.000 voor lichte en 216.000 voor zware renovatie. Deze zijn in elk geval goedkoper dan vervangende nieuwbouw. Voor zo'n 22.000 woningen is renovatie boter aan de galg. Ze zijn niet meer op rendabele wijze te redden. Een gelijktijdige inspanning door de overheid, de eigenaar en de huurder is misschien een mogelijkheid.

De voorzitter : Mevrouw Ceysens wou opheldering over de tegenstrijdige opvatting van de gasten over risicogroepen.

Professor Luc Goossens : Als ik gezegd heb dat dergelijke groepen niet bestaan, was dat onnauwkeurig. Ik bedoel dat men niet alle kansarmen over dezelfde kam mag scheren. Ook binnen deze groep bestaan zeer uiteenlopende culturen. Als men kansarmen geen mogelijkheden biedt, kunnen zij wellicht een risicogroep worden. Ik denk niet dat de heer Geerts en ik op een verschillende golflengte zitten.

De heer Vic Geerts : Er zijn groepen die meer risico's creëren dan andere. Over het algemeen ondergaan ouderen de risico's, terwijl jongeren ze doen ontstaan. Het respect voor het behoud van de woning is een waarde die men tegenwoordig minder belangrijk schijnt te vinden. Mijn vader zei altijd : zoon, op straat kan men eten, maar niet slapen.

Professor Luc Goossens : Sinds het begin van de economische crisis in 1972 is onzekerheid een kenmerk van onze samenleving geworden. Ten tijde van de welvaartsstaat bestond dit fenomeen amper. Men vond na zijn studies bijvoorbeeld automatisch werk. Dat is niet langer het geval. Het probleem is dat de structuren van onze maatschappij nog te zeer stammen uit de tijd waarin zekerheid evident was. We moeten het fenomeen van de onzekerheid ernstig nemen.

Mevrouw Patricia Ceysens : Professor Goossens stelde dat er geen wetenschappelijke studies bestaan die aantonen dat een grote concentratie kansarmen tot gettovorming leidt. De heer Geerts daarentegen pleit voor een sociale mix in naam van de leefbaarheid.

De heer Vic Geerts : De wetenschap moet een inhaalbeweging maken. De studie die de problemen van concentraties van risicogroepen aantoont bestaat nog niet. In de praktijk zijn deze vrij recente fenomenen evenwel al goed bekend.

Professor Luc Goossens : Ik dank de heer Geerts voor de schitterende voorzet. Er is inderdaad dringend nood aan beleidsvoorbereidend wetenschappelijk werk ter zake. De huidige minister is daar al mee begonnen. Het zou echter een structureel gegeven moeten worden. Deze structurele aanpak komt onvoldoende aan bod in de nieuwe Wooncode.

De heer Vic Geerts : Mijn uitspraak over de kanslozen was geïnspireerd door de voorzitter van een groot Vlaams OCMW. Kanslozen vormen de overtreffende trap van kansarmen. Het is waar dat de omgang van de sociale huisvestingsmaatschappijen met de huurders niet overal even kwaliteitsvol is. Als men kritiek geeft, dient men dat echter gericht te doen. Men moet namen noemen en vermijden om goede, gedreven mensen te treffen.

De voorrang van campingbewoners op de wachtlijsten kan misbruikt worden door caravaneigenaars die hun domicilie aanpassen. Dit valt wellicht gemakkelijk te corrigeren. Er wordt gefraudeerd bij de inkomstenaangifte die nodig is bij de inschrijving. Ernstiger nog zijn de misbruiken door zittende huurders. De huurprijs is immers altijd lager dan die op de privé-markt voor een gelijkaardige woning.

Er wordt wel eens met Nederland vergeleken. De situatie is echter helemaal anders, aangezien de huurwoningen daar 65 percent van de markt uitmaken. Bovendien is de volkshuisvesting eigenaar van niet minder dan de helft van het woningbestand. Dit creëert veel meer spreidingsmogelijkheden, al bestaan ook daar voorbeelden van minder geslaagde wijken zoals de Bijlmer en Lelystad.

Tot slot wil ik toch nog onderstrepen dat de sociale huisvestingsmaatschappijen in meer geïnteresseerd zijn dan in vastgoed.

Mevrouw Veerle Heeren : Mijn ervaring heeft me geleerd dat bouwmaatschappijen niet enkel met bakstenen bezig zijn. Het Nieuw Dak in Genk, dat onlangs de prijs van de Vlaamse Gemeenschap ontving rond het project Sociale Vernieuwing, is illustratief voor de ontwikkelingen van de laatste tien tot vijftien jaar. Dergelijke initiatieven zijn vaak afhankelijk van de dynamiek van een zaakvoerder. We moeten terzake proberen garanties te verkrijgen, via de Vlaamse Wooncode, waarvan het ontwerp voorligt : de overheid bepaalt de doelstellingen van de bouwmaatschappijen en koppelt daar middelen aan.

We moeten de vraag stellen wie de huisvesting van kansarmen gaat betalen. Ondanks de lange wachtlijsten en het nijpende gebrek aan middelen hebben we vorig jaar het pleidooi voor een bijkomende 800 miljoen frank verloren : het budget is toen naar Onderwijs gegaan. Ieder departement wil immers meer middelen.

Getto's bestaan volgens mij wel degelijk. Het gaat om constructies uit het verleden waar slechts op langere termijn iets kan aan gedaan worden. Het probleem bestaat vooral in de grote steden.

In verband met de koopsector ziet u één en ander blijkbaar nogal negatief. Bestaan er studies over de kostprijs voor de gemeenschap voor een huurwoning ten opzichte van een koopwoning ? De bank voor armen, die in aantal Afrikaanse landen is opgericht, is een interessante piste. Ook armen willen immers graag een woning verwerven. Bestaat er onderzoek rond dergelijke projecten ?

De studie door het Vlaams Overleg Bewonersbelangen (VOB) over de rol van de SVK's wordt in vraag gesteld. We hopen op een nieuwe studie. Heeft u zicht op de kostprijs van de SVK's ? Een vergelijking met de bouwmaatschappijen zou interessant kunnen zijn. U zegt dat zij zich meer moeten richten tot de privé-woningmarkt. Ik veronderstel dat u daarmee bedoelt dat ze woningen in slechte staat moeten verwerven. De minister heeft de betrokken regelgeving overigens al vereenvoudigd. De bouwmaatschappijen krijgen meer kansen om woningen van lagere kwaliteit op te kopen.

Men kan het de mensen moeilijk kwalijk nemen dat ze proberen sociale fraude te plegen. Thans beschikt de overheid over te weinig wapens om het probleem aan te pakken ; maatregelen blijken in de praktijk niet eenvoudig.

Er werd overgeschakeld van een systeem van huisvestingspremies naar een systeem van tegemoetkomingen. Bestaan er studies met een evaluatie van deze verschuiving ? De kansarmen zouden niet geneigd zijn om de tegemoetkomingen aan te vragen. Kansarme eigenaars zouden vaak niet in staat zijn om een minder kwaliteitsvolle woning te verbeteren.

Professor Luc Goossens : U stelt erg veel vragen. Ik zal me beperken tot een verwijzing naar mogelijke bronnen en tot een begin van een antwoord.

Er is geen onderzoek gedaan naar de kostprijs van een huurwoning ten opzichte van die van een koopwoning. Een sociale koopwoning kan beneden de marktprijs worden verkocht. Mits de nodige creativiteit zijn er meer verschuivingen naar de koopsector mogelijk. De middelen tot eigendomsverwerving moeten op een meer doelmatige wijze worden ingezet.

Drie jaar geleden heeft de Vlaamse regering een conventie opgesteld met de 9 SVK's en het VOB. Naast de halfjaarlijkse tussentijdse rapporten moest het VOB voor een definitief evaluatieverslag zorgen. Tegen eind mei zal dit klaar zijn. De administratie en de bevoegde minister moeten de definitieve eindevaluatie maken. Wij voeren enkel de conventie uit. In het raam van de conventie worden de 9 SVK's en de koepel gesubsidieerd voor 25 miljoen frank. Op het niveau van de koepel werken één voltijdse coordinator en halftijdse administratieve kracht. De 9 SVK's krijgen personeelssubsidies en werkingsmiddelen. De 25 miljoen frank subsidie zijn het absolute minimum : veel activiteiten zijn nog steeds op vrijwilligerswerk gebaseerd. In de Wooncode zouden er meer garanties moeten worden gegeven voor de werkingsmiddelen en voor het personeel. De 12 SVK's die opgenomen zijn in de Wooncode zijn een strikt minimum. Er zijn nog te weinig middelen beschikbaar. Dit geldt ook voor de SVK's.

Voor wat de relatie tussen de lokale vennootschappen en de SVK's betreft, kan ik stellen dat het nooit de bedoeling van de SVK's is geweest enige eigendom te verwerven. De SVK's willen een brug vormen tussen huurders en verhuurders, borg staan voor kansarme huurders en hen begeleiden en ondersteunen tot ze zelfstandig hun woonproblemen kunnen oplossen. Ik kan niet genoeg benadrukken dat de taken en de deskundigheid van de lokale huisvestingsmaatschappijen en de nieuwe wooninitiatieven elkaar aanvullen. Een conflictmodel is hier volledig uit den boze.

Over fraude bij bouwmaatschappijen en bij huisvestingsmaatschappijen heb ik heel genuanceerd gesproken. Ik wil evenmin alle bewoners over dezelfde kam scheren. Ik neem het voor geen enkele vorm van fraude op, maar kansarmen komen dikwijls in een noodsituatie terecht waardoor ze verplicht zijn de wet geweld aan te doen. Een groot deel van die fraude heeft te maken met de overlevingsstrategie. Als we het over sociale fraude hebben, zou ik echter niet alleen naar de bewoners kijken.

Mevrouw Patricia Ceysens : Professor Goossens heeft terecht verwezen naar de nieuwe maatschappij, waar zekerheid en onzekerheid een nieuwe dimensie krijgen. Kunnen mensen leren leven met minder zekerheid ? Bestaan er studies daaromtrent ?

Professor Luc Goossens : Daarover kan ik gerust met u een volledig bezinningsweekend vullen. Er zijn immers veel zaken die daarmee verband houden.

Mevrouw Patricia Ceysens : Het is de bedoeling van een themadebat om dieper op een aantal zaken in te gaan.

Professor Luc Goossens : Het veronderstelt in de eerste plaats een volledige mentaliteitswijziging.

Mevrouw Patricia Ceysens : Gaat die voor veel mensen niet te snel ?

Professor Luc Goossens : Dat is inderdaad een probleem. Hier wordt eveneens duidelijk hoe sterk alle domeinen met elkaar verweven zijn en hoe moeilijk de maatschappelijke opdracht van de overheid wordt.

Mevrouw Patricia Ceysens : Kunt u ons geen tip geven ?

Professor Luc Goossens : Ik zal zoeken en van zodra ik iets vind zal ik het u laten weten.

De heer Vic Geerts : Ik heb er moeite mee dat we de fraude ten laste van de armen tolereren. We moeten dit terdege bespreken.

Professor Luc Goossens : We mogen fraude niet alleen bij de kansarmen zoeken. Iedereen moet zijn eigen geweten onderzoeken.

Mevrouw Veerle Heeren : U verwijst nu naar fraude door de bouwmaatschappijen waartegen de overheid heeft opgetreden. Heel wat kansarmen zijn echter de dupe van de sociale fraude. In mijn stad heeft een maatschappij een gebouw met 50 appartementen gebouwd, onder meer voor bejaarden en alleenstaande moeders. Ik nodig u uit eens te komen kijken wie er allemaal woont : veel bewoners blijven er nooit slapen.

Uiteindelijk zijn alle andere huurders daar de dupe van. De bouwmaatschappij moet dit met lede ogen aanzien.

De voorzitter : Ik voel mij verplicht de hoorzitting hier af te sluiten. Dit zou een interessant onderwerp zijn voor de commissie Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting.

BIJLAGE 5.5

Verslag van de hoorzitting van 4 juni 1997 over armoede en diverse welzijnsaspecten met de heer Frans Destoop, voorzitter van het OCMW van Kortrijk ; de heer André Desmet, voorzitter van het Vlaams Instituut ter Bevordering en Ondersteuning van de Samenlevingsopbouw (Viboso) ; de heer Wilfried Swinnen, arts van het Wijkgezondheidscentrum Gent ; mevrouw An De Riek, wetenschappelijk medewerker van het Wijkgezondheidscentrum Gent ; de heer Rudy De Cock, aandachtsambtenaar Kansarmoede Kind en Gezin ; mevrouw Gerda Masenhove, ervaringsdeskundige van Kind en Gezin ; mevrouw Marina Demeulenaer, ervaringsdeskundige van Kind en Gezin ; de heer Dirk Verboven, directeur begeleidingstehuis Hof ter Heide, bijzondere Jeugdzorg

COMMISSIE AD HOC ARMOEDE EN UITSLUITING**Vergadering van woensdag 4 juni 1997****Hoorzitting over armoede en diverse welzijnsaspecten**

De voorzitter : De OCMW's spelen een belangrijke rol bij de bestrijding van de armoede. Daarom hebben we de heer Destoop uitgenodigd. Hij is voorzitter van de Vereniging van Vlaamse OCMW's en van het OCMW van Kortrijk.

De heer Frans Destoop, voorzitter van het OCMW van Kortrijk : De commissie heeft me gevraagd om een evolutie te schetsen van het soort en het aantal armen in Vlaanderen. Wat betekent arm ? In feite is een definitie niet zo belangrijk. Als mensen niet kunnen deelnemen aan de samenleving zijn ze arm. Belangrijker is de tendensen te identificeren die altijd opnieuw optreden. Het is ook belangrijk vooraf te onderstrepen dat OCMW's niet mogen worden verengd tot verstrekkers van het bestaansminimum. Naast bestaansminima kent het OCMW bijvoorbeeld ook steun toe. Ten slotte mag er niet enkel aandacht zijn voor financiële vormen van armoede.

Het aantal bestaansminimum-gerechtigden in Vlaanderen bleef tussen 1987 en 1992 vrij stabiel. Vanaf 1993 steeg het aantal met een piek in 1997. In 1997 zijn er 28.806 bestaansminimum-gerechtigden in Vlaanderen. Daarnaast zijn er in Brussel en Wallonië nog eens ongeveer 50.000 bestaansminimum-gerechtigden : de stijging van het aantal mensen dat van een bestaansminimum leeft begon er trouwens al vroeger. De evolutie doet zich in alle arrondissementen en alle gemeenten voor. De stijging is wel zowat overal recent vertraagd.

Aangenomen wordt dat naast de echte bestaansminimumgerechtigden er nog eens zoveel OCMW-cliënten financiële steun krijgen. De bestaansminimum-gerechtigden worden gemiddeld steeds jonger. In Vlaanderen is 21 percent van de bestaansminimumgerechtigden jonger dan 25 jaar. 40,5 percent is jonger dan 35.

In Vlaanderen was in 1990 slechts 8,1 percent van de bestaansminimum-gerechtigden jonger dan 25 ; 21 percent was jonger dan 35. Door de federale overheid werd in 1996 alleen voor Vlaanderen 2.960.747.789 frank aan bestaansminimumuitkeringen terugbetaald aan de OCMW's. Daarbij moet men dan nog eens een dergelijk bedrag aan steun rekenen. Opvallend is dat het aantal alleenstaande mannen onder de bestaansminimumgerechtigden toeneemt. Slechts een kwart van de bestaansminimum-gerechtigden is gehuwd.

Niet alleen krijgen we meer werk, maar het werk wordt ook moeilijker. De complexiteit van de problematiek neemt immers toe. Financiële en andere problemen zijn veelal met elkaar verweven en het is niet gemakkelijk om uit te maken wat gevolg en wat oorzaak is. De soorten hulpaanvragen nemen daardoor toe. Het gaat niet enkel om financiële hulp : er is ook vraag naar psycho-sociale hulp, naar administratieve hulp, enzovoort.

Elk jaar krijgen we ongeveer 25 percent nieuwe cliënten. Dat is toch vrij veel. Het gevaar dreigt dat de generatie-armoede zou worden hersticht. Wie als kind in een bepaald gezin geboren wordt komt in een vicieuze cirkel terecht. Het is dan ook belangrijk veel aandacht te besteden aan jonge bestaansminimum-gerechtigden.

Ten tweede werd de vraag gesteld naar de meest voorkomende oorzaken voor de armoede. Hoe kan het OCMW daartegen optreden ? Ten eerste zijn er de zogenaamde objectieve oorzaken. De factoren werkloosheid, economische recessie en onzekere bestaansmiddelen zijn toegenomen tussen 1990 en 1994. Factoren als sociale zekerheid, gezin en administratieve redenen, zijn relatief minder belangrijk geworden. Daarnaast zijn er ook zogenaamde subjectieve oorzaken voor de armoede. De vorming en opvoeding kunnen een zeer belangrijke rol spelen in de armoedebestrijding. Subjectieve oorzaken zijn onder meer gebrek aan karakter, wat leidt tot bijvoorbeeld drank- en gokverslaving, tot aankopen op krediet enzovoort, gebrek aan vorming, gebrek aan verstand en gebrek aan gezondheid. Onlangs was ik in het kader van een cultuurproject voor kansarmen met een groep kansarmen in een schouwburg. Het viel me bijzonder op hoeveel er in de zaal gehoest werd. Deze mensen zijn over het algemeen hoorbaar en zichtbaar minder gezond. Vaak zijn ze bang voor de financiële gevolgen van een doktersbezoek.

De verschillende oorzaken kunnen niet afzonderlijk worden aangepakt : vaak vormen ze een cluster. Het OCMW moet zoveel mogelijk oorzaken aanpakken. Het moet opleiding en werkgelegenheidsprojecten organiseren, ingrijpen in de huisvesting, de buurtopbouw en de leefcultuur. In Vlaanderen wordt terzake zeer veel gedaan. Van het artikel 60, paragraaf 7 van de organieke wet wordt in Vlaanderen ongeveer dubbel zoveel gebruik gemaakt als in Wallonië waar er bovendien dubbel zoveel bestaansminimumgerechtigden zijn. De kansarmoedebestrijding moet op de agenda worden geplaatst van alle overheden, ook de lokale. Het gaat hier niet om een randfenomeen. De OCMW's moeten de mogelijkheden krijgen om acties te ondernemen. Bovendien moeten de politici aandacht hebben voor de effecten op de OCMW's van andere maatregelen, bijvoorbeeld inzake huisvesting, onderwijs, cultuur. Een polarisatie van de overheid en particuliere initiatieven lost niets op.

Het OCMW ondervindt verschillende knelpunten om de armoede te bestrijden. In het algemeen kan worden gezegd dat er in Vlaanderen veel door de OCMW's wordt gedaan. De arbeidsvreugde bij onze medewerkers is ook groot. We willen geen doemscenario schetsen. Er zijn wel veel problemen. Lagen van de bevolking die vroeger niet met armoede in aanraking kwamen, worden daar nu wel mee geconfronteerd. Maar er zijn ook positieve kanten. De waardering bij de bevolking is groot. Soms stel ik vast dat de steun voor het OCMW het minst groot is in het enge politieke milieu.

De meest gehoorde klacht is het personeelstekort van de sociale diensten. De wettelijke opdrachten zijn enorm toegenomen. De stijging van het aantal cliënten zorgt voor een bijzonder zware last aan dossiers per maatschappelijk werker. Dat brengt meer werk mee, zodat er te weinig tijd voor huisbezoeken overblijft. Nochtans zijn huisbezoeken essentieel. Er is duidelijk nood aan meer personeel. Als de Vlaamse overheid ergens zijn persoonsgebonden bevoegdheden met veel gevolg kan uitoefenen, dan is het precies door de sociale diensten van het OCMW te steunen.

De beperking van de financiële mogelijkheden is een knelpunt. Hoe creatief de OCMW's ook inspelen op de financiële mogelijkheden die hen geboden worden door de verschillende fondsen, de stijgende vraag ontnemt hen telkens weer de ruimte om een beleid te voeren. Dat schept veel onzekerheid en is frustrerend. Dit wordt des te pijnlijker als de inspanningen nog eens botsen op verzet van geïrriteerde gemeentemandatarissen die elk initiatief van het OCMW als een aanslag op de gemeentelijke financiën beschouwen.

OCMW's moeten vaak geld voorschieten aan mensen die wel recht hebben op een andere uitkering, zoals werkloosheid, ziektevergoeding, studiebeurs, kindergeld enzovoort, maar die hun uitkering om administratieve redenen nog niet krijgen. Het zou een financiële verlichting voor de OCMW's zijn wanneer er een soort fonds zou bestaan waaruit de OCMW's die voorschotten kunnen betalen.

Een gevoelig knelpunt is de relatie tussen het OCMW en uitgeprocedeerde asielzoekers en illegalen. Hier ervaren de OCMW-medewerkers menselijk gezien een bijna ondraaglijke spanning tussen de wet op de asielzoekers en het eerste artikel van de Organieke Wet. Dat artikel gaat over het recht op een leven dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Ik stel vast dat niet alleen sociaal werkers daaronder lijden, ook raadslieden hebben het er moeilijk mee. Een andere oplossing kan een gedoogstatuut zijn. Daarop wil ik nu echter niet ingaan.

Het belangrijkste knelpunt heeft te maken met het volwaardig betrekken van de OCMW's in het bestuur van de lokale en Vlaamse overheid. Om heel persoonlijk te eindigen : ik mis een beetje een liefdesverklaring van de Vlaamse overheid voor haar OCMW's.

De heer Carl Decaluwé : Het OCMW heeft als taak de armoede te bestrijden. Momenteel wordt er in het parlement gediscussieerd over de verdere staatshervorming en homogene bevoegdheidspakketten. Ervaren de OCMW's hinder door het gebrek aan homogene bevoegdheidspakketten en aan coördinatie met de federale en de regionale overheid ?

Wat zijn de kerntaken van het OCMW ? Wordt er door de OCMW's zelf nagedacht welke taken door de OCMW's moeten worden uitgevoerd en welke taken kunnen worden uitbesteed ? Op die manier kan misschien geld bespaard worden zodat er meer aan de kerntaken kan worden besteed. Wat is het goedkoopst : warme maaltijden zelf ronddelen of die opdracht uitbesteden aan cateringbedrijven, eventueel sociale cateringbedrijven. Dit kan leiden tot het meer optimaal inzetten van de beperkte middelen.

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen : Volgens de heer Destoop doen steeds meer mannen een beroep op het bestaansminimum. In andere gemeenten stelde ik echter vast dat aanvragen van gezinnen door het gezins-hoofd gebeuren en meestal zijn dat mannen. Dat was de reden voor het feit dat volgens de statistieken steeds meer mannen het bestaansminum aanvragen.

In gemeenten waar de plaatselijke overheid de vleugels van het OCMW knipt of waar er nauwelijks gebruik wordt gemaakt van Europese fondsen, ontbreekt vaak elk sociaal beleid. Ook blijkt dat wanneer er te weinig personeel is of het probleem te complex wordt, de zaken naar instellingen van het algemeen wel-zijnswerk worden doorgestuurd. Wat is uw oordeel over deze tendens ?

De heer Destoop wees op het belang van onderwijs en vorming. In het onderwijs wordt daadwerkelijk meer aandacht besteed aan relatievorming en het aanleren van attitudes. Worden de OCMW's hierbij betrokken om adviezen uit te brengen ?

Mevrouw Patricia Ceysens : De heer Destoop is wel van het OCMW van Kortrijk, maar hij schetste een duidelijk beeld van de situatie in Vlaanderen. Is er een overleg tussen de OCMW's ? Nu bouwen de afzon-derlijke OCMW's wel knowhow op, maar is er uitwisseling van kennis en ideeën ? Officieel bestaat zo'n overlegorgaan niet, maar misschien wel informeel ?

Een kwart van de cliënten zijn nieuw. Zijn er cijfers over het percentage dat het OCMW uit de armoede helpt ? Hoeveel mensen hervallen ?

Ik heb de indruk dat het Vlaams Parlement steeds nieuwe zaken op touw zet. De heer Destoop wijst erop dat de problemen van de mensen een cluster vormen, maar zo worden de problemen door bestuurders zoals wij niet altijd aangepakt. Momenteel is het blijkbaar de tendens dat alle instanties een sociale dienst uitbouwen. Vindt de heer Destoop dit een goede evolutie of geeft hij er de voorkeur aan dat de OCMW's toch de verschillende sociale diensten coördineert ?

Heeft de heer Destoop de beleidsbrief over de OCMW's al gelezen en wat is zijn mening daarover ?

Mevrouw Ria Van Den Heuvel : Volgens de heer Destoop wordt paragraaf zeven van artikel 60 in verschil-lende mate in de verschillende regio's gebruikt. Hoe komt dat ? Willen of kunnen ze van artikel 60 geen gebruik maken ?

Wat is de mening van de heer Destoop over het probleem van de illegalen en de uitgeprocedeerden ? Wat is volgens hem een aanzet voor een oplossing ?

Dan heb ik nog een opmerking. Bij de subjectieve oorzaken vermeldt de heer Destoop het gebrek aan karakter. Op die manier wordt heel veel verantwoordelijkheid gelegd bij individuen. Ik huiver een beetje van de manier waarop dat geformuleerd wordt.

De heer Frans Destoop : Omdat de verdeling van de bevoegdheden niet duidelijk is, kunnen de mensen ter plaatse moeilijk alles uit elkaar houden. Meer homogeniteit is dus wel wenselijk. We vragen ons soms ook wel af in hoeverre maatregelen op elkaar afgestemd zijn. Niet alleen inzake het welzijnsbeleid : ook andere beleidsdomeinen, zoals bijvoorbeeld werkgelegenheid, hebben repercussies op welzijn. Men maakt te wei-nig welzijnseffectenrapporten.

Volgens mij is de kerntaak van het OCMW het toepassen van de organieke wet. Dit is een zeer ruime wet. Ik wil niet zeggen dat we zomaar willekeurig alle soorten dingen moeten ondernemen. De verschillende acties moeten een sociale component hebben. Het OCMW moet geen warme maaltijden bedelen en func-tioneren als horecabedrijf, maar wel de klanten omringen met een sociaal netwerk en opleiding en sociale werkgelegenheid in de bereiding en bedeling van voedsel mogelijk maken. In Kortrijk hebben we gepro-beerd om één ronde uit te besteden aan een bedrijf, maar dit is mislukt. De afgelegen gebieden zijn immers niet rendabel voor een bedrijf en moeten bediend worden door het OCMW. Het ondersteunen van sociale netwerken is de belangrijkste component van onze taak.

In de cijfers over de mannelijke bestaansminimumgerechtigden zijn alleen de alleenstaanden verwerkt : de gezinnen zijn eruit weggelaten. Er is werkelijk een tendens dat meer mannen bestaansminimumgerechtigden worden : jongens gaan vroeger alleen wonen en zijn daartoe niet altijd in staat. Jonge zelfstandigen die failliet gaan, zijn vaak mannen.

Ik heb uiteraard ook liever niet dat onze vleugels geknipt worden : een sociaal beleid is alleen mogelijk als het wordt toegelaten door de lokale overheid. Indien er goed werk wordt geleverd door de sociale centra, bijvoorbeeld op een bepaald deelgebied, verwijzen wij natuurlijk door. Vaak behandelt het OCMW vooral de budgetbegeleiding en hebben de sociale centra meer ervaring met relationele aspecten. Er zijn onderlinge afspraken voor doorverwijzing. Binnen het OCMW ligt de klemtoon op financiële hulpverlening. Op het gebied van onderwijs zijn we vooral actief met Open School, alfabetiseringsprogramma's, taalcursussen voor migranten, enzovoort. We worden wel niet overal bij betrokken : bij de buitenschoolse kinderopvang, wat toch ook sociaal werk inhoudt, ligt de verantwoordelijkheid bij de gemeenten.

Er is een kanaal voor overleg tussen de voorzitters van de OCMW's namelijk de Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten, afdeling Welzijn. Daarnaast hebben we informele contacten, maar er is geen echt forum van OCMW-voorzitters.

Indien men van de jaarlijkse stijging van de bestaansminimumgerechtigden de 25 percent nieuwe bestaansminimumgerechtigden aftrekt, krijgt men de uitstroom. Die bedraagt ongeveer 20 percent. De redenen waarom deze mensen niet meer op ons beroep doen zijn zeer divers. Er is een zeer duidelijke uitstroom, we boeken dus resultaten, maar deze zijn onvoldoende, zoals blijkt uit de stijging van het totale aantal.

Over wie wat het beste uitbouwt, moeten er liefst lokale afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld inzake sociale huisvesting tussen de gemeente, de sociale bouwmaatschappijen, het OCMW en de sociale verhuurkantoren. Door voldoende te overleggen vooraf kan men moeilijkheden voorkomen en rekening houden met alle factoren. Ik heb de beleidsbrief gelezen, er staat veel in. Ik vind hem vrij gunstig, want de centrale rol van het OCMW wordt beklemtoond. Deze centrale rol van het OCMW moet echter ook blijken wanneer men concrete decreten en besluiten goedkeurt. Men moet er ook voor oppassen om geen structuren te ontwikkelen die de lokale overheden niet kunnen inpassen.

Wat betreft artikel 60, paragraaf 7 is er inderdaad een groot verschil tussen Vlaanderen en Wallonië. In Vlaanderen is begeleiding vanzelfsprekend, we trachten een samenhangende aanpak te organiseren. In Wallonië gebeurt dit niet : zij lenen zelfs de personen, tewerkgesteld volgens artikel 60, uit aan de gemeenten. Bij ons leggen we de klemtoon op de persoon. Vlaanderen krijgt de meeste middelen omdat wij ook de meeste inspanningen leveren.

Mevrouw Ria Van den Heuvel : Geldt dit ook voor Brussel ?

De heer Frans Destoop : Daar is de situatie minder homogeen. Een aantal OCMW's leveren wel goed werk, zoals in Brussel, Ukkel en Sint-Gillis.

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen twee groepen uitgeprocedeerden : diegenen die niet terug willen ook al hebben ze de mogelijkheid daartoe en diegenen die om allerlei redenen niet terug kunnen. Voor die tweede groep zouden we een opvangsysteem moeten voorzien waardoor ze toch minstens als mens kunnen leven. Ik beschouw dit als een taak van de overheid. Nu wordt die groep overgelaten aan de goede wil van de bevolking – die er gelukkig nog is -, maar dit vind ik onvoldoende. Aanvankelijk worden die mensen onderhouden door land- of lotgenoten die daardoor vaak schulden maken en bij allerlei dubieuze zaken betrokken raken. Criminaliteit hebben we niet nodig.

Mijn opmerking over het gebrek aan karakter is subjectief en ik bedoelde ermee dat we rekening moeten houden met het feit dat niet iedereen een even sterk karakter heeft. De betrokkenen moeten zelf echter bereid zijn een inspanning te leveren, maar de stimuli moeten van de maatschappelijke werkers komen.

Mevrouw Patricia Ceysens : Kan u ons wat meer vertellen over het Telesenoren-project, dat in Kortrijk is opgestart ?

De heer Frans Destoop : Het gaat om een experiment. Ik zal het eerst hebben over de beperkingen van het systeem : het is heel duur en we werken met verouderd materiaal. Op zich is dit laatste niet echt belangrijk, omdat we vooral het sociale aspect wilden onderzoeken.

In een drietal wijken heeft de kabelmaatschappij gezorgd voor een tweewegsysteem voor beelden. Normaal kunnen we alleen beelden ontvangen op televisie, nu kunnen vanuit die huiskamers beelden verstuurd worden. De bewoners hebben een camera op hun televisie en ze kunnen het centrum oproepen. Bovendien kunnen ze ook zichzelf zien met als gevolg dat ze bijvoorbeeld hun kamer ordentelijker zijn gaan inrichten. Onze droom is aantonen dat er een markt bestaat voor dit systeem, aantonen dat er nood is aan visueel contact tussen kinderen en ouders. De ontwikkeling is echter stopgezet.

Wij werken met een 70-tal toestellen en ons systeem werkt goed. Onze aanvankelijke vrees dat mensen nog meer thuis zouden blijven was onterecht. De buurtbewoners praten meer met elkaar, waardoor het sociale netwerk is versterkt. Men weet nu ook dat er voortdurend contact mogelijk is met de buitenwereld, zodat het gevoel van rust en veiligheid is toegenomen. Aanvankelijk dachten we ook dat het een babbellijn zou worden, maar de meeste gesprekken gaan toch over sociaal-verpleegkundige zaken. Normaal moeten we het experiment volgend jaar stopzetten, maar we hopen het te koppelen aan andere Europese projecten, waardoor we het idee verder kunnen laten rijpen.

De heer Herman Lauwers : Volgens de heer Destoop is de kerntaak van het OCMW het uitvoeren van de organieke wet. Omdat er veel alternatieven bestaan in de welzijns wereld, kunnen de OCMW's zich beperken tot het financiële aspect. Een aantal zaken kunnen wellicht beter door andere organisaties worden gedaan. Hoe is de verhouding tussen de OCMW's en de welzijnsinstellingen in het algemeen ? Volgens mij gaat het hier niet over de vraag waar de scheidingslijn precies getrokken moet worden, waar wel of de OCMW's hun taak als coördinator voldoende opnemen. Is er voldoende overleg om de actoren op elkaar af te stemmen ?

De heer Destoop zegt ook dat de OCMW's wegens hun lokale positie niet altijd kunnen deelnemen aan initiatieven van de Vlaamse Gemeenschap. Hebt u voorbeelden van projecten waar de OCMW's door hun lokale positie geen initiatief kunnen nemen ?

De heer Carl Decaluwé : Naar aanleiding van de SIF-plannen en de SIF-plusplannen horen we vaak dat gemeenten te veel investeren en onvoldoende voor begeleiding zorgen. Is dat ook uw indruk ? Vindt u dat er nood is aan bijsturing ?

Mevrouw Ria Van Den Heuvel : Mijn vraag sluit daarbij aan. Ik heb ervaring met het opstellen van lokale begeleidingsplannen. In het concrete geval dat ik ken, kwam het OCMW echter niet verder dan de gewone, reguliere opdrachten. OCMW's slagen er niet in het vernieuwende van het SIF uit te voeren bij gebrek aan middelen. Beschouwt u dit als een gemiste kans voor de OCMW's ?

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen : Zijn OCMW's voldoende creatief met het sociale beleid ? Veel steuntrekkers weten niet waar ze recht op hebben. Is het niet mogelijk om dat beter te structureren ? Trajectbegeleiding is de taak van de VDAB. Kan u iets vertellen over de samenwerking met de VDAB ?

De heer Frans Destoop : De OCMW's moeten een coördinerende rol spelen in het overleg binnen het bestaande aanbod, zonder dat men daarbij alles kan beheersen en controleren. Dit is nu eenmaal onmogelijk door de grondwettelijke bescherming van het privé-initiatief. Het landschap is bovendien veel te breed. In Kortrijk hebben wij terzake al concrete resultaten bereikt. Zo konden wij bijvoorbeeld als draaischijf fungeren voor een forum van samenwerkingsinitiatieven inzake thuiszorg. Hierin gaan alle actoren rond de tafel zitten met het oog op de gezamenlijke opstelling van een algemeen zorgplan per cliënt. Deze ervaring heeft ons niettemin geleerd dat de angst voor het verliezen van cliënten en de gehechtheid aan de eigen autonomie nog zeer sterk zijn. Daarom is het juist zo belangrijk dat de OCMW's het terrein voorbereiden en de geesten rijp maken voor samenwerking en dit zowel ten aanzien van de publieke als de particuliere instellingen.

Wat het SIF betreft, lijkt het erop dat de beleidsplannen volop aan het binnenstromen zijn. Zij zijn zeer verscheiden, naargelang de aard van de lokale problemen. In een stedelijke context wordt vaak meer aan-

dacht besteed aan de harde facetten dan in een landelijke omgeving. In vergelijking met het vroegere bijzonder fonds, krijgen de gemeenten die nu geen SIF-plus-statuuut hebben, minder. Dit maakt voor hen een echt vernieuwd beleid moeilijk. Toch is een en ander mogelijk, als men middelen verschuift en accenten verlegt.

De financiële weerslag van de rusthuizen is inderdaad zwaar. Volgens mij moet elke instelling op zich in evenwicht zijn, wat voor de openbare sector niet zo eenvoudig is, aangezien die toch een regulerende functie te vervullen heeft.

De aanpak van de OCMW's verschilt soms aanzienlijk. Dit wordt voor een deel verklaard door de individuele gevallen waarmee ze geconfronteerd worden. In de praktijk hebben de sociale werkers echter systemen ontwikkeld, waardoor bepaalde gevallen zeker binnen één provincie vrij gelijklopend behandeld worden. Bij ons gaat het bijvoorbeeld om verwarmingspremies, schoolinstaptoelagen en steunbarema's. Voor andere zaken is dit dan weer onmogelijk. Wat ons hierin parten speelt is de sterk stijgende prijs van sommige oplossingen, zoals bijvoorbeeld prothesen. Die worden niet door de ziekteverzekering terugbetaald, of alleen in een erg beperkt aantal gevallen en onder zeer strikte voorwaarden. Vaak gaat het echter om levensnoodzakelijke ingrepen.

Mevrouw Ria Van Den Heuvel : De individuele dossiers waar de sociaal assistenten niet uitraken, worden behandeld door de OCMW-mandatarissen. Behoort dit tot hun bevoegdheid ? Wat vindt u daarvan ? Moet dit niet veeleer aan goed opgeleide ambtenaren toekomen ?

De heer Frans Destoop : Het behoort wel degelijk tot hun wettelijke bevoegdheid. Bovendien hebben zij veel ervaring. Een gevarieerd samengesteld OCMW-comité is daarom ideaal. In 95 percent van de gevallen wordt het voorstel van de sociaal assistent gevolgd. Slechts bij uitzondering wordt ervan afgeweken om principiële redenen. Ze zijn beëdigd en alleen hun verklaringen bezitten rechtsgeldigheid. Het is overigens al gebeurd dat een arbeidsrechtbank een OCMW-mandataris ongelijk gaf bij zijn afwijking van een voorstel van een sociaal assistent.

De voorzitter : De bijdragen in het gemeentebudget voor de OCMW's zijn in de afgelopen 20 jaar vrij constant gebleven. Anderzijds is er een enorme evolutie in het aantal bestaansminimumgerechtigden. Als de middelen van de OCMW's zouden worden verhoogd, waarop zou u dan de klemtoon leggen ? Op individuele financiële bijstand ? Of veeleer op de ontwikkeling van bepaalde collectieve diensten ?

Vaak wordt het OCMW in verband gebracht met profitariaat. Er zou vaak ten onrechte een beroep worden gedaan op het OCMW door bijvoorbeeld zwartwerkers. Hebt u zicht op dit probleem ? Wordt het probleem overroepen ? In het verslag over de armoede worden aanmerkingen gemaakt over bepaalde onvolkomenheden bij de OCMW's. De structuur van de OCMW's en de medewerkers zouden niet zijn afgestemd op de leefwereld van de armen. Daardoor zouden er geen goede gesprekken mogelijk zijn, er zouden teveel normen zomaar van bovenaf worden opgelegd, enzovoort. Bij de armen leeft er daarom angst. Als een moeder bij het OCMW gaat aankloppen, leeft vaak de angst dat ze haar kind zal verliezen.

In de wet in verband met de solidaire samenleving is er sprake van integratiecontracten in de OCMW's. Een OCMW-trekker zou een contract met het OCMW moeten afsluiten in verband met tewerkstelling, opvoeding van de kinderen enzovoort. Ik heb nog weinig positieve geruchten over deze contracten opgevangen. Zijn ze wel een goed instrument ?

De heer Frans Destoop : Als we meer middelen zouden hebben, dan zouden we die op verschillende vlakken inzetten. In de eerste plaats zouden ze dienen voor een betere bestaffing van de diensten. Vervolgens kunnen structureel extra's worden toegekend aan bepaalde categorieën van armen. We kunnen evenwel niet zomaar alle uitkeringen fors verhogen, omdat er dan spanningen zullen ontstaan met andere uitkeringen, zoals werkloosheidsuitkeringen of zelfs met minimumlonen. We zouden het geld daarom vooral uittrekken voor de werking van de OCMW's. Bepaalde initiatieven zouden kunnen worden opgezet, zoals vormingsprojecten voor migranten of jonge moeders.

Uiteraard bestaan er profiteurs. Het probleem wordt echter overroepen. Een probleem is dat we ons in veel gevallen enkel op de belastingsbrief kunnen baseren. We zouden ons op een combinatie van gegevens

moeten kunnen baseren. Het komt voor dat kinderen van rijke ouders op kot gaan en dan bij het OCMW aankloppen als alleenstaande. Dit geeft aanleiding tot misbruiken. Daartegen moet hard worden opgetreden. Vaak haken de profiteurs af, wanneer er wordt gedreigd met een rechtbank. Het is in zo'n gevallen aangewezen om steun te weigeren. De betrokkenen kunnen dan nog hun gelijk proberen te halen voor de arbeidsrechtbank.

De botsing van de wereld van de arme met de structuren van het OCMW mag niet worden overroepen. In de bijzondere jeugdzorg bestaat bijvoorbeeld veel minder dan vroeger de neiging om kinderen te plaatsen of om ouders te ontzetten uit hun ouderlijke macht. Uiteraard is het belangrijk dat gesprekken in het OCMW in een sfeer van privacy kunnen verlopen. Daartoe zijn er infrastructurele inspanningen nodig.

Bij de integratiecontracten speelt er zich een positieve evolutie af. Deze contracten worden meer en meer als positief instrument gebruikt. Ze worden uiterst zelden aangewend als sanctiemiddel. Wel is er vaak te weinig inhoudelijke invulling.

De voorzitter : We danken de heer Destoop voor zijn uiteenzetting en voor de bewogenheid die hij daarbij aan de dag legde.

Dan geven we nu het woord aan de heer Desmet, voorzitter van VIBOSO (Vlaams Instituut ter Bevordering en Ondersteuning van de Samenlevingsopbouw). De samenlevingsopbouw is een sector die niet royaal bedeed is met subsidies en die ook in dit parlement niet vaak aan bod komt. De heer Desmet zal eerst de sector situeren. Daarna kunnen we met hem in gesprek treden.

De heer André Desmet, voorzitter VIBOSO : Het is inderdaad de eerste keer in het dertigjarig bestaan van het opbouwwerk dat we uitgenodigd worden om iets aan de volksvertegenwoordiging te vertellen. Dat betekent niet dat er een gebrek aan belangstelling was van de volksvertegenwoordiging. Wel werkt onze sector meer via administraties en kabinetten. Deze ontmoeting kan een startpunt zijn voor een meer geregeld contact.

De eind vorig jaar verschenen brochure Bouwen aan de lokale samenleving, Een visie op de toekomst van het opbouwwerk, is een goede kennismaking met onze sector. We proberen daarin te beschrijven hoe we ons werk zien binnen de maatschappelijke ontwikkelingen van de komende vijftien jaar.

Het opbouwwerk is op het einde van de jaren zestig en aan het begin van de jaren zeventig op gang gekomen. Tot het begin van de jaren tachtig werd het met mondjasmaat gesubsidieerd vanuit de sector volksontwikkeling, dus door het ministerie van Cultuur. Vanaf het einde van de jaren tachtig hoorde deze sector administratief en politiek thuis binnen Welzijn en Gezin met het argument dat hij zich bezighoudt met welzijnsbevordering. Wij zien onszelf nog altijd als een vorm van sociaal-cultureel werk. Vroeger ging het om verspreide initiatieven, om kleine instellingen met één enkel deeltijds personeelslid en met een zeer beperkte uitrusting. Ook op regionaal vlak waren de instellingen zeer klein. Sinds het begin van de jaren tachtig werden er een vijf provinciale en twee grootstedelijke Regionale Instituten voor de Samenlevingsopbouw (RISO's) opgericht. Deze konden werken op een ruimere schaal. Ze hebben verschillende opbouwwerkers in dienst die her en der projecten uitbouwen. Op Vlaams niveau werd één ondersteuningsdienst opgezet : VIBOSO. In totaal beschikken we over 84,5 formatieplaatsen. De 155 miljoen frank subsidie die we daarvoor krijgen is afkomstig van het budget van Welzijn en Gezin.

U hebt ons gevraagd welke rol het opbouwwerk kan spelen inzake armoedebestrijding. Wij hebben terzake een lange traditie. Vanaf het ontstaan van de sector waren we hiermee bezig. Het was een belangrijk onderdeel van het buurtwerk in kansarme buurten. We hebben daarvoor een eigen model ontwikkeld, dat we trouwens opnieuw ingebracht hebben in de discussie tussen de kabinetten over een vastere erkenning van het buurtwerk. De minister van Cultuur stelde in de jaren tachtig dat het buurtwerk wel belangrijk was, maar dat het geen opbouwwerk was. Het werd daarom niet langer als zodanig gesubsidieerd ; vele buurthuizen moesten toen hun werking stopzetten. Eind jaren tachtig konden enkel van deze initiatieven opnieuw van start gaan, dank zij de tijdelijke budgetten van het VFIK.

Een groot deel van het algemeen gebruikt jargon voor deze problematiek is afkomstig van onze sector. Ik denk hierbij aan termen als de multi-aspectuele problematiek, de integrale benadering, het belang van

sociale netwerken. Ze zijn inmiddels overgenomen in het wetenschappelijke, politieke en maatschappelijke discours. We hebben de armoedeproblematiek mee op de politieke agenda helpen plaatsen.

Wat kan onze sector, met zijn doelstellingen en zijn werkwijze, doen inzake armoedebestrijding ? Wij doen niet in de eerste plaats aan zorg voor de individuele armen. Wij willen problemen collectief maken. We werken aan maatschappelijke problemen die in lokale samenlevingen concreet naar boven komen. We nemen initiatieven inzake wonen, werken, vorming en welzijn. We zijn actief geweest in werklozenwerkingen en werkervaringsprojecten. We waren betrokken bij vormingsinitiatieven voor laaggeschoolden. Bij het in voege treden van het decreet op de basiseducatie hebben we geïnvesteerd om de Open Scholen in contact te brengen met de buurtwerkingen.

Telkens hadden we daarbij aandacht voor de oplossing van een concrete problematiek op beperkte schaal. We willen samen met de betrokkenen werken aan de probleemomschrijving en aan de mogelijke oplossingen. Participatie van de doelgroepen is voor ons dus zeer belangrijk. Het gaat hierbij vaak om mensen die niet verenigd zijn in sterke organisaties. We maken dus kleine stukjes middenveld.

We zorgen ervoor dat mensen die participeren daar ook iets van leren : dat ze leren omgaan met de verschillende instanties.

Ook gaat veel tijd naar de beïnvloeding van het beleid. We willen dat bijsturen en ontwikkelen. Onze werking krijgt gestalte via tijdelijke initiatieven rond beperkte projecten. Wij werken al sinds de jaren '80 op die manier. Wij spreken instanties aan voor concrete maatregelen. Op basis van onze ervaringen proberen we het beleid te beïnvloeden. Het eerste reglement op de gemeubelde kamers is bijvoorbeeld binnen een opbouwwerkproject tot stand gekomen. Ook de belasting op leegstand en verkrotting is ontstaan vanuit het opbouwwerk. De projecten zijn geen op zichzelf staande eilandjes. Wij dienen bij de minister meerjarenplannen in. Daarin worden probleemvelden en doelgroepen omschreven en geven we aan binnen welke programma's de projecten zich situeren.

Welke functies proberen wij in de samenleving te vervullen ? We brengen mensen samen en organiseren hen. Wij ontwikkelen vormen van burgerparticipatie. Ook vervullen we een belangrijke laboratoriumfunctie. Dit betekent dat het opbouwwerk op kleine schaal nieuwe vormen van burgerparticipatie en nieuwe antwoorden op maatschappelijke problemen uitprobeert. Initiatieven die na verloop van tijd een maatschappelijke meerwaarde blijken in te houden, leggen we voor aan de samenleving en aan beleidsinstanties, in de hoop dat er op ruimere schaal iets mee gebeurt. Onze werkwijze verspreidt zich. Blijkbaar slaat onze werkwijze aan. Steeds meer diensten en organisaties doen op ons een beroep om nieuwe methodes en voorzieningen te ontwikkelen.

Ik ga dit alles nu illustreren met een vijftal projecten in de sfeer van de armoedebestrijding. In Turnhout loopt al jaren een project rond de woonproblematiek van generatie-armen : Wonen in Turnhout. Een opbouwwerker komt er maandelijks samen met 20 tot 35 mensen om een sociaal netwerk, een vereniging van armen, uit te bouwen. Er gaat veel aandacht naar gezelligheid en naar gemeenschappelijke vrijetijdsbesteding. Ook wordt vorming over deelaspecten van de woonproblematiek aangeboden. Zo is er aandacht voor inzicht in de rechten en plichten van huurders. Heel belangrijk is dat men erin geslaagd is via enkele acties het stadsbestuur te beïnvloeden. Wonen in Turnhout is in het kader van het SIF als spreekbuis erkend. De acties hadden leegstand als thema : het in kaart brengen van leegstand, een belasting op leegstand, het ombouwen van leegstaande panden tot woningen. Ook rond een woonwagenterrein werd een actie georganiseerd. Op dat terrein wonen nu heel wat kansarme gezinnen. Er waren veel discussies met de eigenaar : over de contracten en over de uitrusting die te wensen overliet. Het stadsbestuur werd gevraagd om tussenbeide te komen en om op termijn naar betere huisvesting te zoeken. Wonen in Turnhout wil een organisatie worden waarin armen het woord nemen. Het wil een platform worden voor het hele arrondissement en het zoekt naar SIF-middelen.

Een tweede voorbeeld is WOTEPA, Woon- en Tewerkstellingsproject Antwerpen. Dit project in de Seefhoek bestaat sinds 1990 en hangt af van RISO Antwerpen. Toen WOTEPA opgestart werd, waren er nauwelijks middelen voor sociale woningbouw, terwijl er zich in de binnenstad grote woonproblemen voordeden. RISO Antwerpen heeft een alternatieve financiering van de sociale woningbouw voor de armsten uitgewerkt.

Er werden 49 privé-personen bereid gevonden om financieel te participeren ; zij brachten 25 miljoen frank bijeen voor het verwerven van een schoolgebouw en het verbouwen ervan tot 26 huurappartementen. Dit privékapitaal wordt vergoed met opbrengsten van de huur. De overheid zorgde voor een bouwtoelage van 265.000 frank per woning. Er kwam ook een huurtoelage omdat het OCMW van Antwerpen als huurder wil optreden.

Aan het woonproject voor generatie-armen wordt een werkproject gekoppeld. Er zijn vijf ateliers, onder andere voor houtbewerking en metselen, waar niet-bemiddelbare langdurig werkzoekenden werkattitudes en vaardigheden worden aangeleerd. Voor sommigen is doorstroming mogelijk maar het is een doel om ook te functioneren als sociale werkplaats voor generatiearmen. Hier wordt dus veel aandacht besteed aan vorming en integratie in de buurt.

Een ander wijkinitiatief in Antwerpen, Rechtop, is een voorbeeld van methodologieontwikkeling in de strikte welzijnssfeer. De werking met 20 tot 25, voornamelijk vrouwelijke, generatiearmen, steunt op drie pijlers. Er wordt, in samenwerking met het buurthuis, permanentie voorzien waar men terecht kan met alle mogelijke vragen over formulieren, vergoedingen en dergelijke. Ook werkt men aan een begeleidingsplan om de mensen terzake bekwaam te maken. Er worden ook groepsbijeenkomsten georganiseerd, waar men de problemen en de drempels bespreekt bij de contacten met verschillende instanties die invloed hebben op het dagelijkse leven zoals de school, het PMS-centrum, het OCMW. Deze instanties worden ook op bijeenkomsten uitgenodigd.

Verder zijn er een aantal initiatieven om een betere sociale integratie en participatie te bewerkstelligen. Men tracht de generatie-armen te betrekken bij de verschillende activiteiten van het buurthuis. In de scholen waar kinderen van de betrokken gezinnen opleiding krijgen, is er schoolopbouwwerk. In groepsbijeenkomsten bereidt men de oudervergaderingen voor en een delegatie wordt afgevaardigd naar de oudervereniging. Dit project wil een methode voor hulpverlening ontwikkelen en de verhouding met de verschillende instanties verbeteren. Via SIF-plusmiddelen zoekt men naar een stabielere basis. Dit model zal ook toegepast worden in het Kiel in Hoboken.

In de Gentse wijk Muide-Meulestede, met 6000 inwoners, is een experiment voor sociale vernieuwing gestart. De stad Gent wil een wijkontwikkelingsplan maken en heeft aan RISO Oost-Vlaanderen gevraagd om een actieonderzoek op te starten naar knelpunten en ontwikkelingsmogelijkheden. Aan dat onderzoek, volgens de LENS-methode (leefbaarheidsonderzoek nieuwe stijl) hebben 150 mensen meegewerkt die geen lid zijn van een vereniging. In een eerste fase heeft men een inventaris gemaakt van de problemen en de mogelijke oplossingen. In de afwegingsfase kwamen de 150 betrokkenen samen in verschillende werkgroepen om de ideeën te concretiseren. Ten slotte was er een wijkstudiedag om de voorstellen te beoordelen op hun beleidsvatbaarheid en om te bepalen welke instanties wat konden doen. Hier tracht men de methodes voor participatie aan wijkontwikkeling te ontwikkelen. Opvallend met betrekking tot die wijkontwikkeling is dat ideeën die ook in de jaren zestig populair waren, bijvoorbeeld 'comprehensive approach', nu geactualiseerd worden.

Een vijfde voorbeeld komt uit Kortrijk. RISO West-Vlaanderen tracht in heel het arrondissement een samenwerkingsverband te organiseren tussen het particuliere welzijnswerk, gemeenten en de OCMW's om het kansenbeleid te ondersteunen. Er is een samenwerkingsverband tussen de intercommunale Leiedal, RISO West-Vlaanderen en de Welzijnsraad van Kortrijk, dat zal evolueren tot een instantie waaraan alle gemeenten 8 frank per inwoner geven en waarin ook de particuliere welzijnsorganisaties zullen participeren. De bedoeling is om het welzijnsbeleid in de regio en vooral het kansenbeleid deskundig te ondersteunen.

Het opbouwwerk stimuleert op verschillende plaatsen vormen van overleg. Wij brengen het overlegcircuit op gang, maar zullen het niet permanent in eigen beheer houden. Het overleg tussen welzijnswerk en beleidsverantwoordelijken kan op termijn evolueren tot een vzw of een intercommunale nieuwe stijl.

De RISO's zijn nu al in 50 Vlaamse gemeenten en in Brussel betrokken bij het SIF. We zetelen in een dertigtal lokale stuurgroepen, voornamelijk in SIF-plus-gemeenten, en in verschillende ad hoc-werkgroepen. We leveren hier beleidsvoorbereidend werk en verstrekken de nodige gegevens aan de beleidsverantwoordelijken. Op twee plaatsen maken we zelfs de beleidsplannen. Verder houden we ons bezig met procesbe-

geleiding van het overleg met OCMW en gemeente. Er wordt ook onderzoek gedaan in functie van het SIF en meegewerkt aan de provinciale informatiedagen. Gemeenten en OCMW's worden op nog andere manieren ondersteund en we leveren materiaal voor publicaties. De RISO's zullen ook projecten indienen in het kader van het SIF.

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen : U heeft ervaring met intercommunales nieuwe stijl. Kan voor buurt-opbouwwerk niet beter gekozen worden voor het gemeentelijke niveau in plaats van een hoger niveau ?

Uw werk komt erop neer groepen mondig te maken zodat u overbodig wordt. U creëert eigenlijk een nieuw middenveld. Betekent dit dat het bestaande middenveld, dat in Vlaanderen sterk staat, te weinig aandacht heeft voor de problematiek ?

Volgens mij zullen projecten van sociale economie pas gewaardeerd worden als ze van het welzijnsaspect afraken. Gaat u daarmee akkoord ?

De heer André Desmet : Het opbouwwerk houdt zich niet alleen bezig met buurten maar ook met regionale projecten. Als men het beleid wil beïnvloeden heeft men nood aan een medium om het product voor te stellen. Op het bovenlokale niveau is dit medium niet altijd aanwezig of goed uitgebouwd. Wij proberen dit medium op te starten waarna we middelen zoeken om het te laten overleven. Maar het is niet onze bedoeling om overal in Vlaanderen dergelijke overlegcircuits te orchestreren.

Stellen dat we onszelf overbodig willen maken, is overdreven. Meestal zoeken we een instantie die het initiatief kan en wil voortzetten. In Brussel bijvoorbeeld heeft het RISO van onderop diverse dienstencentra voor bejaarden helpen uitbouwen. Gaandeweg heeft men geleerd welke diensten en sociaal-culturele initiatieven precies nodig zijn. Daarna heeft men – vaak met goed gevolg – de OCMW's gevraagd het initiatief over te nemen. Ik zou het eerder omschrijven als doorgeven en niet zozeer als overbodig maken.

Was er te weinig aandacht van het middenveld ? Is het eigenlijk wel nodig om schuldigen aan te wijzen ? De samenleving heeft al een vijftiental jaar aandacht voor deze problematiek, en nu bekennen ook veel grote organisaties dat ze deze doelgroep niet bereiken. Het is goed dat grote organisaties daar aandacht aan besteden, dat ze de discussie met hun leden en de middengroep willen aangaan en dat ze mee-ijveren voor een goed beleid.

U heeft volledig gelijk als u zegt dat we moeten vermijden dat projecten van sociale economie de maatschappelijke dualisering institutionaliseren. Die projecten moeten de dualisering tegengaan. Ze mogen geen bezigheidstherapie zijn, maar moeten een economische betekenis hebben en maatschappelijk gewaardeerd worden ; de werknemers moeten een statuut krijgen. De ontwikkeling van een buurteconomie zal tijd vergen. Dergelijke initiatieven moeten op relatief korte termijn een vaste maatschappelijke structuur krijgen.

De voorzitter : Buurteconomie kan een belangrijke rol spelen in de strijd tegen verloedering. Ziet u concrete mogelijkheden ? Zijn er al projecten ?

De heer André Desmet : Het ideeëngoed rond buurteconomie is nog vrij jong. Wel zijn er al initiatieven inzake dienstverlening aan huishoudens. De vraag is hoe we dit in de toekomst kunnen verankeren in onze maatschappij. Dit wordt een zware opgave omdat het niet mag vervallen in een bezigheidstherapie, we misbruiken moeten vermijden en moeten zoeken naar waardevolle initiatieven.

De voorzitter : Ik wil de heer Desmet danken voor zijn tussenkomst. Het was interessant eens iets te horen over deze sector.

Gezondheid is een belangrijk aspect van het armoedeprobleem. In dit verband horen wij vandaag mevrouw De Riek en de heer Swinnen van het wijkgezondheidscentrum te Gent.

Mevrouw An De Riek, wetenschappelijk medewerker van het wijkgezondheidscentrum Gent : Armoede is ook letterlijk een pijnlijk probleem. Een onderzoek van de Gentse universiteit bij duizend proefpersonen toonde aan dat armen meer pijn lijden.

Voor de interpretatie van armoede bestaan een viertal modellen. Wij geven de voorkeur aan het model van de sociale achterstelling, boven het individuele schuldmodel, het individuele pechmodel en het sociale ongevalmodel. Dit laatste hanteert weliswaar terecht een collectief gezichtspunt, maar legt ten onrechte de nadruk op conjunctuurafhankelijkheid. De ervaring wijst echter uit dat bijvoorbeeld daling van de werkloosheid niet noodzakelijk minder armoede met zich meebrengt. Kansarmoede is ons inziens een structureel fenomeen, dat samenhangt met ons maatschappelijk systeem. Het is in de definitie van professor Baert van de KU Leuven een proces waarbij personen of groepen omwille van hun lagere plaats op de sociale ladder in zwaardere problemen terechtkomen en minder mogelijkheden hebben om hun positie te verbeteren. Het gaat om een kluwen van samenhangende en elkaar versterkende problemen op het vlak van huisvesting, onderwijs, werk, gezondheid, welzijn, inkomensvorming, rechtspositie, sociale zekerheid, macht en inspraak. Wat dit laatste betreft, blijkt dat bij beleidsbeslissingen meer rekening wordt gehouden met belangengroepen die hun stem kunnen laten horen.

Uit het Algemeen Verslag over de Armoede en onderzoek kan men afleiden dat kansarmoede een grotere differentiële sterfte met zich meebrengt. De levensduur is lager, men wordt meer getroffen door dodelijke ziekten, men heeft in die gevallen ook minder overlevingskansen en ten slotte is er ook sprake van een hogere perinatale en zuigelingensterfte. Hetzelfde geldt voor de differentiële morbiditeit. Armen hebben een minder lange gezonde levensverwachting, meer last van acute en chronische ziekten en tevens meer lichamelijke beperkingen en handicaps. Bij hen komt ziekteverzuim en absentisme meer voor. Voorts zijn de gezondheidsindicatoren ongunstig. Het gaat hier met name om een lager geboortegewicht, een geringere lichaamslengte, obesitas en risicogedrag. Een en ander hangt samen met een andere levenswijze en -cultuur.

Wat het gebruik van de gezondheidszorg betreft, blijkt de financiële toegankelijkheid een probleem te zijn. Dat geldt eveneens voor het zorggebruik, dat vaak inadequaat is : men stelt zowel over- als onderconsumptie vast. Verder is de preventieve zorg beperkt en de hospitalisatiegraad hoog. Ten slotte blijkt er ook nog een impliciete selectieprocedure te bestaan die de deelname aan de georganiseerde gezondheidszorg belemmert. Door financiële, administratieve en culturele drempels worden armen minder geholpen bij een vraag om zorg. De kloof tussen de zorgverleners en de leefwereld van de kansarmen is te groot.

De heer Wilfried Swinnen, arts van het Wijkgezondheidscentrum Gent : Ik wil eerst een kort overzicht geven van de evolutie van het wetenschappelijk onderzoek omtrent de relatie tussen gezondheid en armoede door de eeuwen heen. In de loop van de achttiende en negentiende eeuw werd er heel wat onderzoek terzake verricht. Tegen het einde van de negentiende en bij het begin van de twintigste eeuw verdween echter de interesse. Dit had te maken met een achterhaalde visie in de geneeskunde die ervan uitging dat ziekte wordt veroorzaakt door organisch afval en dampen. Het inzicht in de werking van bacteriën maakte een einde aan deze theorieën.

Na de Tweede Wereldoorlog werd er opnieuw uitgebreid onderzoek gedaan naar de problematiek. Vooral vanaf het einde van de jaren zeventig wordt het verschil in levensverwachting naargelang de sociale klasse groter, na een daling van het verschil sinds de tweede wereldoorlog. Dit blijkt onder andere uit Brits onderzoek. Onderzoek in de VS waar een vergelijking werd gemaakt tussen de toestand in 1960 en 1986 toonde eveneens aan dat de correlatie tussen gezondheid en sociale klasse de laatste decennia groter werd, vooral dan bij mannen.

Het moderne onderzoek is meer gebaseerd op het individu en beperkt de aandacht niet tot de mortaliteit op zich, maar houdt ook rekening met de morbiditeit en functionaliteit en men probeert verklarende intermediaire factoren te ontdekken. Er wordt een factoranalyse verricht. Recente gegevens uit Nederland tonen duidelijk de correlatie aan tussen opleidingsniveau en levensverwachting. Hoe lager de opleiding, des te groter is de kans om vroeger te overlijden. Onderzoek in Groot-Brittannië bij verschillende socio-economische groepen leverde een gelijkaardig resultaat. Pas vanaf de leeftijd van 75 tot 80 jaar wordt het verschil in sociale klasse minder relevant.

Nederlands onderzoek toont voorts aan dat bepaalde ziektes meer voorkomen bij lagere klassen. De belangrijkste dodelijke ziekten die zich frequenter voordoen bij deze lagere klassen zijn chronische longproblemen, hartaanvallen en longkanker. Ook arbeidsongeschiktheid en psychologische problemen komen vooral bij de lagere sociale klassen voor. Onderzoek in Engeland toont aan dat de sociale ongelijkheid ook

blijkt te gelden voor verscheidene kankervormen, zoals maagkanker, blaaskanker en longkanker. Onderzoek in het Verenigd Koninkrijk wijst uit dat de ongelijkheid al begint bij de geboorte. Het percentage kinderen met een gewicht beneden de 2,5 kilo bij de geboorte stijgt naarmate de sociale klasse waartoe de ouders behoren lager is. In de geneeskunde wordt er tegenwoordig veelal vanuit gegaan dat het levensbegin bepalend is voor de rest van het leven. Het groeiproces in de baarmoeder zou al determinerend zijn. En blijkbaar is dit groeiproces reeds sociaal bepaald.

Ten slotte zijn de verschillen op het vlak van de gezonde levensduur nog groter. Mannen van de hogere klasse blijven twaalf jaar langer gezond dan mannen van de lagere klasse.

Soms wordt de stijging van het verschil in levensverwachting sinds de jaren zestig wel eens verklaard door het feit dat in die periode de sterfte in het algemeen is gedaald. De lagere klassen profiteren minder snel van de medische vooruitgang, maar uiteindelijk gaan ze ook erop vooruit, zo is de redenering. Bovendien zouden de verschillen steeds kleiner worden. De laatste jaren zijn er echter nieuwe meetinstrumenten ontwikkeld. Bij de zogenaamde populatie-attributie van risico wordt gekeken naar het voorkomen van een bepaalde aandoening in een klasse en naar het aandeel van deze klasse binnen de populatie. Als we de resultaten daarvan bekijken, dan zien we toch belangrijke verschillen voor onder meer het eigen oordeel over gezondheid en voor mortaliteit. Voor de mortaliteit is er een verschil van 25 percent. Dat betekent dat de totale sterfte met 25 percent zou verminderen als iedereen een maximale opleiding zou hebben genoten.

De heer Guy Swennen : Ik heb een deel van de uiteenzetting moeten missen. Ik heb wel gehoord dat de cijfers voor longkanker en slokdarmkanker hoger zijn voor de lagere sociale groepen. Wat is de verklaring daarvoor ? Gaat het daarbij om factoren als rookgedrag, levensstijl en het feit dat deze groepen niet susceptibel zijn voor preventie ?

De heer Wilfried Swinnen : Een verklaring hiervoor is te vinden in het zogenaamde Black Report uit de jaren tachtig. Dit leidde tot nieuwe belangstelling voor de band tussen gezondheid en sociaal-economische factoren.

Men kan vier mogelijke verklaringen voor die verschillen bedenken. Het artefactmodel stelt dat het gaat om een statische verkeerde voorstelling, zoals foute cijfers of twee variabelen die door een derde onbekende variabele zou worden bepaald.

Dit model kan nu wel als achterhaald worden beschouwd, gezien de consistentie van de gegevens die in de loop van de jaren werden verzameld.

Het sociale-selectiemodel stelt dat de gezondheid de sociaal-economische situatie beïnvloedt, maar dat de causale relatie niet in de andere richting werkt. Dit is slechts maar een deel van de verklaring. Zo verklaren gezondheidsproblemen wel moeilijkheden inzake sociale mobiliteit, intergenerationeel beschouwd, maar niet intragenerationeel.

Het materialistisch-structuralistische model wijst op het belang van de omstandigheden, waarin de mensen werken en wonen. Het vierde model wijst op het belang van culturele factoren en het gedrag. Inzake levensstijl en factoren zoals roken en een verkeerde voeding vinden we sterke sociale verschillen. Vooral de lagere klassen gebruiken een vetrijke voeding met veel onverzadigde vetten. Ook overgewicht komt in deze bevolkingsgroepen vaker voor. Men kan het verklaringspotentieel van deze factoren berekenen. In Groot-Brittannië is veertig percent van de verschillen in de sterfte onder de hartlijders te verklaren door verschillen in roken en cholesterol. Volgens mij wijzen de twee laatste verklaringen op de echte oorzaken.

De laatste jaren is er veel meer aandacht voor intermediaire factoren, die gebonden zijn aan levensstijl. Naast de gekende factoren zoals roken en gebrek aan lichaamsbeweging blijkt ook de psychosociale stress verantwoordelijk te zijn voor een algemene weerstandsdaling. Ook de levensomstandigheden in de jeugd spelen een bepalende rol. Ten slotte is ook het adequaat gebruik van de gezondheidszorg een bepalende factor.

Mevrouw An De Riek : Op basis van deze gegevens heeft de Nederlandse onderzoeker Mackenbach een schema opgemaakt, waarin alle factoren, behalve het gebruik van de gezondheidszorg, werden opgenomen. Er is niet enkel een causale relatie tussen de sociaal-economische status op volwassen leeftijd en de gezondheid. De invloed gaat ook de andere richting uit : ziekte kan ook leiden tot een daling op de maatschappelijke ladder. Er is een invloed van de sociaal-economische status op de levensstijl, op de levensomstandigheden en op de psycho-sociale stress. Daarnaast speelt de situatie in de jeugd een rol. Het gaat hier niet alleen om materiële maar ook om psychosociale factoren.

Ook de culturele achtergrond en de persoonlijkheidskenmerken spelen een rol. De basisgezondheid, die voor een stuk erfelijk bepaald is, is ook belangrijk, maar is niet doorslaggevend.

De voorzitter : Ik zou voorstellen om de wetenschappelijke uiteenzettingen te staken en om het concreet te hebben over de toegankelijkheid van de gezondheidszorg en over de concrete werking van de wijkgezondheidscentra.

Mevrouw An De Riek : Wat zijn de punten waarop het gezondheidsbeleid kan aansluiten ? Ik denk hierbij aan een aantal elementen van sociale ongelijkheid zoals gedrag, materiële levensomstandigheden waarin mensen werken en wonen, maatschappelijke omgevingsfactoren zoals het gevoel van bestaansonzekerheid en psychosociale stress en de toegankelijkheid van de gezondheidsvoorzieningen.

Op basis van de praktijk en de wetenschappelijke literatuur kunnen we drie aandachtspunten voorstellen. Als men iets wil doen, dan moet men het ten eerste doen op een geïntegreerde manier : men moet alle aspecten van de gezondheidsproblemen aanpakken. Dit betekent concreet dat de traditionele aanpak met een opdeling in verschillende bevoegdheden, sectoren en begrotingsposten niet tot een geïntegreerde aanpak leidt. Het beleid moet ten tweede gebaseerd zijn op correcte gegevens en beleidstoetsing. Men moet de problemen beschrijven zowel met cijfers als op de manier waarop ze worden aangevoeld. Men moet ook toetsen wat het effect is van de maatregelen op de gezondheid. De participatie van de doelgroep is daarbij belangrijk.

Om de toegankelijkheid te verbeteren is er ten derde nood aan basisinitiatieven zoals wijkgezondheidscentra. Daar is er een multidisciplinaire benadering binnen een breder netwerk van diensten en participatie van de rechtstreekse betrokkenen.

In een wijkgezondheidscentrum voeren we dus taken uit die niet onder de noemer gezondheidszorg vallen. Daarvoor zijn extra middelen nodig.

De heer Wilfried Swinnen : Multifactorieel en multidisciplinair werken is nodig om bij sociaal zwakkeren aan gezondheidszorg te doen. Om te slagen, moet men rekening houden met alle omgevingsfactoren. Een bronchitis bij een kind uit een arm milieu is anders dan een bronchitis bij een kind van een hoogleraar. Adequate opvang is noodzakelijk. Sociaal zwakkere milieus verschillen in materieel opzicht en qua inzichten van andere klassen. Het is moeilijk om daar als arts mee te werken. Ik deed een 20-tal interviews bij artsen die alleen werken. Daaruit bleek dat er heel veel belangstelling is voor de problematiek, maar ook frustraties. Ondanks alle inspanningen, verandert er niets. Het is dweilen met de kraan open. De aanpak mag niet puur medisch zijn. Ook thuisverpleegkunde en maatschappelijk werk is nodig. Rond elke casus moet er teamwerk zijn. Gezinnen zijn ingebed in sociaal weefsel. In de wijkgezondheidscentra wordt dat geprobeerd. Momenteel wordt een erkenning bestudeerd. Tot nu toe was dat allemaal gratis. Wij hopen dat het goed zal evolueren.

De heer Carl Decaluwé : Wie moet het initiatief nemen voor een wijkgezondheidscentrum ? Kan de gemeente of het OCMW dat doen ? Of is dat beter toe te vertrouwen aan particuliere organisaties, waarvoor dan een decreet wordt opgesteld ? Hebben de zuilen nog een rol te spelen ? Of hangt alles af van de plaatselijke situatie ?

Mevrouw Mia De Schampheleare : De onderzoeken die werden voorgesteld, waren alle buitenlandse onderzoeken. Daaruit blijkt een duidelijk verband tussen de gezondheid en de sociale situatie. Zijn er ook onderzoeksresultaten die het verband leggen met het gezondheidssysteem ? Wij hebben in België een vrij toegankelijk systeem, dat bovendien voor allen hetzelfde is. Dat bestaat toch niet zo in Nederland en

Groot-Brittannië. Heeft een gemeenschappelijk systeem van collectieve gezondheidszorg voor allen een positieve invloed ?

De heer Leo Cannaerts : Wijzen de Vlaamse gegevens op verschillen tussen migranten en Vlamingen in zake de correlatie tussen armoede en gezondheid ? Wat is de remedie ? Moet het aanbod verbeteren en de gezondheidszorg dichterbij de mensen staan ? Zoals mevrouw De Schamphelaere opmerkt, is het aanbod in Vlaanderen vrij goed. Kunnen wij iets doen aan de attitude van de mensen, zodat men, eens men in de armoede zit, zich uit de problemen weet te werken ? Welke voorstellen zijn er op dat vlak ?

De heer Wilfried Swinnen : De wijkgezondheidscentra zijn tot nu toe particuliere initiatieven die vanuit de basisbeweging gegroeid zijn. Het staat iedereen vrij een wijkgezondheidscentrum op te richten. Er is vanzelfsprekend kwaliteitsbewaking nodig. Wij zijn niet uit een bepaalde structuur geboren, het belang van de populatie stond centraal. Een structuur kan eventueel ook nadelige gevolgen hebben. Met het decreet komt daarover hopelijk voldoende duidelijkheid.

De heer Carl Decaluwé : Kan u wat concreter zijn over de nadelen van structuren ? Vreest u dat alleen mensen met het lidmaatschap van een bepaalde mutualiteit een beroep zal kunnen doen op het centrum ?

De heer Wilfried Swinnen : Ik bedoelde dat als een algemene theoretische opmerking.

De heer Carl Decaluwé : Denkt u dat een structurering de drempel zal verhogen ?

De heer Wilfried Swinnen : Dat gevaar bestaat. Bovendien hebben structuren nu eenmaal de neiging vooral in hun eigen ontwikkeling en voortbestaan geïnteresseerd te zijn en niet in de mensen. Dat neemt echter niet weg dat het huidige initiatief zinvol is.

Wat onderzoek betreft, staat men in Nederland en Groot-Brittannië verder. Dat er een link is met het systeem van gezondheidszorg is evident. Maar ik denk niet dat dit zo'n belangrijke factor vormt. Nederland en België hebben een vrij gelijkaardig systeem wat de verplichte ziekteverzekering betreft. De Belgische structuren hebben ook nadelen. Wij hebben bijvoorbeeld een systeem dat gebaseerd is op medische prestaties. Alle prestaties worden gedefinieerd op basis van nomenclatuurnummers die allemaal puur medisch van aard zijn. Dat laat dus geen geïntegreerde aanpak toe. Heel veel artsen staan zijn bereid tot een multidisciplinaire aanpak, maar moeten dat bij wijze van spreken in hun vrije tijd doen.

Mevrouw An De Riek : Ook in het algemeen armoedeverslag werd gewezen op drempels in het Vlaamse gezondheidssysteem. De kostprijs en de paperassen zijn een drempel. Bovendien is er een culturele kloof tussen de zorgverlening en de mensen die ze willen helpen.

De heer Wilfried Swinnen : De financiële toegankelijkheid van het gezondheidsstelsel mag men niet beperken tot de prijs van een raadpleging. Ook in de preventie bestaat er een grote ongelijkheid. De medicatie om een hoge bloeddruk te bestrijden is heel duur en wordt niet helemaal terugbetaald. Voor een groot deel van de bevolking is die investering waarvan ze pas jaren later de resultaten geniet te hoog, zeker wanneer zij elke maand de eindjes aan elkaar moeten proberen te knopen. Differentiëring in het terugbetalingsstelsel is heel belangrijk. Daarmee wordt nu een begin gemaakt : mensen die van het OCMW een bestaansminimum krijgen, vallen nu onder het WIGW-statuuut.

Uit Nederlandse cijfers blijkt dat het aantal gevaccineerden stijgt met de opleidingsgraad. In Nederland hebben de artsen dan nog de mogelijkheid om patiënten te contacteren. In Vlaanderen wordt dit beschouwd als concurrentievervalsing.

Er zijn vier risicocategorieën : mannen, werklozen, migranten en thuislozen. Preventie en screening die voorbijgaan aan de specifieke leefwereld van deze categorieën, verhoogt de sociale ongelijkheid. Er wordt getwijfeld aan de effecten van gedragsveranderingsopvoeding bij deze categorieën. Uit een Nederlandse studie blijkt echter dat, indien men de sociaal zwakkeren individueel benadert en persoonlijk begeleidt, het effect van gedragsveranderingsopvoeding groter wordt. We moeten de strategieën in die zin beter ontwikkelen.

Mevrouw An De Riek : Het is belangrijk om eerst iets te doen aan de noden die als prioritair ervaren worden door de mensen zelf. Indien men hierin slaagt, kan men ook de attitude op gebied van gezondheid veranderen. Het gedrag kan ook gewijzigd worden door het gebruik van communicatiemiddelen die de doelgroep aanspreken : vooral video's en ander beeldmateriaal.

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen : Reclame op televisie werkt allicht negatief voor uw initiatieven. Hoe reageert u hierop ?

De heer Wilfried Swinnen : Inderdaad, de mensen uit de doelgroep kijken bijna permanent naar televisie en kunnen de reclameboodschappen onvoldoende interpreteren.

Mevrouw Patricia Ceysens : Er worden gezondheidscentra opgericht omdat de klassieke gezondheidszorg voor bepaalde doelgroepen faalt. Men zet in feite een parallel circuit op. Bestaat het gevaar niet dat men een dualiteit zal creëren ?

De heer Wilfried Swinnen : Categoriele hulpverlening zou inderdaad de sociale uitsluiting versterken. Daarom is het een voordeel dat ons centrum alle bevolkingsgroepen bereikt. Het percentage migranten en kansarmen is niet zo groot. Wij bereiken ook de midden- en hogere klasse. Dit geeft betere kansen tot gelijkheid.

Mevrouw Patricia Ceysens : Hoe wapent u zich tegen het ontstaan van categoriele hulpverlening ?

De heer Wilfried Swinnen : We richten de gezondheidscentra op in een wijk, maar niet voor een bepaalde socio-economische klasse. Elke wijk heeft een min of meer doorsnee populatie, echte gettowijken bestaan hier niet.

De heer Hugo Marsoul : Waar zijn er gezondheidscentra gelegen ? Het is niet de bedoeling om bepaalde bevolkingsgroepen te stigmatiseren, maar hoe wordt de verlaging van de financiële drempel gerealiseerd ?

Er wordt gewezen op het belang van een gintegreerde aanpak en de analyse van meerdere aspecten. Er is veel sprake van wijkmanagement. Schiet men niet zijn doel voorbij, als men de component gezondheidszorg vergeet ? Een gintegreerde aanpak is hierbij zeer belangrijk.

Mevrouw An De Riek : De gezondheidszorg moet zeker betrokken worden. Uit een onderzoek van de buurtcentra blijkt dat zij onvoldoende kanalen hebben om deze dimensie te betrekken.

De heer Hugo Marsoul : Mijn vraag naar differentiatie was toch belangrijk. Hoe differentieert men voldoende, zodat men ook de mensen, die het financieel moeilijk hebben, bereikt ?

De heer Wilfried Swinnen : Er zijn wijkgezondheidscentra in Antwerpen, Brussel, Genk, Waterschei en Alken. Er zijn er nog eens drie in Gent. Financiële toegankelijkheid is niet alleen voor ons een probleem, want alle artsen krijgen armere patiënten over de vloer. Er zijn artsen die bijvoorbeeld geen remgeld vragen, of een afbetalingsschema gebruiken. Bepaalde artsen rekenen helemaal geen consultatie aan. Het is een kwestie van creativiteit. Wij werken met een forfaitair systeem waarbij de mensen zich bij ons inschrijven en zo verplicht zijn naar ons te komen. Het ziekenfonds betaalt maandelijks een bepaald bedrag waardoor men niet langer per consultatie hoeft te betalen. Zo garanderen we niet alleen de financiële toegankelijkheid, maar ook een preventieve aanpak.

De voorzitter : Ik wil mevrouw De Riek en de heer Swinnen danken voor hun boeiende en interessante uiteenzetting. Dan verwelkomen wij nu de heer De Cock, aandachtsambtenaar kansarmoede bij Kind en Gezin, mevrouw Demeulenaere en mevrouw Masenhove, beiden – eveneens bij Kind en Gezin – ervaringsdeskundige. Het zou goed zijn mocht de heer De Cock zijn functie nader omschrijven en zijn collega's voorstellen.

De heer Rudy De Cock, aandachtsambtenaar Kansarmoede Kind en Gezin : Aandachtsambtenaar is een nieuwe functie, vorig jaar ingevoerd na de reorganisatie van het zorgaanbod. Er zijn een aantal aandachtsambtenaren, onder meer voor Kindermishandeling en Kinderrechten. Mijn opdracht bestaat erin binnen

het preventieve zorgaanbod ons aanbod te bewaken, ontwikkelen en ondersteunen. Daarnaast ben ik ook actief ten aanzien van de preventieve zorgcentra, waarbij onder meer de opleiding van ervaringsdeskundigen wordt voorbereid. Mijn beide collega's zijn ervaringsdeskundige in het preventieve zorgcentrum Antwerpen.

Hoe werkt Kind en Gezin met kansarme gezinnen ? Onze aanpak bestaat uit twee luiken : enerzijds een preventief zorgaanbod voor jonge gezinnen en anderzijds aandacht voor de maatschappelijke positie van het kind. Binnen het eerste luik wordt gezorgd voor een basisaanbod van preventieve zorg voor alle jonge gezinnen met kinderen tussen 0 en 3 jaar. Dit is ruimer dan gezondheidszorg en bestaat uit vier huisbezoeken voor het eerste kind in de eerste maanden na de geboorte. Alle andere kinderen hebben recht op 3 huisbezoeken. Er zijn eveneens consultatiebureaus met een arts en een regioverpleegkundige. Alle gezinnen kunnen het consultatiebureau tijdens een periode van 3 jaar 10 keer bezoeken voor een medische en een verpleegkundige consultatie. De medische consultatie is een geprogrammeerde fysische screening en tijdens de verpleegkundige consultatie worden vragen beantwoord over opvoeding, voeding en verzorging. Kansarme gezinnen hebben recht op 23 extra huisbezoeken tijdens de eerste drie jaar en 6 extra consulten in het consultatiebureau van hun keuze tijdens dezelfde periode. Er zijn nu reeds 9 preventieve zorgcentra : twee in Gent, drie in Antwerpen, een in Ronse, een in Menen en twee in Brussel.

Kansarmoede wordt beschouwd als een situatie waarbij mensen beknot worden in hun kansen om voldoende deel te hebben aan maatschappelijk hooggewaardeerde goederen, zoals arbeid, onderwijs, huisvesting. Deze beknotting doet zich voor op verschillende levensterreinen en is langdurig van aard. Op basis van een zestal criteria wordt nagegaan of een gezin al dan niet kansarm is : maandinkomen van het gezin, opleiding van de ouders, ontwikkeling van de kinderen, arbeidssituatie van de ouders, huisvesting en gezondheid. Ook de vorige spreker heeft gewezen op huisvesting, werk en opleiding.

Ons specifiek zorgaanbod is gebaseerd op bevindingen van de Vierde Wereldgemeenschap en op een aantal wetenschappelijke bevindingen. Onze doelstelling is gezinnen ondersteunen bij het zorgen voor een betere toekomst voor hun kinderen. Het is de bedoeling de basisvoorwaarden samen te realiseren. We werken daarvoor met een aantal methodische principes waarbij de behoeftes en vragen van de cliënt centraal staan. Van de hulpverleners wordt de nodige openheid verwacht, wat moet leiden tot een vertrouwensrelatie. Die openheid staat eigenlijk in contrast met het sociaal dossier dat over elk gezin wordt opgemaakt.

Er worden niet alleen consultaties georganiseerd. We organiseren ook groepsgesprekken en streven naar participatie van de doelgroep. We proberen ook ervaringsdeskundigen in te schakelen. Omdat coördinatie belangrijk is proberen we samenwerkingsverbanden te ontwikkelen. Het gebeurt al te vaak dat verschillende hulpverleners naast elkaar werken. Hulpverlening kan onmogelijk geïntegreerd verlopen als niet alle instanties daaraan meewerken.

Op de vraag of er terzake een evolutie valt waar te nemen, kan ik helaas nog niet aan de hand van concrete cijfers antwoorden. De huisbezoeken, de bereidheid om naar consultatiebureaus te komen en de deelname van allochtonen werden weliswaar vorig jaar voor het eerst gemeten, maar de precieze kwantitatieve gegevens zijn nog niet beschikbaar.

In 1996 slorpte de reorganisatie van Kind en Gezin het grootste deel van de aandacht op. Het vermoeden bestaat dat de interesse voor kansarmen niet op de eerste plaats stond.

Er worden vormingsprogramma's voor de regioverpleegkundigen opgezet. In de preventieve zorgcentra krijgen de projecten inzake groepswerk en samenwerking gestalte. Zij zijn in de eerste plaats gericht op jonge ouders. Eerstdaags zal een evaluatierapport worden voorgelegd aan de raad van bestuur van Kind en Gezin.

Wat de taak en de opdracht van ervaringsdeskundigen betreft, moet men begrijpen dat een en ander ontstaan is in een welbepaalde context. Het ging om een project dat het hulpaanbod aan kansarme vrouwen wilde verbeteren, in het bijzonder op het vlak van opleiding en werkgelegenheid. Het werd gefinancierd door het Europees Sociaal Fonds. De opleiding van deze mensen verliep in verschillende fasen, waarbij het werkgelegenheidsaspect geleidelijk meer op de voorgrond kwam. Kansarmen, die op deze wijze gedeeltelijk aan de kansarmoede konden ontsnappen, waren goed geplaatst om andere kansarmen op dezelfde weg

te helpen. Aangezien de aard van hun werk veel van hen vergt, is de trajectbegeleiding erg belangrijk. Na twee jaar werd het project positief geëvalueerd en werd besloten deze op ervaring gebaseerde methodiek te implementeren. Ervaring op zich volstaat echter niet. Ervaringsdeskundigen moeten verder opgeleid worden opdat zij hun ervaring in een ruimer kader zouden kunnen plaatsen en de kansarmoede voor de hulpverleners vertalen.

Het tandemconcept is nodig voor de concrete uitwerking. Dit houdt in dat een ervaringsdeskundige samenwerkt met een regioverpleegkundige op basis van gelijkwaardigheid. Beiden zijn complementair en zijn verantwoordelijk voor hun eigen inbreng. Zodoende kunnen de perspectieven van opleiding en ervaring elkaar versterken, waardoor het hulpverleningsaanbod beter kan afgestemd worden op de vraag van de kansarme gezinnen.

Mevrouw Gerda Masenhove, ervaringsdeskundige van Kind en Gezin : De ervaringsdeskundige is getrouwd met het perspectief, de taal, de gevoelens, het gedrag, de waarde, de verwachtingen, de overlevingsstrategieën enzovoort van de kansarmen. Hij of zij is in staat een en ander te vertalen voor de sociaal verpleegkundige en de andere hulpverleningsinstanties. Voorts verduidelijkt hij of zij voor de kansarme gezinnen wat terzake leeft bij de hulpverleners en de ruimere samenleving.

Mevrouw Marina Demeulenaer, ervaringsdeskundige van Kind en Gezin : Bij een bezoek aan een gezin met een depressieve vader en een voortdurend vittende moeder, gaf de sociaal verpleegkundige de man het advies op valentijnsdag bloemen voor zijn vrouw te kopen. Ik antwoordde dat zij veeleer geld nodig had. Bloemen kan men niet eten. De sociaal verpleegkundige begreep dat de man beter eerst werk zou zoeken, wat inmiddels gelukt is.

Mevrouw Gerda Masenhove : Voorts heeft de ervaringsdeskundige een ondersteunende functie. Door geregeld bij het gezin aanwezig te zijn, gaat hij of zij met het gezin op weg in zijn poging om de kansarmoede te ontgroeien. Ook bevrijdt hij of zij het gezin van zijn schuldgevoel. Het is immers niet zelf verantwoordelijk voor zijn kansarmoedesituatie. Verder heeft hij of zij ook een modelfunctie, zowel ten overstaan van het gezin als ten overstaan van de hulpverlening.

Mevrouw Marina Demeulenaer : Een gezin van vier kinderen werd geholpen door niet minder dan vijf diensten. Twee hiervan wilden op een bepaald ogenblik niet meer komen, omdat men vond dat de moeder niet voldoende bereidheid tot samenwerking toonde. De ervaringsdeskundige kwam echter te weten dat dit kwam doordat zij niet meer wist wat ze nu zelf eigenlijk nog goed deed. Nu worden er met de verschillende diensten concrete afspraken gemaakt over wat zij zelf doet.

Mevrouw Gerda Masenhove : De brugfunctie van de ervaringsdeskundige houdt in dat deze bij een onevenwichtige hulpverleningsrelatie bemiddelt om de dialoog opnieuw op gang te brengen en in stand te houden.

Mevrouw Marina Demeulenaer : Voor een gezin dat problemen had met Electrabel wegens betalingsachterstand, konden wij een regeling treffen. We hebben gepleit voor een lager, betaalbaar bedrag en de installatie van een budgetmeter. Dit werd door Electrabel aanvaard.

Mevrouw Gerda Masenhove : Ten slotte heeft de ervaringsdeskundige, ook een signaalfunctie. Door het functioneren van het gezin en het hulpverleningsproces te observeren, ziet men mogelijke en effectieve knelpunten. Die worden gesignaleerd aan de verschillende betrokkenen.

Mevrouw Marina Demeulenaer : Bij een huisbezoek aan een zwaar risicogezin bleef het oudste kind verrassend met afgewend gezicht zitten. Snel bleek dat het verwond was door de vader, die het tegen de muur had gegooid. Volgens de moeder was het zijn eigen schuld. Het protest van de sociaal verpleegkundige maakte de moeder agressief. Ik heb haar gezegd dat zij haar verantwoordelijkheid moest nemen. Zo niet zouden wij klacht neerleggen. Ik stelde voor na één uur terug te keren. Bij onze terugkomst werd geen overeenkomst bereikt. Wij legden klacht neer en de Jeugdbijstand greep in. De vader werd opgepakt en de moeder kon met haar kinderen naar een vluchthuis. Op dit ogenblik wonen zij weer samen onder begeleiding.

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen : Kan u wat uitleg geven bij het zogenaamde basisschakelmodel ? U heeft voornamelijk de nadruk gelegd op de taken van Kind en Gezin voor kinderen van 0 tot 3 jaar. De doelgroep is toch breder ? In welke mate zijn er contacten met bijvoorbeeld het Medisch Schooltoezicht (MST) ? Voorts heb ik nog vragen bij de kansarmoede-registratie. Hoe komt het dat er geen preventief zorgencentrum is voor Limburg, waar er zoveel projecten zijn van het VFIK ? Heeft dat te maken met de manier waarop de verpleegkundigen registreren ? Klopt het dat de parameters in het register anders worden geïnterpreteerd, als iedereen in een bepaalde buurt op een lager niveau zit ? Hoe lang blijft men ervaringsdeskundige ? U verwees naar bijscholing en opleiding : bij lager gekwalificeerden zijn er toch ook heel veel kandidaten die in aanmerking komen als ervaringsdeskundige ?

De heer Rudy De Cock : Het basisschakelmodel is ontwikkeld op basis van beschrijvend onderzoek van verscheidene initiatieven in verband met armoede. Er worden criteria in ontwikkeld waaraan initiatieven voor kansarmen moeten beantwoorden, bijvoorbeeld : laagdrempeligheid, preventief werken, participatie enzovoort. Bij Viboso verscheen een cahier met een evaluatiesysteem om dergelijke initiatieven te beoordelen. Als u meer over het model wil weten kan u het best te rade gaan bij deskundigen, bijvoorbeeld bij professor Baert.

De opdracht van Kind en Gezin is inderdaad ruimer dan ik daarnet misschien heb laten uitschijnen. De tijd ontbrak me echter om uit te weiden over bijvoorbeeld de centra voor kindermishandeling die zich bekommeren om kinderen en jongeren tot 18 of over de centra voor kinderzorg en gezinsondersteuning en de pedagogische oefenschool in Antwerpen. Ons werkterrein is dus inderdaad breder dan mag blijken uit het eerste deel van mijn betoog. Voor de buitenschoolse opvang en de dagopvang wordt een plan ontwikkeld met specifieke doelstellingen ten opzichte van kansarme gezinnen. Reguliere dagopvang zou vaak niet door kansarme gezinnen worden gebruikt. Dit komt onder meer omdat men het inkomen moet bewijzen. Het is niet evident om hier zomaar mee te koop te lopen.

We zijn er ons terdege van bewust dat de regioverpleegkundigen de kansarmoederegisters niet altijd even nauwgezet of efficiënt invullen. Dit jaar is nagegaan hoe we het werken met deze registers kunnen verbeteren. We moeten de regioverpleegkundigen wijzen op het belang van de registers. Sommige regioverpleegkundigen wisten niet eens dat deze registers werden gebruikt voor het gemeentelijk beleid of voor de SIF-indicatoren. We werken aan een hervorming van de registratie, zodat we volgend jaar meer zekerheid kunnen hebben over de cijfers. Toch worden de documenten meestal zeer nauwkeurig ingevuld.

Het is moeilijk te zeggen hoe lang men ervaringsdeskundige kan blijven. Er ontstaat een dubbelzinnige situatie. Enerzijds gaat het om ervaringsdeskundigen in de kansarmoede, anderzijds groeien ze door hun functie. Een werkgever kan de ervaringsdeskundigen moeilijk remmen in hun groei en hen verbieden om niet langer kansarm te zijn. Er bestaan trouwens heel grote individuele verschillen in die groei. Er moet worden nagedacht over de mogelijke doorgroeimogelijkheden voor de ervaringsdeskundigen. Er is trouwens al denkwerk over verricht.

Bij de werving van ervaringsdeskundigen is ervaring in de kansarmoede het belangrijkste. Het opleidingsniveau is slechts een bijkomend element.

Mevrouw Patricia Ceysens : U bevindt zich in een unieke situatie in de preventieve kinderzorg. Reeds onmiddellijk na de bevalling kan u aanwezig zijn. Niemand kan aan uw dienst ontglippen. Anderzijds hangt uw tussenkomst af van de welwillendheid van de betrokkenen. Wordt u met veel weigeringen geconfronteerd ?

De heer Rudy De Cock : Ik heb geen zicht op de precieze cijfers. Afgaande op de registratieformulieren voor kansarmoede stel ik vast dat de grote meerderheid van de gezinnen die als kansarm worden beschouwd ook wordt bereikt. De vraag blijft wel of we alle kansarme gezinnen opsporen. Ik schat dat we ongeveer 85 percent van de totale populatie bereiken met ons aanbod. Er is een verschil tussen huisbezoeken en mensen die op consultatie komen. In de kraamkliniek moet een keuze worden gemaakt. Onze diensten bereiken 85 tot 90 percent van de gezinnen met de huisbezoeken. Voor de consultatiebureaus ligt dat percentage lager.

Mevrouw Patricia Ceysens : U zegt dat u contact houdt met vijftientig tot negentig percent van de vrouwen die u in de kraamkliniek bezoekt. Wie zijn dan die resterende tien of vijftien percent ?

De heer Rudy De Cock : Dat gaat om artsen, verpleegkundigen en hoger opgeleiden, die kiezen voor een begeleiding in de privé-sector.

De voorzitter : Aan de ervaringsdeskundigen zou ik willen vragen hoe hun dag er gewoonlijk uit ziet.

Mevrouw Marina Demeulenaer : We vertrekken 's morgens vanuit het regiohuis. Eerst hebben we een briefing met de regioverpleegkundige. We delen onze dag in samen met de sociaal verpleegkundige : we bespreken welke gezinnen we gaan bezoeken. Soms kunnen we die planning volgen, soms niet. Het gebeurt dat er een gezin binnenvalt met een vraag om hulp. Daar zijn we vaak wel een paar uur mee bezig.

De voorzitter : Is daar dan altijd een sociaal verpleegkundige bij aanwezig ?

Mevrouw Marina Demeulenaer : Niet altijd. We zoeken samen met het gezin in kwestie naar een oplossing. Het kan gaan om een mishandelde moeder, die met haar kinderen niet terug naar huis durft. We bellen dan voor haar naar een dag- en nachtverblijf of naar een vluchthuis.

De voorzitter : Doet u dat zelf of is dat het werk van de sociaal verpleegkundige ?

Mevrouw Marina Demeulenaer : Dat hangt ervan af. Samen met de sociaal verpleegkundige breng ik die vrouw dan met de auto waar ze moet zijn.

Mevrouw Gerda Masenhove : We doen niet enkel huisbezoeken, we nemen ook deel aan consultaties en groepswerk.

De voorzitter : Helpt u ook papieren invullen ?

Mevrouw Gerda Masenhove : Ja, alle vragen kunnen gesteld worden. Als we niet zelf kunnen helpen, dan verwijzen we de mensen door.

Mevrouw Marina Demeulenaer : De verschillende ervaringsdeskundigen hebben elk een andere deskundigheid. Sommigen weten meer over de incestproblematiek, over mishandeling en alcoholisme. Anderen zijn sterker in contacten met het OCMW.

De voorzitter : Heeft dat te maken met de zaken die ze zelf hebben meegemaakt ?

Mevrouw Marina Demeulenaer : Inderdaad.

De voorzitter : Kampen ervaringsdeskundigen soms zelf nog met problemen ?

Mevrouw Marina Demeulenaer : We blijven voor een stuk in die problematiek. Men heeft dat nodig om te kunnen helpen, om een situatie te kunnen aanvoelen.

De voorzitter : Helpt u dat ook in uw eigen situatie ?

Mevrouw Marina Demeulenaer : Ja.

De voorzitter : Ik dank de vertegenwoordigers van Kind en Gezin voor hun aanwezigheid en voor hun inbreng in de commissie.

Dan wil ik nu de heer Dirk Verboven verwelkomen. Hij zal hier het woord voeren als vertegenwoordiger van de sector Bijzondere Jeugdzorg.

De heer Dirk Verboven, directeur begeleidingstehuis Hof ter Heide : Mijn verhaal is gebaseerd op twintig jaar ervaring in grote residentiële instellingen in het Antwerpse. Ik ben ook verantwoordelijk voor de coör-

dinatie van verschillende voorzieningen in de jeugdbijstand, zowel residentiële als ambulante. Mijn hart blijft echter bij de residentiële hulpverlening omdat de problemen daar zo schrijnend zijn en omdat goede hulp zo noodzakelijk is. In het boek *Uit het huis, uit het hart*, gepubliceerd door de vzw De Cirkel herken ik veel elementen. We ontmoeten regelmatig vroegere bewoners, die op zoek zijn naar hun jeugdjaren, die de puzzel van hun leven willen vervolledigen. De oudsten onder hen zijn nu ongeveer veertig jaar. Anderen wensen hun instellingsverleden te verdringen.

Het debat over de plaatsing van kinderen is heftig. Het houdt de Bijzondere Jeugdzorg bezig sedert de staatshervorming van 1980, toen de bevoegdheden overgeheveld werden naar de gemeenschappen. Het basisprincipe is terug te vinden in het VN-verdrag voor de Rechten van het Kind. Dat verdrag erkent het principe dat beide ouders de eerste verantwoordelijken zijn voor de opvoeding van het kind. De staat dient hen hierin te ondersteunen. Het kind mag enkel van de ouders gescheiden worden als het samenleven ingaat tegen de belangen van het kind. In het eerste hoofdstuk staat trouwens dat het gezin het meest dierbare is. Daarmee ben ik het volmondig eens.

Het basisprincipe van de Vlaamse wetgeving is het subsidiariteitsbeginsel. Men moet beginnen met de minst ingrijpende maatregel, eerst vrijwillig. Dan pas mag men gerechtelijk optreden. Eerst moet men gezinsondersteunend optreden, dan pas gezinsvervangend. Ook uit het Kansarmoedeproject blijkt dat de plaatsing als laatste alternatief moet beschouwd worden. De wet op de jeugdbescherming van 1965 verleende de gerechtelijke instanties een te grote interventiemogelijkheid. Ze moesten het begrip kind in gevaar gaan interpreteren. Ten gevolge daarvan werd een netwerk van instellingen en tehuizen ontwikkeld. Hof ter Heide was vroeger een weeshuis en werd in de jaren zestig omgebouwd tot een instelling binnen de jeugdbescherming. De heersende mening was toen dat men het kind uit zijn milieu moest halen en het een degelijke opvoeding geven in een gezonde leefomgeving. Er zijn nu nog steeds mensen die er zo over denken. Dat blijkt ook uit de getuigenissen die opgenomen zijn in het Kansarmoedeproject.

Een aantal terechte uitspraken kan men hier situeren. Ik lees in het Armoederapport uitspraken van mensen die stellen dat de kinderen van hun ouders vervreemden. Deze gedachtegang vindt men nu, in 1997, hier en daar nog.

Inmiddels zijn er alternatieven gekomen. De aanzet werd door mevrouw Steyaert gegeven. In haar circulaire 44 begon ze met de ombouw van de residentiële sector naar meer ambulante hulpverlening. Dat was een hele karwei.

Men ging er vroeger van uit dat de kinderen ver weg van huis dienden opgevangen, in instellingen in de bossen of aan de kust. Vandaar dat er in West-Vlaanderen nog steeds een overcapaciteit is. De kinderen kregen doorgaans maar één keer per jaar bezoek van hun ouders.

De gecoördineerde decreten van 4 april 1990 en het besluit van 13 juli 1994 betekenden een hele omwenteling in de sector. De doelstellingen waren het terugdringen van de residentiële zorg en het uitbouwen van ambulante mogelijkheden. Maar het plaatsen van kinderen blijkt niet zomaar terug te dringen. De bezettingsgraad in Hof ter Heide bedraagt over de laatste 20 jaar gemiddeld 98 percent. Dat blijft zo, ondanks het versmallen van de toegangspoorten, de vrijwillige hulpverlening, de alternatieven, de gezinshulp en de wil van de instanties om de plaatsingen te beperken.

De druk wordt steeds groter. Wij stellen vast dat er meer mislukte begeleidingen zijn. Een tweede fenomeen is de terugkeer naar de instellingen. Op het waarom kan ik niet met twee woorden antwoorden, elke terugkeer heeft een ander verhaal. We slagen er soms in kinderen naar huis te laten terugkeren, maar ze komen dan toch opnieuw bij ons terecht. De vraag naar residentiële opvang is zo groot dat de druk toeneemt. De terugkeer naar huis wordt soms nog moeilijker omdat de vorige begeleidingen mislukten.

Er is, zeker in Antwerpen, een overbevraging van de instanties. De overbevraging komt niet alleen bij de residentiële instellingen voor, ook bij de ambulante hulpverlening is dat het geval. Het comité dreigde al met een staking. Door de terugkeer naar de residentiële hulp kan het aantal medewerkers van ambulante hulp verminderen. De Bijzondere Jeugdzorg loopt dus vast.

Ook van de kansarmen komt er druk. In het boek *Uit het huis, uit het hart*, wordt scherpe kritiek op de residentiële voorzieningen geformuleerd. We zitten in een verdedigende positie, maar we voelen ons toch niet aangevallen.

Deze dubbele druk levert een steeds sneller evoluerend Vlaams beleid op. Er kwam een inhaalmanoeuvre dat vlug gebeurde, maar dat niet altijd het verhoopte resultaat opleverde. De middelen nemen toe. In 1977 waren er drie begeleiders, amper gediplomeerden, voor een leefgroep van 17 of 18 jongeren. Nu zijn er 5 begeleiders voor 12 of 13 kinderen in een leefgroep. De begeleiders zijn allemaal gediplomeerd : hoger secundair onderwijs, gegradueerden in de orthopedagogiek, psychologen, criminologen, maatschappelijk werkers enzovoort. Wat de financiële middelen betreft, hebben we het goed. Het personeel wordt vrij goed betaald. Er kwam differentiatie, ook binnen de residentiële sector en de professionalisering nam toe. Daarnaast deed zich ook een verhoogde reglementering voor. Er kwamen vooral reglementen om de resultaten te meten, wat tot nu toe één van de grootste mankementen is. Ook komt er reflectie : er is een interne en externe toetsing. We stellen vast dat een aantal initiatieven, vooral kleine gezinsvervangende tehuizen, verdwijnen.

De instellingen hebben een dubbel imago. In de maatschappij wil iedereen met Kerstmis de jongeren helpen, gedurende de rest van het jaar zijn het delinquente jongeren met slechte ouders. Voor vele mensen uit de sociale sector zijn de residentiële instellingen de voortzetting van een voorbijgestreefde opvatting maar tevens onmisbaar. Onze medewerkers zijn idealisten maar hebben wel een mooie job : ze mogen met kinderen spelen.

Voor de lagere klassen worden getroffen door plaatsing. De meer bemiddelde burgers maken meer gebruik van internaten en psychiatrie. In het de onthaal-, oriëntatie- en observatiecentra zijn wel alle klassen vertegenwoordigd.

In het Algemeen Verslag over Armoede stelt men dat kinderen dikwijls geplaatst worden omwille van redenen van armoede, de armoede zelf of gedragingen die voortkomen uit de armoede. De Cirkel spreekt over gebrek aan maatschappelijke en relationele vaardigheden. Wij denken echter dat ze handelingsarm zijn. Het gaat om geïsoleerde ouders, die de verwachte sociale vaardigheden om hun weg te vinden in de lokettenmaatschappij missen en terecht komen bij de bijzondere jeugdzorg. Door de ingewikkelde reglementering onder andere wat de kinderbijslag betreft, worden zij van het kastje naar de muur gestuurd.

De maatschappij stelt te hoge eisen en veroordeelt de ouders minachtend. Dan slaan de stoppen door en komen ze terecht in de verslaving, de agressie en de psychiatrie. Een tweevoudige reactie is aangewezen. We moeten de beleidsmensen erop wijzen dat het gemiddelde niveau altijd stijgt en dat dus meer mensen uit de boot vallen en in het sociaal vangnet terecht komen. De lokettenmaatschappij moet doorzichtiger worden en het vangnet moet behouden blijven maar afgestemd worden op de opdracht en op de veranderingen binnen de maatschappij.

Algemeen uitgangspunt hierbij is dat wij de wijsheid niet in pacht hebben en dat men voorzichtig moet zijn met trends. Er is een tijd geweest dat ministers op de televisie reclame maakten voor pleeggezinnen. Indien men plaatsing in pleeggezinnen niet doordacht doet, komen deze jongeren na verloop van tijd in de residentiële opvang terecht. Hetzelfde geldt voor de ambulante opvang. Volgens mij is plaatsing, mits dit goed gedaan is, niet altijd de meest ingrijpende maatregel. Dit staat in tegenstelling tot de conclusies van het armoederapport.

Het is belangrijk om te proberen zich in te leven in de onmacht van de hulpvragers en aan te voelen wat zij meemaken. Ouders hebben vaak een gevoel van onmacht. Het bezoek aan hun kinderen is een recht en geen gunst, zoals het vaak wordt voorgesteld.

Een goede residentiële hulpverlening kan hulp bieden maar blijft delicaat. Men moet hierbij uitgaan van de bekwaamheid van de gezinnen en niet trachten de mensen te veranderen. De omstandigheden moeten aangepast worden. We moeten ons ook bewust blijven van de ingrijpendheid van de situatie. Plaatsing is een noodoplossing. Onze opdracht is geëvolueerd. We moeten kinderen en jongeren samen met diegenen die voor hen belangrijk zijn, helpen om een eigen plaats te verwerven en een weg te vinden in de ingewik-

kelde samenleving. Basisidee hierbij is de ouders ouders te laten zijn en de kinderen ouders te laten hebben. We moeten hen continuïteit bieden : de jongeren in de leefgroepen en de ouders in het gezin.

We worden geconfronteerd met een aantal absurde verplichtingen. De instelling moet voor elke jongere die 18 jaar wordt, het bestaansminimum aanvragen bij het OCMW, terwijl we op voorhand weten dat dit zal worden geweigerd. We moeten tegen deze weigering in beroep gaan en ook dit beroep wordt verworpen. We moeten een signaalfunctie hebben en aantonen dat de loketmaatschappij niet te begrijpen is voor de ouders.

De voorwaarden, waarnaar we moeten streven, zijn : plaatsing in een instelling in de eigen regio, plaatsen van kinderen van eenzelfde gezin in eenzelfde instelling, vermijden van overplaatsing en van standaardbehandeling. Om de kwaliteit meetbaar te maken, voert men standaardregels in, die ook door de inspectie worden gehanteerd. Zo zit het echter niet in elkaar.

Het is een voordeel over ervaringsbegeleiders te beschikken. Onze troeven zijn een traditie van inzet en idealisme. Wij werken steeds intens aan het herstel van de breuk en doen een appel aan het gezinssysteem.

Heel het land verwerkt momenteel de gebeurtenissen van de voorbije zomer, gebeurtenissen die des te schrijnender als ze zich binnen het gezin en met jonge kinderen voordoen. Ik heb in de Witte Mars mensen zien opstappen waar ik beter van weet. Voor mij kan dit niet.

Artikel 9 van de Conventie voor de Rechten van het Kind stelt dat we moeten ingrijpen bij kindermisbruik en -verwaarlozing omdat het zelfbeeld en het maatschappijbeeld van het kind daardoor op losse schroeven komt te staan. Vergelijk het met iemand die altijd in dronken toestand zijn wagen bestuurt, behalve als iemand erop staat te kijken.

Cruciale vragen zijn : wat is precies een probleemsituatie en wanneer moet er worden ingegrepen ? Over het antwoord op die vragen is niet iedereen het eens. Wanneer we ingrijpen, moeten we er echter steeds uitgaan dat het gezin onverbreekbaar is. Voor een kind zijn de ouders de belangrijkste personen.

Mevrouw Patricia Ceysens : Ik dank de heer Verboven voor zijn persoonlijk maar duidelijk verhaal. Er zal altijd een slingerbeweging bestaan, maar ik hoop dat we het steeds beter doen. Worden plaatsingen steeds korter of merkt u geen verschil ?

De heer Dirk Verboven : De plaatsingen worden langer.

Mevrouw Patricia Ceysens : Dat is niet wat ik verwacht had. Heeft u daar een verklaring voor ?

De heer Dirk Verboven : De problemen waarmee we geconfronteerd worden, zijn onherstelbaar en dramatisch. U zou eens een dag moeten uittrekken om te zien wie bij ons over de vloer komt.

Mevrouw Patricia Ceysens : Is er een verschil met vroeger ?

De heer Dirk Verboven : Door de klachten in het Verslag van de Armoede zijn er vele jongeren ontslagen, die werkelijk niet bij ons thuis hoorden. Indien er genoeg ambulante opvang was, zouden we wellicht nog anderen, die ook niet bij ons thuis horen, kunnen ontslaan. Dat betekent echter dat de mensen die nu nog bij ons zijn, werkelijk geplaatst moeten worden. Dat zijn werkelijk dramatische gevallen : vandaag nog is iemand binnengebracht uit een pleeggezin die overal zijn behoefte doet. Ik vrees dat die persoon voor lang bij ons zal zijn.

Mevrouw Patricia Ceysens : U merkt een verschuiving. Betekent dit dat de hele zware gevallen vroeger niet bekend waren of kwamen ze toen niet voor ?

De heer Dirk Verboven : Ik kan daar niet met alle zekerheid op antwoorden. Ik denk dat men nu alerter is, maar ik merk toch ook dat er zich vandaag veel drama's afspelen. Voor een aantal mensen is deelnemen aan onze huidige maatschappij te hoog gegrepen.

De heer Guy Swennen : Wat bedoelt u precies met de bewering dat plaatsing niet altijd de meest ingrijpende stap is ?

De heer Dirk Verboven : Ik heb er wel aan toegevoegd dat dit alleen zo is als de plaatsing goed gebeurt. In bepaalde gevallen is de relatie tussen het kind en zijn moeder veel natuurlijk dan thuis of in een dagcentrum. Bij ons zijn er moeders die elke dag hun kind komen eten geven en in bed stoppen.

De heer Guy Swennen : Plaatsing met menselijke kenmerken is dus minder ingrijpend dan het kind in het thuismilieu laten.

De heer Dirk Verboven : Soms. In bepaalde gezinnen is het dagelijks crisis, wat verschrikkelijk is voor de kinderen die daar leven of heersen er allerlei gevaren. Een plaatsing is inderdaad in bepaalde gevallen minder ingrijpend dan ambulante zorg.

De voorzitter : U bereidt jongeren voor op reïntegratie. Welke zijn hun slaagkansen ? Ziet u daar een evolutie in ? Worden zij opgevolgd ? Hoe worden zij opgevolgd ?

De heer Dirk Verboven : We leggen de lat niet al te hoog, zodat we toch iets mogen verwachten. Voor mij is er al resultaat als de jongeren niet opnieuw bij ons of in een andere instelling terechtkomen.

De voorzitter : Kwam dat vroeger vaker voor dan nu ?

De heer Dirk Verboven : Ik denk van wel. Vroeger werden de jongeren immers niet voorbereid op het milieu waar ze uiteindelijk toch altijd opnieuw in terecht zouden komen. In veel gevallen liep het opnieuw verkeerd af. Nu worden ze beter voorbereid. Ze worden uit huis genomen, maar niet uit hun milieu. Zo proberen we ze naar dezelfde school te sturen Maar onze maatschappij is veel ingewikkelder geworden.

De voorzitter : Ik dank de heer Verboven voor zijn degelijk betoog. Op maandag 16 juni zullen we het 's voormiddags praten over werkgelegenheid en onderwijs.

BIJLAGE 5.6

Verslag van de hoorzitting van 16 juni 1997 over de relatie armoede en tewerkstelling en armoede en onderwijs met de heer Patrick Seys, coördinator Pluralistisch Centrum Welzijnswerking regio Gent en de heer Ides Nicaise, projectleider Hoger Instituut voor Arbeid (HIVA) KULeuven

COMMISSIE AD HOC ARMOEDE EN UITSLUITING**Vergadering van maandag 16 juni 1997****Hoorzitting over armoede en tewerkstelling, armoede en onderwijs**

De voorzitter : We gaan vandaag verder met onze reeks thematische hoorzittingen. De heer Patrick Seys zal het hebben over het verband tussen armoede en tewerkstelling. Vanuit zijn ervaring binnen het Pluralistisch Centrum Welzijnswerking in Gent is hij betrokken bij sociale tewerkstellingsprojecten. De heer Ides Nicaise zal hierop inspelen vanuit een algemeen wetenschappelijk oogpunt. Daarna zal hij het thema onderwijs en armoede inleiden.

De heer Patrick Seys, coördinator Pluralistisch Centrum Welzijnswerking regio Gent : Ik ben twintig jaar actief geweest binnen de Gentse thuislozenzorg, meer bepaald in Oikonde Gent. Mettertijd probeerden we voor vaak voorkomende problemen een structurele oplossing te vinden, en niet enkel individueel te bemiddelen. Met de termen thuislozen en drop-outs bedoelen we de mensen die het moeilijk hebben om zichzelf te handhaven en die een beroep doen op de residentiële of de ambulante dienstverlening. Er werden in de eerste plaats initiatieven genomen voor de opvang van die mensen : initiatieven voor thuislozen, beschut wonen en transithuizen voor asielzoekers. Daarnaast waren er ook drie projecten die een sociale doelstelling en een tewerkstellingdoelstelling voor laaggeschoolde en langdurige werklozen probeerden te combineren. Dit waren het sociaal restaurant, de sociale werkplaats en de arbeidszorgprojecten. In 1995 werden dan de polyvalente centra voor algemeen welzijnswerk gevormd. Oikonde werd een dergelijk polyvalent centrum. Van dit centrum ben ik nu de algemene coördinator.

Ik heb over die problematiek geen onderzoek verricht. Ik bekijk de zaken vanuit de ervaring met arbeidsbegeleidingsprojecten in de sociale tewerkstelling. Bij de hulpverlening aan de maatschappelijk achtergestelde groepen kiezen we voor een integrale aanpak. We stellen vast dat de integratie afhangt van de integratie op sociaal-economisch vlak. Die is moeilijk te realiseren. We hebben dit zelf al ter discussie gesteld. Er is immers steeds minder arbeid. Moeten we arbeid dan blijven beschouwen als een belangrijk aandachtspunt ? We kunnen echter geen goed alternatief vinden voor de manifeste en de latente functies van arbeid. Arbeid kan leiden tot maatschappelijke integratie en is een hefboom om uit de armoedespiraal te geraken. Ook de groep zelf ziet enkel de tewerkstelling als een oplossing. Bij discussie op fora wordt er wel al eens gesteld dat er naar andere vormen van daginvulling moet worden gestreefd. De mensen zelf zoeken echter in eerste instantie tewerkstelling. Ze willen ook door anderen als nuttig aanzien worden.

Tot het einde van de jaren zeventig traden de hulpverleners vooral op als bemiddelaars met de VDAB, de interimbureaus en de werkgevers. Dit leidde ook voor de laaggeschoolden nog tot bevredigende resultaten. Deze tewerkstelling was meestal wel vuil, ongezond en onderbetaald, zeker voor de groep die uit de tehuisen kwam.

Vanaf het begin van de jaren tachtig lukte ook dat nog moeilijk. De arbeidsmarkt stelde steeds hogere eisen op het vlak van opleiding, werkattitudes, flexibiliteit, ritme en efficiëntie. Dat wil zeggen dat er voor deze doelgroep nog minder jobs waren. Een steeds groeiende groep vond geen inschakeling meer in het arbeidsmilieu. De zwaksten hebben te kampen met een cumulatie van uitsluitingsfactoren op de arbeidsmarkt. Ze hebben een gebrek aan werkervaring, een gebrek aan scholing, ze hebben soms geen getuigschrift van goed zedelijk gedrag, ze hebben medische klachten, ze zijn jonger dan 25 of ouder dan 40, ze zijn migrant, of ze zijn alleenstaande vrouw met kinderen.

Als men met deze groep naar tewerkstelling wil werken, dan moet dit ingebed zijn in een integrale aanpak die aandacht heeft voor opleiding, hulpverlening, gezondheid en kinderopvang. Voor de moeilijk bemiddelbaren kiezen we voor een tweesporenbeleid, namelijk arbeidscreatie en werkgelegenheidsbeleid voor risicogroepen.

Arbeidscreatie is noodzakelijk, niet omdat er te weinig taken zijn die door laaggeschoolden kunnen uitgevoerd worden, wel omdat die taken niet vergoed worden of in het zwarte of grijze circuit gebeuren. Er kan veel verbeterd worden aan de woonomgeving. In Gent zijn er veel verpauperde buurten. Nu worden er middelen vanuit het SIF aangewend. Het is belangrijk daarbij steeds voor ogen te houden of dit leidt tot

een verhoging van de werkgelegenheid voor laaggeschoolden. Veel nieuwe maatschappelijke behoeften in de social-profitsector moeten nog ingevuld worden.

Het Witboek van de Europese Commissie spreekt van vier behoeftenpakketten : de persoonlijke dienstverlening, de verbetering van de fysieke leefomgeving, cultuur en ontspanning en milieuzorg. Deze taken moeten aansluiten bij de leefomgeving van de betrokkenen. Het is niet realistisch te stellen dat het werk zo dicht mogelijk bij de woonomgeving moet aansluiten. De activering en de toeleiding moeten wel gebeuren daar waar de moeilijk bemiddelbaren zich concentreren. We moeten de reële kost van de arbeidscreatie afwegen tegen de maatschappelijke meerwaarde.

Arbeidsherverdeling kan in bepaalde omstandigheden een goede oplossing zijn. Hier gaat het echter om lager verloonde jobs. Minder uren werken zou ook gevolgen hebben voor de vervangingsinkomens. Deze mensen kunnen niet kiezen voor deze oplossing.

Bij een doelgroepenbeleid moeten we kiezen voor gerichte acties binnen een integrale aanpak. Integrale trajectbegeleiding is hier het nieuwe model.

Het traject dat uiteindelijk tot werk moet leiden is niet voor iedereen gelijk. Er is duidelijk nood aan een traject op maat voor iedere werkzoekende. Trajectbegeleiding moet bestaan uit een netwerk van voorzieningen en mag niet enkel en alleen op tewerkstelling gericht zijn. De verschillende stappen zijn onder meer oriëntering, opleiding, toeleiding naar tewerkstelling, hulp bij indiensttreding, begeleiding op de werkplaats en nazorg.

We moeten ons bij voorkeur richten op het reguliere circuit, omdat we enkel zo ook op lange termijn resultaat zullen boeken. Het zal niet volstaan bedrijven incentives of subsidies aan te bieden, dwingender maatregelen zullen noodzakelijk zijn. Bedrijven hebben naast een economische, ook een maatschappelijke opdracht.

Toch zullen specifieke acties noodzakelijk blijven. Binnen weerwerk bieden de werkervaringsprojecten vaak de kans op tewerkstelling over een zekere tijd met een reëel loon. Ik heb vernomen dat men weerwerk wil wijzigen tot opleidingsprojecten met een andere vergoeding. Volgens mij is dit een spijtige zaak. Werkervaringsprojecten bieden bovendien een geïntegreerde aanpak, omdat er aandacht wordt besteed aan opleiding en vorming. Het zou goed zijn dit alles aan te vullen met een stage in een bedrijf.

Een tweede systeem is tewerkstelling door een OCMW via artikel 60, paragraaf 7. Dit systeem werkt goed als gezorgd wordt voor trajectbegeleiding. Als men mensen tewerkstelt, louter en alleen opdat ze daarna recht zouden hebben op een werkloosheidsuitkering is het een maat voor niets.

Binnen weerwerkopleidingsprojecten leg ik niet alleen de nadruk op een aanvullende opleiding, maar vind ik ook dat het om verloonde arbeid moet gaan. Elke inspanning die verloond wordt is immers een aanvulling op het basisinkomen. In Gent werken een zestal langdurig werklozen in een sociaal restaurant waar dagelijks ongeveer 150 mensen komen eten. Die zes werklozen zijn voortdurend bezig en beseffen dat ze nuttig werk verrichten, wat heel motiverend werkt.

In interface projecten of leereilanden worden, op vraag van een bedrijf, mensen opgeleid voor een bepaalde job. Dit systeem werkt, denk ik, vrij goed, maar het is nogal marginaal. Om het effect ervan te bewijzen, zou op grotere schaal gewerkt moeten worden.

Sociale werkplaatsen zetten bedrijfsactiviteiten op met het oog op het scheppen van banen voor de onderste laag van de actieve bevolking, die anders geen enkel uitzicht op werk zou hebben. Het gaat om moeilijk bemiddelbare werklozen, die wij zinvol werk op maat van hun bekwaamheid bieden. Hoewel het hier een vorm van zogenaamde finaliteitstewerkstelling betreft, merken we toch een zekere doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt.

Werkgelegenheid voor laaggeschoolden is problematisch. Laaggeschoolde vrouwen worden daarbij nog geconfronteerd met bijkomende drempels. Over het algemeen zijn ze slecht gehuisvest, alleenstaand, geïsoleerd, gebonden aan de zorg voor kinderen. Ze hebben relatieproblemen en vaak een niet al te beste

gezondheid. Ze lijden veelal aan een gebrek aan zelfvertrouwen, faalangst en zelfonderschatting. Hoewel werk voor hen een helende functie zou hebben, worden ze ervan weerhouden door praktische obstakels, in de eerste plaats de zorg voor de kinderen. Als zij al kinderopvang vinden, zijn de kosten ervan, samen met die voor transport, er de oorzaak van dat zij uiteindelijk minder netto overhouden dan bij niet-werken. Men kan van hen niet verwachten dat zij de achterliggende redenering vanuit het standpunt van ons verzekeringsstelsel maken.

Voor deze mensen is er nood aan een beter netwerk van verloond thuiswerk, betere kinderopvangmogelijkheden en mobiliteit. Ten slotte merkt men dezelfde obstakels bij het motiveren van deze categorie van laaggeschoolden voor een opleiding : contra-indicaties zijn onder andere lange wachttijden, uren die niet met kinderopvang te combineren zijn en een gebrekkige mobiliteit.

Laaggeschoolde jongeren zonder diploma of getuigschrift en zonder ervaring vinden geen werk. Specifieke vormings- en opleidingsacties zijn nodig. De herscholing van de VDAB is erg belangrijk, maar te hoogdrempelig voor de moeilijkst te bereiken doelgroep. Hiervoor zijn nauw bij hun leefwereld aansluitende werkervaringsprojecten nuttig.

Wij hebben relatief weinig ervaring met migranten, tenzij als medewerkers in een Gesco-statuuut. Wel hebben wij al projecten voor vluchtelingen opgezet, onder andere één in samenwerking met het Overlegcentrum voor de Integratie van Vluchtelingen (OCIV), genaamd Switch. Deze categorie is niet zozeer laaggeschoold, als wel vreemd. Wij bieden daarom bijvoorbeeld een intensief lessenspakket Nederlandse taal aan. Voorts krijgen wij verrassend veel respons van bedrijfsleiders die hun medewerking verlenen om dergelijke personen zelf of via het netwerk van hun relaties een baan te bezorgen. Een dergelijke individuele toeleiding naar een baan kan wellicht ook op experimentele wijze voor andere doelgroepen toegepast worden. Het gaat hier onvermijdelijk om kleine aantallen.

Ten slotte twee vaststellingen wat de relatie onderwijs-opleiding-werkgelegenheid betreft. De hulpverlening stelt geregeld vast dat jongeren die tot hun achttiende naar school zijn geweest, geen enkel diploma of getuigschrift hebben en soms zelfs niet kunnen lezen. Blijkbaar heeft de verlenging van de leerplicht voor deze groep niet het beoogde effect bereikt. Het verdient de voorkeur al in de laatste schooljaren werkervaring te organiseren en wel zodanig dat misbruiken vermeden worden.

Schoolse achterstelling start al erg vroeg. Remediërende initiatieven vanwege de scholen zijn vaak te eenzijdig op het kind gericht. Men vergeet het thuismilieu erbij te betrekken. Nochtans is een integrale aanpak noodzakelijk om resultaat te boeken. Een voorbeeld hiervan is de huistaakbegeleiding die in het kader van het opbouwwerk wordt opgezet. Het zou echter nog beter zijn dit in het reguliere stelsel in te schakelen.

Mevrouw Patricia Ceysens : U heeft het belang dat de doelgroep hecht aan werken omschreven. Soms melden zich bij werkgevers met een vacature een heel defilé mensen die niet de bedoeling hebben om echt aan het werk te gaan. Heeft u enkel goede ervaringen of komt u deze situatie ook tegen ?

Wat de situatie van de vrouw betreft, spreekt u over verloning van thuiswerk van een bepaalde doelgroep. Kan u hier wat dieper op ingaan ? Bestaat dan niet het gevaar dat zij in een isolement terecht komen ? Kan u ook uitleggen waarom het normale aanbod van kinderopvang voor de vrouwen van deze doelgroep niet voldoende is ?

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen : Enerzijds zegt u dat de bedrijfsstage moeilijk organiseerbaar is en anderzijds zegt u dat als u mensen uit het bedrijfsleven contacteert, zij wel positief ingesteld zijn. Wacht men hier op signalen ?

U pleit voor finale tewerkstelling in sociale werkplaatsen. Is het niet noodzakelijk dat een bepaald percentage kan doorstromen ? Anders verliezen ze alle hoop. U wijst er immers op dat de mensen, die uit de armoede komen, graag willen werken. Kan u vanuit uw ervaring zeggen of deze doelgroep ingaat op aanbiedingen van de PWA's ? Of is het werk te moeilijk, te individueel en te specifiek. Bedoelt u met binnenhuiswerken, het werk in het huis van een ander of in eigen huis ?

De heer Marc Olivier : Hoe staat u tegenover initiatieven van het OCMW, die soms meer middelen krijgen ? Wat zijn uw ervaringen in verband met mensen die uit een zeer moeilijke situatie komen zoals ex-gevangenen en ex-drugverslaafden ?

Hoe ziet u de verhouding tussen sociale werkplaatsen, sociale economie en beschutte tewerkstelling ? Er is immers een grote discussie op til over de situatie en de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende initiatieven.

U wil voor zoveel mogelijk mensen uit de doelgroep een tewerkstelling in de reguliere sector. Hoe kijkt u aan tegen de tendens om een ander PWA-statuuut voor deze doelgroep in het leven te roepen ?

De heer Patrick Seys : Bij de bedrijven hoor ik ook andere verhalen. Ik sta aan het hoofd van 60 personeelsleden en voer bijna wekelijks sollicitatiegesprekken. Ook hogergeschoolden zeggen vaak dat zij niet beschikbaar zijn. Ik ben ervan overtuigd dat dit probleem niet enkel bij laaggeschoolden voorkomt. Integendeel, uit onze ervaringen met het Ateljee, blijkt dat zij, die de negatieve gevolgen van uitsluiting gevoeld hebben, vaak meer willen doen om aan het werk te raken.

In het Ateljee zijn we gestart op basis van vrijwillig werken. Nu geven we een vergoeding van 40 frank per uur, maar in beide situaties hebben we meer vraag naar werk dan we kunnen aanbieden.

Mevrouw Patricia Ceysens : Moet uw antwoord niet genuanceerd worden voor diegenen die uitgesloten zijn. Zij moeten vaak een lange weg afleggen. Zij komen vaak moeilijk opnieuw aan de bak.

De heer Patrick Seys : Heel mijn betoog ging over de moeilijkste doelgroep. Ik heb geen ervaring met de middenmoot van de werklozen. Indien men de vrouwen uit de doelgroep aan het werk wil krijgen, dan moet men zeer goedkope en klantgerichte kinderopvang voorzien, liefst in de buurt of gebonden aan het werk omdat dit vervoerskosten en tijd bespaart. Het is niet door goede algemene kinderopvang te voorzien, dat deze mensen er ook een beroep kunnen op doen. Er zijn veel praktische obstakels.

Wij worden voortdurend geconfronteerd met vrouwen die een enorme activiteit aan de dag leggen om het leven van zichzelf en hun kinderen te organiseren. Zij moeten hierin zoveel energie steken, dat ik mij afvraag of dit in een systeem van vervangingsinkomen moet gehonoreerd worden. Moet dit verloond worden ?

Het moet haalbaar zijn voor een aantal mensen om in zeker mate activiteiten in opdracht te accepteren. Voor hogergeschoolden wordt thuiswerk gepromoot. Hetzelfde moet mogelijk zijn voor deze doelgroep maar hierrond bestaan geen experimenten of studiewerk.

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen : U bedoelt met thuiswerk het afwerken thuis van een aantal stukken voor bedrijven ?

De heer Patrick Seys : Ja, ik spreek over twee dingen : het thuiswerk anders verlonen en opdrachten accepteren om thuis uit te voeren.

In het systeem van gescos is stage in bedrijven technisch niet mogelijk. In Gent is hiervoor een uitzondering gemaakt voor een stage van twee weken. Dit is echter een experiment, maar zou de regel moeten worden. Ik weet dat er tal van argumenten tegen zijn, onder andere concurrentievervalsing, maar er moeten eventueel garanties hiertegen uitgewerkt worden. Deze argumenten wegen immers niet op tegen de ervaring, die de mensen zo kunnen opdoen.

Ik zal de commissie een nota overhandigen in verband met de vluchtelingenprojecten. Mijn uiteenzetting zou anders te uitvoerig worden.

Moeten de sociale werkplaatsen een eigen finaliteit hebben of moeten ze een middel zijn tot doorstroming ? In de werkplaatsen werken momenteel heel wat personen die vrijwel geen technisch rendement opleveren, maar die toch heel wat leren, bijvoorbeeld een werkattitude. Als de sociale werkplaatsen een middel tot doorstroming worden, bestaat het gevaar dat deze groep geweerd wordt : enkel de besten blijven over.

Kunnen de PWA's een oplossing bieden voor het tewerkstellingsprobleem ? Ik denk het niet : de mensen uit onze doelgroep komen meestal niet in aanmerking voor de PWA-klusjes.

Hoe staat het met de initiatieven van de OCMW's ? Ik vind het jammer dat de OCMW's niet in de algemene regeling voor het algemeen welzijnswerk zijn opgenomen. De particuliere en de openbare diensten werken goed samen. Eigenlijk hebben ze vrijwel dezelfde opdracht. Het OCMW van Gent is vrij actief op het vlak van tewerkstelling. We werken er goed mee samen : van concurrentie is geen sprake. Anderzijds moeten de openbare en de particuliere diensten voor een stuk een bewakingsfunctie tegenover elkaar vervullen. Zo hebben wij kritiek geleverd op het asielbeleid van het Gentse OCMW.

De heer Marc Olivier : Ik begrijp dat u een goede samenwerking beoogt met het OCMW. Toch heeft het OCMW een subsidiaire functie ten opzichte van uw taak.

De heer Patrick Seys : Op één lijn komen betekent dat we moeten afspreken wie wat doet. Het is noodzakelijk om optimaal op elkaars initiatieven in te spelen. Enkel als het particuliere en het openbare initiatief op elkaar inspelen, zullen middelen niet dubbel gebruikt worden.

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen : Armen zijn het best herkenbaar in de grote steden. Ook op kleinere plaatsen is er echter armoede. Het OCMW neemt daar haar taak in mindere mate op omdat de doelgroep minder herkenbaar is ; bovendien bestaan in landelijke gebieden geen centra voor algemeen welzijnswerk. Hoe kan dit probleem worden opgevangen ?

De heer Patrick Seys : De middelen voor armoedebestrijding moeten vooral naar de steden gaan. Maar de opdracht van OCMW's in landelijke gemeenten zou inderdaad breder moeten worden ingevuld. Een en ander is afhankelijk van de politieke keuzes van het lokale OCMW. Ik ken wel landelijke gemeenten waar goed werk wordt geleverd, maar ik kan op dit moment geen concrete voorbeelden geven.

Hoe zit het met de sociale en de beschutte werkplaatsen ? Er zou op langere termijn één globaal decreet moeten komen. Ik weet wel dat dat technisch niet eenvoudig is. Er bestaan immers bijvoorbeeld verschillende visies op verloning, de bevoegdheidspakketten zijn gespreid over twee kabinetten enzovoort.

De heer Marc Olivier : Niet iedereen komt in aanmerking om PWA-klusjes op te knappen bij particulieren. Een ex-gevangene inschakelen ligt bijvoorbeeld psychologisch nogal moeilijk. Zou het niet aangewezen zijn om een apart PWA-statuuut te creëren voor bijvoorbeeld openbare diensten, waar de kansarmen terecht kunnen ? Uiteraard zal het wel een nepstatuuut blijven.

De heer Patrick Seys : Als dit zou passen in een geheel van maatregelen en als het een gunstig effect zou hebben op het inkomen, dan zou dat positief zijn.

Mevrouw Ria Van Den Heuvel : Hebt u ervaring met het LETS-systeem (Local Exchange Trading System) ? Is deze wederkerige uitwisseling van diensten toepasbaar binnen de armenpopulatie ?

De heer Patrick Seys : Ik heb daar geen ervaring mee.

Mevrouw Ria Van Den Heuvel : Voor bijvoorbeeld kinderopvang zou dit systeem toch kunnen werken ?

De heer Ides Nicaise, projectleider Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA) KU Leuven : Deze ruilnetwerken zijn een vorm van zwartwerk. Hoewel er economische activiteiten worden verricht, worden er geen sociale bijdragen betaald. Het is dan ook begrijpelijk dat de RVA repressief optreedt.

Ook al heeft LETS geen al te grote toekomst, toch kan het systeem voordelig zijn voor langdurig werklozen, op voorwaarde dat het een wettelijk statuut krijgt. Werklozen lijden onder het verbod enige activiteit uit te oefenen. LETS zou in het PWA-systeem ingeschakeld kunnen worden, waarbij gewerkt wordt met dienstencheques. Het voordeel daarvan is dat toch sociale bijdragen betaald worden.

Mevrouw Patricia Ceysens : Indien men wil dat dit systeem massaal de doelgroep bereikt, zal men het in de eerste plaats een eenvoudiger naam moeten geven. Ik heb overigens niet de indruk dat het in Leuven, waar studenten worden ingeschakeld, als zwartwerk wordt beschouwd.

De heer Ides Nicaise : We moeten wel een onderscheid maken tussen de fiscale behandeling en de behandeling door de sociale zekerheid. De diensten worden niet betaald, dus kunnen er ook geen belastingen op geheven worden waardoor het systeem volledig legaal is voor studenten en werkenden. Maar voor werklozen is dit niet zo en tegen hen zijn al rechtszaken aangespannen.

De voorzitter : Ik wil de vragenronde hier afsluiten en de heer Nicaise de mogelijkheid bieden nog enkele aanvullende bemerkingen te formuleren.

De heer Ides Nicaise : Ik heb een tweetal weken terug het werkgelegenheidsdebat in de Senaat bijgewoond en was onder de indruk van de ideeën van de Franse socioloog Pierre Rosanvallon. Hij stelt dat onze maatschappij een sociale-zekerheidsmaatschappij is, die niet langer een antwoord biedt op het armoedevraagstuk. De armoede is geconcentreerd bij bepaalde bevolkingsgroepen. Omdat veel armen er niet in slagen hun bijdrage te leveren aan de sociale zekerheid, een systeem gebaseerd op wederkerigheid, wordt hen de toegang tot het systeem geweigerd. Maar zelfs als alle armen toegelaten worden tot het systeem, hebben we nog geen oplossing voor het armoedevraagstuk, omdat de afhankelijkheid van de sociale zekerheid de menswaardigheid slechts gedeeltelijk herstelt.

Werk is een ander essentieel recht. Daarom pleit de heer Rosanvallon voor het recht op herinschakeling. We moeten het accent verleggen van een sociale-zekerheidsmaatschappij naar een herinschakelingsmaatschappij, die niet alleen een inkomen verzekert, maar ook werk. De heer Rosanvallon verwijst hierbij naar de revenu minimum d'insertion in Frankrijk, maar er zijn ook de Melkertbanen in Nederland en de garantiaplannen in Denemarken. Die laatste komen erop neer dat wie meer dan twee jaar werkloos is een afdwingbaar recht heeft op een tijdelijke baan in de private sector of bij een lokale overheid. Dit systeem is sociaal evenwichtig, biedt perspectief op werk en laat toe de sociale-zekerheidsrechten te vernieuwen. We moeten dit eerste denkspoor, dat zeker niet onrealistisch is, genuanceerd uitbouwen in het belang van de langdurig werklozen. Het evenwicht tussen rechten en plichten is daarbij van belang.

Een tweede denkspoor is gebaseerd op het recht op billijke arbeidsvoorwaarden. Concreet betekent dit dat we misbruiken door werkgevers en zwartwerk bestrijden en dat een herinschakelingsstatuut een volwaardig statuut is, geen financieel onaantrekkelijk tweederangsnepstatuut. Dit vergt uiteraard een degelijk subsidiekader.

Een derde denkspoor is het recht op bescherming tegen werkloosheid. Nu vallen de allerarmsten ook hier uit de boot : de toegangspoort tot de werkloosheidsverzekering is vaak ook die tot de overheidsprogramma's. De allerarmsten zijn echter niet altijd ingeschreven bij de RVA en de VDAB of zijn van de lijsten geschrapt. Er is terzake inmiddels al enige verbetering merkbaar : de VDAB schrapt bestaansminimumtrekkers niet meer na drie maanden, maar wel na zes maanden. Ze worden bovendien vooraf verwittigd.

Alle herinschakelingsprogramma's zouden gescreend moeten worden. De overheidsmaatregelen moeten losgekoppeld worden van het sociale zekerheidstatuut. Dat voorrang verleend wordt aan langdurig werklozen is evident, maar waarom moeten die ook uitkeringsgerechtigd zijn ?

De voorzitter : Ik stel voor hier niet verder op in te gaan omdat de heer Nicaise zijn denksporen in een discussietekst zal gieten, die we later nog zullen bespreken.

De heer Guy Swennen : In het Nederlandse systeem waar de heer Nicaise naar verwees, geldt een afdwingbaar recht op tewerkstelling na een bufferperiode. Hoelang wordt men dan tewerkgesteld ? Verder hebben we vanaf het begin gezegd dat we zouden zoeken naar leemten in het Vlaamse beleid inzake armoede. De denksporen die hier ontwikkeld zijn, liggen voornamelijk op federaal vlak.

De voorzitter : Dat wil ik beamen : onze nota zal zich beperken tot de Vlaamse bevoegdheden. Op 2 juli hebben we een werkvergadering met de heer Nicaise. Dan zullen we de basis leggen voor onze denknota.

De heer Guy Swennen : Zullen we op 2 juli brainstormen om tot een basistekst te komen, of zullen we discussiëren op basis van een sneuveltekst ?

De voorzitter : We dachten dan al een inhoudsopgave met suggesties voor invulling van één bladzijde voor te leggen, als basis voor de discussie.

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen : In Vlaanderen hebben niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden na twee jaar dezelfde rechten. De VDAB maakt daar echter geen reclame voor. We zouden in onze nota toch ook een aanzet tegenover het federale beleid moeten kunnen geven.

Mevrouw Patricia Ceysens : De heer Nicaise verwijst naar Denemarken. Men vindt dergelijke initiatieven ook bij ons. Ik denk daarbij aan de herinschakelingsprojecten voor jongeren onder de 25 jaar.

De heer Marc Olivier : Tien jaar geleden heb ik een wetsvoorstel ingediend tot oplossing van de structurele werkloosheid. Dit was genspireerd op het Deense model. Het ging over recht op opleiding en recht op werk. Dit is gestoten op het probleem van de dubbele bevoegdheid. Er waren samenwerkingscontracten nodig tussen de federale en de regionale minister van Arbeid. Ik hoop dat het klimaat intussen gunstiger is om terzake tot een regeling te komen.

De heer Ides Nicaise : In Denemarken wordt de tewerkstelling in de privésector gedurende zeven maanden gesubsidieerd, bij de lokale besturen gedurende negen maanden. De subsidiëring is beperkt in de tijd, de tewerkstelling niet. De helft van de mensen blijft aan het werk.

Ik ben het in grote mate eens met de andere punten. Ik heb steeds geprobeerd het accent te leggen op de Vlaamse bevoegdheden. Bepaalde zaken zijn echter niet te scheiden. Ik betreur het dat het voorstel van de heer Olivier indertijd is spaak gelopen en ik hoop dat er nu een gunstiger evolutie mogelijk is.

In Vlaanderen is de toegankelijkheid van de overheidsprogramma's voor werkzoekenden inderdaad groter. Ook geschorste werklozen kunnen in bepaalde programma's terecht. Toch zijn er leemten, bijvoorbeeld in de individuele beroepsopleiding.

De voorzitter : We sluiten hiermee het luik over armoede en tewerkstelling af en gaan over tot het thema onderwijs en armoede.

De heer Ides Nicaise : Ter illustratie van de schrijnende sociale ongelijkheid in het onderwijs toon ik u de schoolse achterstand in het eerste jaar van het lager onderwijs in relatie tot drie factoren : het beroepsstatuut van de vader, het onderwijsniveau van de moeder en het netto-maandinkomen. Als de vader inactief is, dan bedraagt de kans op minstens 1 jaar schoolse achterstand 27 percent. Als de moeder het lager onderwijs niet afgemaakt heeft, dan is die kans 22 percent. Bij een inkomen onder de 40.000 frank, is die kans 25 percent. Vooral het contrast tussen de laagste klasse en de rest van de bevolking is schrijnend.

Wat zijn de oorzaken van de achterstand en welke mogelijke oplossingsstrategieën dienen zich aan ? Bij de oorzaken zijn er twee belangrijke groepen. De eerst groep ligt in het milieu waaruit het kind afkomstig is. Dit noemen we de ongelijke kansen. De tweede reeks oorzaken heeft te maken met het gedrag binnen de school zelf. Dit noemen we de ongelijke behandeling.

Bij de ongelijke kansen onderscheiden we weer drie groepen. In de eerste plaats zijn er de tijd en het menselijk kapitaal van de ouders. Het menselijk kapitaal is het onderwijsniveau, de ontwikkeling die mensen verworven hebben dank zij beroepsopleiding en investeringen in cultuur tijdens hun jonge jaren. Deze factor is zeer belangrijk. De schoolloopbaan van het kind begint als het ware bij de geboorte. De taalontwikkeling bij jonge kinderen is kwantitatief en kwalitatief ongelijk. Het aantal woorden dat kansarme kinderen kennen bij het begin van hun schoolloopbaan is kleiner ; deze kinderen hanteren ook een minder abstracte, directere taal, die op school minder gebruikt wordt.

Kansarme ouders willen hun kinderen wel helpen bij hun huistaken, al is het maar omdat ze weten dat het mislukken op school hun kansen erg gefnuikt heeft. Hun bagage is daarvoor echter te beperkt. Sommige ouders zijn trouwens ongeletterd. Dat is het geval bij een derde van de generatie-armen.

Hebben deze ouders dan niet meer tijd ? Ze zijn inderdaad vaker thuis omdat ze economisch inactief zijn. Hun tijd is echter gevuld met allerlei beslommeringen. Ze hebben meer tijd nodig voor hetzelfde huishoudelijk werk omdat ze niet beschikken over hetzelfde comfort. Ze moeten ook constant denken aan het inkomen voor de volgende dag en andere dringende beslommeringen. De kwaliteit van hun tijd is erg beperkt.

Tot de omgevingsfactoren die ongelijke kansen scheppen, behoren onder andere de gezondheid, het culturele en sociale kapitaal, de stabiliteit en de veiligheid van het milieu en ten slotte materiële factoren. Een minder goede gezondheid heeft een tweevoudig negatief effect op de schoolloopbaan : direct, omdat het lagere concentratievermogen het leerproces negatief beïnvloedt, en indirect, omwille van het grotere absentisme. Tot het culturele en sociale kapitaal van het gezin behoren respectievelijk de toegang tot de cultuurwereld en de mogelijkheid om in geval van problemen te kunnen terugvallen op een informeel netwerk van personen die kunnen helpen. Wat het eerstgenoemde betreft, beschikken kansarme gezinnen vaak alleen over televisie, wat bij exclusief gebruik zeer ongunstig is voor de schoolresultaten. Kansarme gezinnen hebben voorts een lagere graad van stabiliteit en veiligheid. Een Britse studie wees uit dat kansarme kinderen op zesjarige leeftijd al dubbel zoveel ongevallen hebben meegemaakt als andere kinderen. Het gaat hierbij om stabiliteit op het vlak van arbeidssituatie, gezinsinkomen en gezinspatroon. Ten slotte spelen materiële factoren een rol, met name de woonomgeving, het speelgoed en de schoolkosten.

Voorts zorgt de school zelf voor een ongelijke behandeling van kansarme kinderen, met name omwille van zogenaamde verwachtingseffecten. De informatie van de school over een kind is namelijk sociaal-cultureel vertekend. De leraar, die zelf uit een mediaanmilieu komt, discrimineert ongewild leerlingen uit kansarme gezinnen, omdat hij hun capaciteiten, aspiraties en gevoeligheden verkeerd inschat. In dit verband doet zich bijvoorbeeld het Pygmalion-fenomeen voor. Dit bestaat erin dat taalgebruik, voorkomen en dergelijke tot voorbarige negatieve conclusies leiden omtrent iemands begaafdheid. Omdat de leerkracht veeleer geneigd is tijd en energie te investeren in kinderen van wie hij betere resultaten verwacht, gaan kansarme kinderen ook effectief geringer presteren.

Een en ander wordt versterkt door IQ- en andere testen. Zij worden verondersteld de genetisch bepaalde aanleg te meten, maar verbergen tegelijkertijd dat kinderen, tot ongeveer hun negende levensjaar, op dit vlak sterk beïnvloedbaar zijn. Amerikaanse stimuleringsprojecten in kansarme buurten hebben dit duidelijk aangetoond. Kansarme kinderen worden ook vaker en sneller naar het buitengewoon onderwijs verwezen. Dit is een goede voorziening voor kinderen met een of andere vorm van handicap, maar niet noodzakelijk voor kansarmen. Meer dan 20 percent (40 percent van de geplaatsten) onder hen komt er nochtans terecht door het bestaande kanaliseringseffect.

Voorts zijn de curricula van de onderwijsinstellingen sociaal-cultureel vertekend. Vanaf het begin wordt de nadruk gelegd op abstractie, veralgemening, mathematisering en dergelijke. Ten aanzien van kinderen uit kansarme milieus zou men echter beter beginnen bij instrumentele kennisoverdracht, zoals sommige methodescholen dit doen.

Ten slotte schort er een en ander aan de interactie tussen ouders, leraars, leerlingen en medeleerlingen. Ondanks de vele inspanningen terzake blijft de school nog te veel een eiland. De drempel is te hoog voor de kansarme ouders, die zich schamen voor hun onwetendheid. Leerkrachten willen dan weer niets weten over het privéleven van hun leerlingen, omdat ze bang zijn een ongelijke behandeling te scheppen. De communicatiestoornissen leiden mede tot escalerende conflicten en tot delinquent gedrag op school.

De beleidsimplicaties van deze analyse spelen zich af op drie niveaus. Men moet trachten de ongelijkheid van kansen in de omgeving van het kind te reduceren ; verder moet men streven naar een minder ongelijke behandeling op school ; ten slotte moet het onderwijs zich niet alleen een gelijke behandeling maar ook een meer gelijke uitkomst tot doel stellen. Wat het eerste niveau betreft, heeft de ervaring uitgewezen dat de verlenging van de leerplicht niet het beoogde effect heeft gehad ten aanzien van de doelgroep. Het gevolg was frustratie en revolutie. Dit neemt niet weg dat sommige maatregelen zinvol waren, zoals bijvoorbeeld het alternerend leren binnen het deeltijds onderwijs.

Voorschoolse interventieprogramma's zijn eveneens erg belangrijk als strategie. Het kleuteronderwijs in Vlaanderen is goed uitgebouwd. De participatiegraad is zeer hoog, ondanks het niet verplicht karakter. De

derde kleuterklas bereikt vrijwel alle kinderen van die leeftijd. Alleen is deze vorm van onderwijs erg uniform, in tegenstelling tot wat in andere landen het geval is. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld heeft men slechts één jaar kleuteronderwijs, met name de Kindergarten als eerste jaar van het basisonderwijs. Voorafgaand hieraan heeft men een erg succesvol programma voor kansarme buurten ontwikkeld, Head Start. Men streeft naar een maximale participatie vanwege de ouders en naar een integraal aanbod. Dit betekent dat men naast onderwijs evenzeer aandacht schenkt aan gezondheidszorg en sociaal werk. Deze gerichte selectiviteit en integrale aanpak missen wij. De ervaring in de Verenigde Staten heeft nochtans geleerd dat het effect op de deelnemers duurzaam is, zowel wat betreft de verdere schoolloopbaan en de deelname aan de arbeidsmarkt, als wat betreft het vermijden van delinquentie en vroegtijdige zwangerschap. Soortgelijke resultaten werden behaald in Ierland.

De strategieën voor meer gelijke behandeling beginnen bij goede communicatie. Voorbeelden zijn leerlingvolgsystemen, schoolopbouwwerk, navorming van leerkrachten om oog te hebben voor de sociale ongelijkheden. Het experiment van de Community schools in de jaren zeventig in Engeland had het wegwerken van socio-culturele vertekening tot doel. Dit experiment is afgebrokkeld onder het Thatcher-regime. De basisfilosofie is dat de school ingebed is in een buurt en met de verschillende partners, ouders, kinderen en socio-economische actoren moet samenwerken. De ouders bepalen de leerstof mee in functie van de leefwereld in de buurt. In Nederland is men dit model nu aan het heruitvinden met de zogenaamde vrije zones. Ook in deze scholen wordt het curriculum hertekend in functie van de buurt.

Omdat beide vorige strategieën onvoldoende resultaten hadden, is de nieuwe trend om strategieën voor gelijke uitkomst prioritair te stellen. Het Limburgs onderwijsvoorrangsgebiedenbeleid is uitgegroeid tot het Vlaams onderwijsvoorrangsbeleid, maar dit is vooral gericht op migranten. Een tweede pool is de zorgverbreding, gericht op alle leerlingen met leermoeilijkheden, maar teveel beperkt tot het einde van het kleuteronderwijs en het begin van het lager onderwijs. Er wordt nu volop gedacht aan fusie van de twee tot een globale strategie.

Bij wijze van model wil ik ook hier een buitenlands voorbeeld aanhalen : namelijk Succes for All, een experiment, gestart in 1986, in een zwarte gettowijk in Baltimore. 'De uitkomst moet dezelfde zijn, de behandeling kan verschillen' was de leuze van het project. Men gaat dus zeer sterk differentiëren binnen de schooltijd. Er zijn gewone lestijden met de hele klas, lestijden in klasdoorbrekende niveaugroepen en zeer doorgedreven individueel tutorship. Er is ook een family support team om in de thuissituatie hulp te bieden op onder andere sociaal, pedagogisch, relationeel gebied. Er is ook een zeer periodieke evaluatie, namelijk om de zes weken. Zo kan men onmiddellijk ingrijpen en bijsturen. Om het effect van de ervaringen in de pilootschool te meten, heeft men dit vergeleken met een andere school uit de buurt die ongeveer hetzelfde publiek bereikt. De gemiddelde score in het derde jaar van de pilootschool was vergelijkbaar met de gemiddelde score van alle scholen in de Verenigde Staten. Indien men de 25 percent van de leerlingen, die het slechtst scoorden in de pilootschool, vergeleek met de vergelijkingsschool, bleek dat zij het beter deden dan het gemiddelde van alle leerlingen van de vergelijkingsschool.

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen : U vertrekt van de armen, maar de aanpak doet heel veel denken aan de aanpak voor migranten. Kan men deze aanpak veralgemenen naar de kansarmen ?

De heer Ides Nicaise : Het onderwijsvoorrangsbeleid voor migranten heeft spin-offs voor de kansarmen op deze scholen. Op concentratiescholen van migranten zitten vaak ook veel kansarmen. Het nadeel is natuurlijk de selectie van de scholen op basis van het aantal migranten. Heel wat buurten zijn kansarm, zonder dat er veel migranten wonen.

De methodiek kan slechts gedeeltelijk getransponeerd worden. Intercultureel onderwijs heeft meer belang voor migranten dan voor kansarmen. De waarden van kansarme gezinnen stemmen immers vaak overeen met de heersende waarden. Hoewel taalstimulering ook bij kansarmen belangrijk is, is voor hen het Nederlands geen tweede taal. We kunnen dus wel lessen trekken uit het onderwijsvoorrangsbeleid maar mogen het niet klakkeloos overnemen.

Mevrouw Veerle Heeren : U spreekt vooral over de knowhow in het buitenland. Wat is de situatie in Vlaanderen ? Welke initiatieven worden georganiseerd ? Is men een systeem aan het uitwerken ?

De heer Ides Nicaise : We moeten niet alleen naar het buitenland kijken, ook de initiatieven in Vlaanderen worden geëvalueerd. De taakomschrijving van de taakleerkrachten in Vlaanderen is bijvoorbeeld vrij specifiek en beter uitgewerkt dan in het buitenland waar hun taak vaak beperkt blijft tot inhaalleerkracht. In principe kan een taakleerkracht mee in de klas staan en de titularis bijstaan voor de zwakkere groep leerlingen. Dit blijkt een efficiënt model te zijn. Er zijn tevens evaluaties aan de gang van de zorgverbreding en van het onderwijsvoorrangstelsel. De kloof tussen migrantenjongeren en Belgen blijkt in de voorrangsscholen spijtig genoeg niet te zijn afgenomen, wel integendeel. De voorrangsscholen verschillen in dit opzicht niet van gewone scholen. De evaluatie werd wellicht wel te vroeg uitgevoerd en was al te beperkt. Zorgverbreding zou een positief effect kunnen hebben op de leerprestaties, ook voor kansarme kinderen. We kunnen echter nog veel mosterd in het buitenland halen.

Mevrouw Veerle Heeren : Er wordt vandaag niet geëxperimenteerd in scholen.

De heer Ides Nicaise : Ik pleit voor vrije zones waar er ruimte is voor experimenten, naar het voorbeeld van Nederland. Ik denk bijvoorbeeld aan accelerated schools. Eigenlijk weten we daar nog te weinig over.

Mevrouw Ria Van Den Heuvel : Reeds op zeer jonge leeftijd is de taal- en sociale ontwikkeling erg belangrijk. De kinderdagverblijven vangen echter wellicht weinig kinderen op uit kansarme gezinnen. Is het niet aangewezen om ervoor te zorgen dat deze kinderen toch op de een of andere manier vroeger kunnen worden opgevangen ?

De heer Ides Nicaise : We kunnen inderdaad niet vroeg genoeg beginnen. Kind en Gezin besteedt bijvoorbeeld veel aandacht aan perinatale begeleiding in kansarme milieus. Ik ben niet goed op de hoogte van de kinderdagverblijven. Het is inderdaad een handicap dat kinderen uit kansarme gezinnen meestal niet in een kinderdagcentrum verblijven. Ik ken een project aan de Antwerpse Ossenmarkt ; de zogenaamde pedagogische oefenscholen. De ouders werden er uitgenodigd om mee speelgoed te maken voor de kinderen en er vonden gesprekken plaats van opvoedkundige aard. De ouders die participeerden waren bijzonder enthousiast.

Mevrouw Ria Van Den Heuvel : Is het dan niet aangewezen om de instapleeftijd voor kleuters te verlagen tot 2,5 jaar ?

De heer Ides Nicaise : De recente verhoging van de instapleeftijd voor kleuters zal negatieve effecten hebben voor de meeste kansarme kinderen. Hier moet iets aan gedaan worden. In de onderwijsvoorranggebieden in Frankrijk worden kinderen al vanaf de leeftijd van twee jaar opgevangen.

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen : Taalgebruik wordt pas in de derde kleuterklas getest (met het argument dat tussen de eerste en derde kleuterklas veel kinderen vanzelf uit hun problemen groeien). Is dit niet te laat ?

De heer Ides Nicaise : Er moet inderdaad vroeger worden gescreend. Ik pleit dan eventueel voor een selectieve ingreep bij kinderen die leerproblemen cumuleren met kansarmoede. Kinderen die automatisch uit hun taalproblemen groeien komen meestal niet uit kansarme milieus. De kansarmen zijn de dupe van de huidige, latijdsche screening.

De voorzitter : Wat bedoelt u in het raam van de ongelijke behandeling met afoming en segregatie ?

De heer Ides Nicaise : Voor sommige studie-oriëntaties wordt er een test ingevoerd. Om een bepaalde richting te volgen moet een bepaalde drempel worden bereikt. Beneden een bepaald IQ gaan leerlingen bijvoorbeeld naar het buitengewoon onderwijs, in het secundair onderwijs kent iedereen het watervalstelsel, en in het hoger onderwijs wordt er gedebatteerd over toegangsprouven. Deze prouven hebben voor- en nadelen. De sociaal-culturele verschillen worden erdoor versterkt. De test werkt sociaal selectief. Naarmate het onderwijsniveau hoger is zou dit effect groter worden. Ook in de beroepsopleidingen voor werklozen doet het verschijnsel van afoming zich voor.

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen : De stageomkadering in veel beroepsscholen wordt afgeroomd. Dit is spijtig. Er is gebrek aan individuele begeleiding. Bent u op de hoogte van deze problemen ?

De heer Ides Nicaise : Ik ben daarvan niet echt op de hoogte. Ik weet dat op Europees niveau een onderzoek loopt en dat het HIVA ook met een onderzoek bezig is. Van het HIVA heb ik gehoord dat stages vaak slordig georganiseerd zijn. Er is duidelijk nood aan een betere omkadering en de stageplaatsen moeten beter gekozen worden. Anderzijds blijkt dat het afwisselen van werk en opleiding een pedagogisch krachtig instrument is. De vraag wordt gesteld of we niet moeten evolueren naar dualisering, namelijk afwisselen van onderwijs en werkervaring.

BIJLAGE 5.7

Verslag van de hoorzitting van 1 oktober 1997 over de relatie tussen armoede en onderwijs met mevrouw Rita Soors, directrice Vrije Basisschool 'Vier Winden' te Molenbeek ;
de heer Hugo Verdurmen, directeur Vlaams Ondersteuningscentrum voor de Basiseducatie ;
de heer Hugo Van de Veire, directeur vrije PMS-centrum en MST 'Marialand' Gent ;
de heer Mark Verlot, attaché van de secretaris-generaal van het departement Onderwijs ;
mevrouw Lief Vandevoot, adviseur van het kabinet van minister Luc Van den Bossche

COMMISSIE AD HOC ARMOEDE EN UITSLUITING**Vergadering van woensdag 1 oktober 1997****Hoorzitting over kansarmoede en onderwijs**

De voorzitter : Onze commissie zal zich vandaag buigen over de problematiek van armoede en onderwijs, zoals door enkele leden is gevraagd. We hebben deskundigen uit heel verscheiden domeinen uitgenodigd. Elke spreker krijgt tien tot vijftien minuten het woord. Na elke spreker kunnen er vragen gesteld worden.

Mevrouw Rita Soors, directrice vrije basisschool "Vier Winden" in Molenbeek : Hoewel de laatste tijd meer en meer over kansarmoede gesproken wordt, is de problematiek nog te weinig gekend. Ik ben directrice van een concentratieschool waar 85 percent van de leerlingen migranten zijn. Ze komen uit twaalf verschillende landen. De Belgen zijn er financieel en sociaal soms nog erger aan toe dan de migranten. Onze school heeft een erg brede taak ; ze moet zich niet enkel bezighouden met onderwijs, maar ook met opvoeding, vrijetijdsinvulling, hygiëne, het aanleren van sociale vaardigheden, het aanbieden van structuur enzovoort. De leerlingen wonen in een buurt van beton en in krotten met weinig ruimte ; soms leven vier personen in een ruimte met slechts één raam.

Scholen waar slechts enkele leerlingen door kansarmoede zijn getroffen, hebben het gemakkelijker om de benadeelde leerlingen individueel te begeleiden. De kansarmen kunnen er zich optrekken aan de kinderen die het beter hebben. Om de kinderen bijvoorbeeld de mogelijkheid te geven hun huiswerk te maken moeten wij een huiswerkklas organiseren. De ouders hebben taalproblemen, zijn erg laag geschoold, hebben geen werk of werken in een beschutte werkplaats. De kinderen gaan proper maar erg armoedig gekleed. Ze zijn nonchalant en vaak erg beweeglijk. Het schoolmateriaal waarover ze beschikken is meestal erg pover.

Ik ben pas sinds vorig jaar directrice van onze school. Ik heb dus ervaring in verschillende scholen, maar de situatie in deze school grenst aan het ongelofelijke. De inzet en de betrokkenheid, die van ons team geleverd wordt, is enorm ; we brengen veel extra dagen op school door. We voelen ons vaak meer maatschappelijke werkers dan leerkrachten. De ouders hebben het vaak heel moeilijk om eenvoudige administratieve documenten behoorlijk in te vullen. Ons inschrijvingsdossier in orde brengen is dan ook elk jaar een moeilijke opdracht. We zoeken naar systemen om het werk te verlichten, maar ook dat kost tijd. We proberen bijvoorbeeld briefjes op te stellen met pictogrammen, maar er is nog altijd begeleiding nodig opdat de ouders ze zouden kunnen decoderen. We dienen een schoolreglement op te stellen, maar we hebben onze twijfels over de uitvoerbaarheid ervan. Volgens het nieuwe decreet basisonderwijs kunnen de kinderen immers vrij van school veranderen, op ieder moment van het schooljaar. Nochtans is regelmaat erg belangrijk voor kinderen, in het bijzonder voor deze groep.

Het decreet basisonderwijs is voor onze school één van de grootste blunders in het onderwijs van deze eeuw. En we hebben het al zo moeilijk. De werkdruk is enorm en wordt onhoudbaar. Er zijn veel te weinig middelen. We moeten gedifferentieerd kunnen werken, maar dat vergt grote inspanningen, die moeizaam tot stand komen wegens geldgebrek. Het minste dat men van een school kan verwachten is toch dat het zijn leerlingen leert lezen, schrijven en rekenen. De toelagen zijn lang niet toereikend. Geen enkel bedrijf wil onze school sponsoren : de doelgroep van onze school is immers economisch niet interessant. De maatschappij is gericht op een ander publiek. De bus, een sportdag, een abonnement op een tijdschrift ; het kost allemaal geld. Soms houden de ouders de kinderen thuis om geen activiteiten extra muros te hoeven betalen.

Een maand per jaar ligt de school vrijwel lam. We moeten immers jaarlijks een aanwendingsplan opstellen om aangepaste toelagen te krijgen. Blijkbaar is de minister van Onderwijs bang dat we ons zouden vervelen of doen we ons werk niet goed. Een eenvoudige blik op de totaal verpauperde buurt waarin de leerlingen leven, volstaat nochtans om te weten waar onze school nu en in de toekomst aan toe is. Een van de vier pijlers van het aanwendingsplan is schoolopbouwwerk. Schoolopbouwwerkers zijn er echter al te weinig en hun statuut laat te wensen over. Dit werkt de continuïteit niet bepaald in de hand.

We zwoegen, maar onze inspanningen zijn niet evenredig met het resultaat. De huidige toestand is onhoudbaar. Begeleiding van de ouders is onontbeerlijk. Een administratieve ondersteuning van de directies is noodzakelijk. We zijn een bijzondere school ; we hebben dan ook bijzondere middelen voor meer en bijzondere begeleiding nodig.

Al te vaak bemoeit de overheid zich met het concrete pedagogische werk. Indien er een onderwijsfonds voor Brussel komt, nemen we best de methode van het Onderwijsvoorrrangsbeleid (OVB) niet over. We moeten het plaatsen in een ruimer kader zodat er meer directe invloed is en op lange termijn.

Over 10 tot 15 jaren zullen de 200.000 kinderen uit kansarme gezinnen voor ons moeten werken en zorgen. Er moeten dus structurele maatregelen genomen worden in het belang van de kinderen. We moeten ophouden sinterklaas te spelen : een minimuminkomen en minimale nutsvoorzieningen garanderen is onvoldoende. We moeten de kinderen helpen uit de neerwaartse spiraal te geraken. Die kinderen hebben immers vele capaciteiten, maar ze hebben gewoon pech dat ze niet in een beter milieu werden geboren. Ik hoop dat de politici die hier aanwezig zijn en ook zij die hier afwezig zijn, een echt menselijk beleid willen doorvoeren. Ik dank u dat u naar mij heeft geluisterd, ook in naam van hen die hier niet kunnen komen getuigen. Wie mijn verhaal nog betwijfelt of ons wil steunen, kent ons adres.

De voorzitter : Ik dank mevrouw Soors voor haar aangrijpend getuigenis en de serene manier waarop ze dit gebracht heeft.

Mevrouw Ria Van den Heuvel : Ik ben onder de indruk van het verhaal van mevrouw Soors. Wij willen haar feliciteren met haar inzet en met de manier waarop gewerkt wordt. Mevrouw Soors zegde dat school-opbouwwerk een goede zaak is, maar dat er een gebrek aan middelen heerst. Heeft mevrouw Soors ervaring in de samenwerking met de OCMW's en de gezondheidszorg ? Levert die meer werk op ? Heeft het voordelen voor de kinderen ? Indien er geen samenwerking is, hoe moet die samenwerking dan uitgebouwd worden ?

Mevrouw Soors heeft het ook over het OVB dat in een ruimer kader moet geplaatst worden zodat er meer directe invloed is, maar het is me niet helemaal duidelijk wat hiermee wordt bedoeld. Bovendien ben ik nieuwsgierig naar de manier waarop ze op uw school met pictogrammen werken ?

Mevrouw Sonja Becq : Hoe is de samenwerking met het PMS georganiseerd ? Kan ze verbeterd worden ?

De heer Ludo Sannen : De uiteenzetting van mevrouw Soors bevestigt wat al vaak als kritiek op het decreet voor het basisonderwijs werd geformuleerd. Mevrouw Soors gaf ook kritiek op het aanwendingsplan. In de commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid zegden we al dat de aanwendingsplannen meer structureel moeten zijn en betoelaagd moeten worden op een manier die zorgt voor meer continuïteit. Mevrouw Soors stelde de vraag of de situatie van de leerlingen en de ligging niet voldoende waren. Bedoelt zij hiermee dat ze met alle voorwaarden voor extra subsidies komaf zou willen maken ?

Mevrouw Rita Soors : Er is samenwerking met het OCMW, maar vaak moet ik in eenvoudige termen nog verdere uitleg bij de formulieren geven. In alle Brusselse OCMW's moet er zowel een Franstalige als Nederlandstalige sociaal assistente zijn, maar dat is niet overal het geval. De mensen van het OCMW stoppen veel tijd in formulieren en hebben te weinig tijd om de mensen te helpen.

De samenwerking met het Medisch Schooltoezicht (MST) en het PMS verloopt goed. De mensen van het MST doen net als wij meer dan hun werk. Toch meen ik dat het niet de taak van een arts is om huisbezoeken te doen. Maar hij doet het toch. Wij ook. Als ik zie welke problemen in een school samenkomen en welke diensten in de school langskomen om daaraan iets te doen, vraag ik me af waarom er in de school niet een polyvalente medewerker wordt aangesteld ? Die formule zou veel succes hebben. Nu is er een dokter, een verpleegster, een schoolopbouwwerker, enzovoort : telkens opnieuw moeten de mensen en de ouders wennen, moet er uitleg gegeven worden en een drempel overwonnen worden.

Net als bij het MST is er met het PMS een goede samenwerking. Maar er is geen tijd om alle leermoeiigheden op te vangen en te begeleiden. Men kan bepaalde problemen wel concentreren, maar zowat alle problemen die zich kunnen voordoen in het onderwijs, zijn aanwezig bij ons. Soms verwijzen we ook door naar

het Academisch Ziekenhuis maar ook in dat geval moeten we de kinderen begeleiden en alles opvolgen. Het aanwendingsplan is een goede zaak. Er loopt een lijn door heel de school, we zien veel vooruitgang.

Wij hebben in elk geval steun van allerlei instanties nodig. Toch moeten we telkens veel tijd en energie steken in het opstellen van een aanwendingsplan. Die tijd kunnen we beter gebruiken voor de kinderen. Bovendien is het een extra last voor de mensen die van de OVB-uren afhangen. Waarom kan dit aanbod niet voor enkele jaren verzekerd worden, uiteraard met de nodige controle ?

Wij maken brieven op voor de ouders. Een doorlopende tekst kunnen ze echter niet lezen. Daarom is het nodig de tekst van die brieven tot een minimum te herleiden en ervoor te zorgen dat de kinderen kunnen helpen. Wanneer het bijvoorbeeld gaat om een uitstap naar het bos, dan komen er tekeningen van bomen en van een bus bij te pas. We vermelden het uur van vertrek en van aankomst en wat ze moeten meebrengen. De werkgroep die zorgt voor het informeren van de ouders kan gedeeltelijk functioneren dankzij de OVB-uren. Ofwel werkt het traag ofwel doen we nog eens extra uren.

Mevrouw Sonja Becq : In uw getuigenis wordt de kansarmoede gekoppeld aan de stedelijke en aan de Brusselse problematiek. U zegt dat u heel wat onderwijservaring hebt in verschillende scholen. Verschilt de situatie in uw school van die in de andere scholen ?

Is er onderlinge samenwerking tussen de scholen of moet elke school opnieuw van vooraf aan beginnen met dingen uit te vinden, zoals bijvoorbeeld uw methode om te communiceren met pictogrammen ?

Als jullie zelf het contact met de ouders verzorgen, waarvoor dient het schoolopbouwwerk dan ? Deze mensen zijn toch beter cultureel verankerd ? Wat is de extra inbreng van het schoolopbouwwerk ?

Mevrouw Rita Soors : Er is een zeer goede samenwerking met het schoolopbouwwerk. Er is geregeld overleg en het schoolopbouwwerk is ook altijd aanwezig bij nieuwe uitwerkingen waarbij ouders moeten inschrijven. Wij zijn echter niet de enige school waar de schoolopbouwwerker actief is.

In verband met de pictogrammen is er samenwerking met de andere scholen. Vorig jaar was er binnen ons net overleg met andere scholen over de manier waarop we het schoolreglement aan de ouders konden uitleggen. We hebben aan een tekenaar gevraagd het schoolreglement te illustreren. Dit is echter nog een lijvige brochure geworden en tekeningen zijn voor verschillende interpretaties vatbaar. De ouders zullen het vaak nog niet begrijpen. Daarom hebben we ook al iemand van een theatergroep gecontacteerd. Het is de bedoeling het schoolreglement uit te beelden, samen met de kinderen. Dit plan is echter nog niet gerealiseerd, want het kost ook geld, wat ontbreekt.

De heer Ludo Sannen : De onderwijzers moeten duidelijk een heel aantal taken opnemen. Voldoet de lerarenopleiding wel ? Wordt de nodige opleiding of bijscholing georganiseerd ?

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen : De ervaring in een aantal Limburgse scholen was dat het onderwijspeil ondanks alle extra maatregelen de laatste jaren erg gezakt was. Klopt dat ook in uw school ?

In Limburg wilden de ouders ook graag bij de school betrokken worden, onder meer door het volgen van de lessen. Kan dit in uw school ?

Voor een taalachterstand bestaat de mogelijkheid een beroep te doen op een logopedist. Klopt het dat dit niet mogelijk is wanneer er een schoolachterstand van meer dan twee jaar is ?

De heer Peter De Ridder : Mijn oudste zoontje gaat ook naar een concentratieschool. De directie informeert ons geregeld over alle bijkomende subsidies. Daarom zou ik graag weten over hoeveel uren dat bij u gaat.

De directie van die school heeft ook de taak op zich genomen nieuwe leerlingen aan te trekken die niet uit een dergelijke moeilijke situatie komen. Het is de bedoeling het leerlingenpubliek te diversifiëren en om zo af te raken van het label van een concentratieschool.

Mevrouw Rita Soors : Op dit ogenblik hebben we dank zij het OVB twee extra leerkrachten in de lagere school en anderhalve kleuterleidster. Bij ons is het niet mogelijk het leerlingenpubliek te spreiden. De iets betere groepen trekken met het openbaar vervoer naar scholen met minder concentratie aan anderstaligen of migranten.

Het onderwijspeil van onze school is veeleer naar omhoog gegaan. Ik ga me echter niet uitspreken over de situatie in de rest van Brussel. In Brussel bestaat het bijkomende probleem dat er thuis een andere taal gesproken wordt, of het nu Brussels is of Turks of Marokkaans. Op straat horen de kinderen enkel Frans. Het Nederlands is dus de taal waar alleen op school enkele uren aan besteed worden. Vele ouders volgen trouwens ook lessen Nederlands. In de praktijk zijn het enkel de moeders. Een leerkracht van de school geeft twee uur Nederlandse les per week. Uiteraard kunnen er op die manier geen wonderen verricht worden, hoewel de ouders daar wel zeer veel van verwachten.

Dank zij de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) beschikken we over een halftijdse logopediste. Hoewel deze logopedische begeleiding nog te weinig aansluit bij de activiteiten in de klas, is dit toch een extra hulp.

De lerarenopleiding voldoet niet, maar ze voldoet voor geen enkele school. Men moet trouwens voor deze doelgroep leerlingen kiezen : wie dit enkel doet omdat hij werkloos is, houdt het niet lang vol. In dit werk krijgt men te maken met veel ontgoochelingen. Veel kinderen vallen door de mazen van het net, of ze verdwijnen van de school, zelfs als ze niet verhuizen. Dit jaar stellen we vast dat de stabiliteit groeit. Bijna niemand heeft de school verlaten, mogelijk komt dit onder meer door het leerlingvolgsysteem. In feite is de toestand op lange termijn onhoudbaar. Ik heb de indruk dat bij ons alle mogelijke moeilijkheden, nadelen en problemen aanwezig zijn met daar bovenop het stadsfenomeen en de taalproblematiek. Onze school heeft te maken met veel leermoeilijkheden. Soms is het nodig door te verwijzen naar type 1 of type 8. Bij kinderen met een gewoon IQ stellen we vaak andere en bijkomende problemen vast.

De voorzitter : Ik wil mevrouw Soors bedanken voor haar medewerking. Ik hoop ook dat ze haar enthousiasme voor deze groep zal bewaren.

De heer Hugo Verdurmen, directeur Vlaams Ondersteuningscentrum voor de Basiseducatie : De vragen vanuit de commissie zijn voornamelijk gericht op de onderwijsvormen, die nog aan de leerplicht onderhevig zijn. Basiseducatie is volwassenenonderwijs. Toch kan ik een aantal knelpunten signaleren.

Basiseducatie is een jonge en dynamische deelsector van het volwassenenonderwijs, opgericht bij decreet op 12 juni 1990. Zowel op pedagogisch als budgettair gebied, genieten we grote aandacht van de overheid. In 1990 was er een budget van 165 miljoen frank en voor 1998 is dit budget reeds gestegen tot 597,5 miljoen frank.

Er zijn in Vlaanderen 29 centra voor basiseducatie. Daarnaast is er het Vlaams Ondersteuningscentrum voor Basiseducatie dat zorgt voor pedagogische en logistieke steun. Jaarlijks worden ongeveer 14.000 volwassen cursisten opgeleid, in 1990 waren het er slechts 2.000. Veertig percent zijn vrouwen, 85 percent zijn jonger dan 45 jaar, 26 percent zijn zelfs jonger dan 25 jaar. Hieruit blijkt dat het leerplichtonderwijs niet altijd zijn doelstellingen bereikt. Veel jonge mensen die pas van school komen kunnen niet lezen, schrijven en rekenen of beschikken niet over elementaire sociale vaardigheden.

We hebben geen harde gegevens over de mate waarin we de armen bereiken. Wel staat vast dat slechts 27 percent van onze cursisten over een eigen inkomen uit arbeid beschikt ; 29,5 percent heeft geen eigen inkomen ; 12,8 percent leeft van een OCMW-uitkering ; 30,12 percent heeft een inkomen uit de sociale zekerheid. We bereiken dus in grote mate de doelgroep waarnaar de aandacht van deze commissie gaat.

Een belangrijke vaststelling is dat leren voor laaggeschoolden en armen zeer sterk gekoppeld is aan de zorg om te overleven, om een job te vinden, een betere positie op de arbeidsmarkt te verwerven, enzovoort. Basiseducatie doet dan ook grote inspanningen om het leren te koppelen aan de dagelijkse leefsituatie. Anders zouden we in dezelfde benadering vervallen als het gewone onderwijs dat dikwijls ver van de werkelijkheid staat.

Basiseducatie kan een bijdrage leveren aan de armoedebestrijding als we erin slagen op lokaal of regionaal vlak de verbinding te maken met andere sectoren, zoals onderwijs, huisvesting, hulpverlening en beroepsopleiding. In september zijn op 8 plaatsen in Vlaanderen projecten gestart die dit betrachten.

Ik zou een aantal punten onder uw aandacht willen brengen. Alle jongeren krijgen binnen het gewone onderwijs de kans om tot 18 jaar naar school te gaan. Een aantal onder hen slaagt hier niet in of verwerft niet de nodige vaardigheden. Ik zou een recht op basisvorming willen bepleiten. Voor ons houdt dit in dat iedereen een opleidingsniveau dat overeenstemt met de eindtermen van de eerste graad van het middelbaar onderwijs moet kunnen halen. Velen halen dit niet.

Binnen de sector van het volwassenenonderwijs moeten basiseducatie en het onderwijs voor sociale promotie hun methoden en strategie op elkaar afstellen. Het is niet zo eenvoudig om onze doelgroep te bereiken. Wij willen onze ervaring en inzichten graag aanbieden aan het onderwijs voor sociale promotie.

Een ander knelpunt is de overlapping tussen de cursussen van basiseducatie en de initiatieven binnen het Sociaal Impulsfonds. Er is een wildgroei aan initiatieven en de samenhang is zoek. Er is dus nood aan een geïntegreerde, complementaire benadering.

De opleiding van de lesgevers bereidt hen onvoldoende voor op het werk met deze groep, de harde kern van de armen. Ook binnen de speciale opleiding voor basiseducatie, die door al onze lesgevers gevolgd wordt, is hiervoor niet voldoende aandacht.

Vanuit de sector basiseducatie wordt sterk gepleit voor een eenvoudig taalgebruik in administratie en bij de communicatie van de overheid. De doelgroep van armen wordt veelal niet bereikt.

De heer Ludo Sannen : U benadrukt het belang van de geïntegreerde werking en de samenwerking tussen de verschillende actoren en de aandacht voor andere aspecten dan onderwijs. Binnen de basiseducatie is er veel aandacht voor het aanleren van het Nederlands. Er zijn echter lange wachtlijsten door het gebrek aan middelen. Liggen hier geen mogelijkheden voor het onderwijs voor sociale promotie ? Indien jullie hen informeren over de manier van werken van basiseducatie, kunnen zij helpen om de wachtlijsten weg te werken. Zij hebben immers nog wel ruimte voor extra cursisten.

De heer Hugo Verdurmen : Dit is vanzelfsprekend. Op zich is het een goede zaak dat basiseducatie als onderdeel van het volwassenenonderwijs wat apart staat. Zo kan de doelgroep effectief bereikt worden. Het heeft ook nadelen. Er is het risico op concurrentie. De wachtlijsten zijn er voornamelijk in grootstedelijke gebieden. Er is relatief weinig overleg tussen basiseducatie en onderwijs voor sociale promotie. Waar er wel samenspraak is, zijn er andere hinderpalen : het onderwijs voor sociale promotie moet een andere aanpak hanteren om geschikt te zijn voor de mensen die wij proberen te bereiken. Het is dus een complexe materie.

De heer Ludo Sannen : Het onderwijs voor sociale promotie kan zich aan deze aanpak aanpassen. Er bestaan bij mijn weten geen juridische problemen, maar eerder praktische.

De heer Hugo Verdurmen : Het is voornamelijk een probleem van een andere onderwijstraditie. Het onderwijs voor sociale promotie is dringend aan vernieuwing toe.

De heer André Van Nieuwerkerke : Er zou nogal wat overlapping bestaan tussen de basiseducatie en de SIF-projecten. Integratie is een goede zaak, versnippering is dat niet. Zijn de gevallen die u kent exemplarisch voor het hele veld ?

De heer Hugo Verdurmen : Enkele grote steden geven Nederlandse taallessen aan laaggeschoolde migranten en laten die financieren door het SIF. Dergelijke initiatieven, die op zichzelf lovenswaardig zijn, horen veeleer thuis binnen de basiseducatie, waardoor ze binnen de algemene onderwijsmiddelen vallen.

De voorzitter : Onze volgende gast is de heer Van de Veire, die directeur is van een Gents PMS-centrum.

De heer Hugo Van de Veire, directeur vrij PMS-centrum en MST "Marialand" Gent : Ons centrum begeleidt 11.000 leerlingen uit het basis- en secundair onderwijs en 7.000 hogeschoolstudenten. Wij proberen zo dicht mogelijk bij de scholen en de ouders te staan. Relatief veel van onze kinderen komen uit kansarme gebieden : Ledeberg, Muide-Meulestede, Nieuw Gent, Gent-centrum en dergelijke. De kansarme populatie van onze scholen loopt op tot zo'n 1.600 leerlingen, wat neerkomt op ongeveer 15 percent. De confrontatie met de vragen en de problemen van de kinderen, de ouders en de leerkrachten, evenals onze eigen begeleidingservaring, leren ons dat onder meer de volgende knelpunten aandacht verdienen.

Vele kansarme ouders hebben zelf een moeizaam schoolverleden. Hun bijzondere gevoeligheid, die hiervan het gevolg is, vereist een aangepaste houding vanwege de school. Voorts zijn woon- en gezinssituatie vaak onzeker, met een onregelmatig schoolverloop als gevolg. Wij stellen vaak vast dat de dossiers van bepaalde leerlingen voortdurend van hier naar daar verhuizen. De instap van kleuters verloopt moeilijk : men begint er later aan, komt onregelmatig en er is sprake van probleemgedrag. Men heeft immers in de voorschoolse fase blijkbaar al heel wat kansen gemist. Taalproblemen staan in dit verband op de voorgrond, al zijn er eveneens problemen van sociale en psychomotorische aard. Doorverwijzing is in dergelijke gevallen geen evidente oplossing, aangezien die alleen zinvol is als bepaalde voorwaarden vervuld zijn, zoals regelmatige aanwezigheid, wat helaas moeilijk gegarandeerd kan worden. Oplossingen moeten daarom liefst binnenschools worden gevonden. Om al deze redenen lopen kansarme kinderen een achterstand op. Regelmatig wordt geadviseerd de tweede of derde kleuterklas over te zitten en soms gebeurt een verwijzing naar het buitengewoon onderwijs. Een en ander heeft tot gevolg dat de opeenstapeling van probleemgevallen te veel kan worden voor een leerkracht, een klas of een school.

Verder doen zich problemen voor die worden veroorzaakt door het onaangepaste taalgebruik van leerkrachten en handboeken. Uit toetsen blijkt immers dat het instapniveau soms erg laag is. De leerkrachten vragen hulp, ze zijn overbelast en er is te weinig geld voor aparte begeleiding. Scholen met een hoge concentratie van kansarmen en migranten verdienen een sterkere ondersteuning.

De schoolcultuur wijkt vaak al te zeer af van de cultuur van de kansarmen. Waarden als orde, netheid, stiptheid, gehoorzaamheid en stilte zijn in het laatste geval verre van evident. Het impulsieve gedrag van kansarme kinderen maakt het zelfs deskundige leerkrachten bijzonder moeilijk.

Wat de zorgverbreding betreft, is vooral de overgang van kleuter- naar lager onderwijs goed uitgewerkt, evenals de eerste graad van het lager onderwijs. Helaas gaan de inspanningen vaak weer verloren, doordat er geen vervolg is. Tegen het einde van het lager en het begin van het secundair onderwijs is men soms weer teruggevallen op het niveau van de eerste graad van het lager onderwijs. Het buitengewoon onderwijs biedt weliswaar aangepaste leermiddelen, kleinere klassen, verhoogde kinderbijslag en gratis vervoer, en is daardoor aantrekkelijk voor kansarmen. We moeten dit onderwijstype voorbehouden aan wie het echt nodig heeft.

In het secundair onderwijs worden kansarme kinderen vaak het slachtoffer van een selectief watervalstelsel, dat hen veelal naar het technisch of beroepsonderwijs leidt. De heersende schoolcultuur bevestigt dit effect, al proberen sommige scholen hieraan te werken, wat echter bijzonder moeilijk wordt als de concentratie aan kansarmen zeer groot wordt. Het is belangrijk spreiding te blijven nastreven en het uitsluitingsbeleid van de zogenaamde betere scholen tegen te gaan. Bovendien komen kansarmoedeproblemen veelal gecombineerd voor : zowel in één kind dat zowel dyslectisch, overimpulsief als gedragsgestoord kan zijn, als in één klas waar talrijke probleemkinderen samen zitten. Er bestaan hiervoor geen eenvoudige oplossingen.

Kansarme kinderen hebben nood aan een specifieke begeleiding. Ze moeten met respect behandeld worden. Dit is niet altijd het geval : soms worden kinderen gediscrimineerd wegens hun achtergrond. Daarom moeten we streven naar een ethische code voor leerkrachten. De leerkrachten moeten hun vakdeskundigheid voor een deel aan de kant zetten om een echte dialoog te kunnen aangaan. De kansarmen vragen vaak om partnerschap.

Vanaf de kleuterschool, maar ook tijdens het basis- en secundair onderwijs en eventueel zelfs daarna is er nood aan een goed uitgebouwde schoolloopbaanbegeleiding in samenwerking met het PMS en – voor de jongsten – met Kind en Gezin. De begeleiders zijn gidsen in het onderwijslandschap, die goed geïnfor-

meer moeten zijn over de jongeren en hun achtergrond en over de mogelijkheden en valkuilen in het onderwijs. Die gidsen moeten multidisciplinair ondersteund worden door mensen die niet alleen deskundig zijn, maar ook voldoende inzicht hebben in de onderwijswereld. Dat inzicht laat nu vaak te wensen over.

We moeten het leerlingvolgsysteem, waarmee een aantal scholen en PMS-centra nu al werken, veralgemenen. Tijdens onze bespreking van toetsen met leerkrachten worden wij vaak geconfronteerd met blijvende problemen. Hebben niet alle jongeren het recht de basisvaardigheden aangeleerd te krijgen? De eindtermen voor de eerste graad kunnen hier als referentiekader dienen. We mogen echter niet nalaten dit op te volgen en uit te maken wat we zullen doen met jongeren die deze minimale vereisten niet halen.

De extra middelen voor zorgverbreding hebben voor een positieve impuls gezorgd omdat binnen de scholen werd nagedacht over de gewenste aanpak. De evaluatie van die aanpak moet misschien wat meer aandacht krijgen. De overheid moet verwachtingen opleggen en die laten controleren. Bovendien is zorgverbreding wenselijk voor de hele schoolwereld. Dat vergt middelen, misschien ook een verschuiving van middelen.

Binnen kansarme gezinnen slaagt men er niet altijd in voldoende tijd vrij te maken voor de schoolse begeleiding van kinderen, zodat scholen moeten zorgen voor huiswerkbegeleiding. Scholen moeten zich, om te beginnen, afvragen of huiswerk wel nodig is. Als er toch huiswerk moet gemaakt worden, moet de mogelijkheid daartoe gecreëerd worden. Ook op het vlak van opvoedingsondersteuning is er voor de school een taak weggelegd. Het gedrag van kinderen moet besproken kunnen worden met hun ouders, waarna leerkrachten of PMS-begeleiders en ouders er samen aan werken.

Binnen de ouderverenigingen moet men de nodige solidariteit tonen ten aanzien van de minder fortuinlijke ouders. Kinderen uit zogenaamd betere gezinnen verlaten vaak een school als daar al te veel kansarmen zitten. We moeten deze trend stoppen, omdat scholen die goed werken daardoor gestraft worden. Veel scholen vrezen een concentratieschool te worden en doen daarom te weinig om de integratie van kansarmen aan te moedigen.

Welke instrumenten kan men binnen het onderwijs creëren? De individuele leerkracht blijft de spilfiguur. Hij moet niet alleen deskundig zijn op pedagogisch en didactisch vlak, hij moet ook kunnen omgaan met jongeren en hun ouders, wat een specifieke navorming vereist. We moeten de leerkrachten en alle anderen die betrokken zijn bij het onderwijs, op een positieve manier selecteren, vormen en navormen.

Bepaalde experimenten in andere sectoren bieden perspectief. Denk maar aan de ervaringsdeskundigen. In ons centrum werken twee migrantenvrouwen die ons helpen ons werk beter in te schatten.

De vele – vaak tijdelijke – projecten rond onderwijs die georganiseerd worden door allerlei organisaties zijn vaak onvoldoende gekend en zijn ondoorzichtig, waardoor ze op het nodige wantrouwen botsen in de onderwijswereld. Ondanks alle goede bedoelingen, loopt de samenwerking mank. Wij dringen dan ook aan op netwerkvorming om de krachten te bundelen. Het toekomstig centrum voor leerlingenbegeleiding kan bijvoorbeeld een coördinerende taak toebedeeld krijgen.

Het kan zinvol zijn om de verantwoordelijkheden in de schoolwereld te expliciteren. Er moet nagedacht worden over de taken van pedagogische begeleiders, remedial teachers, verantwoordelijken voor leerlingenbegeleiding, studiemeesters-opvoeders, enzovoort. Er zouden aparte uren voor moeten worden vrijgemaakt, die niet mogen gebruikt worden voor de splitsing van klassen. Meestal komt te veel op de schouders van de directie. De contacten met de ouders kunnen bijvoorbeeld ook aan anderen worden overgelaten.

Hebben kinderen met lagere ontwikkelingskansen geen recht op positieve discriminatie? Het kan zinvol zijn om een zorgenpakket aan een leerling toe te kennen in plaats van aan een school. De kansarme leerling zou zo aantrekkelijker worden voor de school; er zal meer moeite worden gedaan om de leerling in de school te houden.

Ik pleit voor meer soberheid en creativiteit. De school moet een model worden van soberheid en van creatief zorg dragen voor elkaar. Moeten kinderen zoveel hebben of mogen ze ook nog zijn?

De voorzitter : Ik dank de heer Van de Veire voor deze bijzonder boeiende uiteenzetting. Zijn er vragen ?

De heer Peter De Ridder : De heer Van de Veire pleit voor solidariteit tussen de ouders, onder meer via de ouderverenigingen. Vaak is er een groot verschil tussen ouderverenigingen van kansarme en van rijkere scholen. Concentratiescholen krijgen via fondswerving vaak erg weinig middelen binnen. De rijkere scholen kunnen meer geld verzamelen en zo hun school nog aantrekkelijker maken. Is het niet mogelijk om solidariteit te organiseren tussen de verschillende ouderverenigingen en tussen de verschillende scholen ?

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen : Door wie wordt de huiswerkbegeleiding het best georganiseerd ? Moet daarvoor een beroep worden gedaan op welzijnswerkers ? Vaak vertrekken kinderen al in de kleuterschool met een achterstand. Wat is de houding van de heer Van de Veire tegenover pre-opvang ? Ik hoor vaak dat er minder PMS zou moeten zijn in de scholen en meer opvang door de leerkrachten. Als klassen zouden gesplitst worden hebben leerkrachten zelf meer tijd voor individuele begeleiding. Wat vindt u daarvan ?

Tot slot nog een vaststelling : in het secundair onderwijs komen kansarme leerlingen gewoonlijk in het beroepsonderwijs terecht. Stages en praktijk zijn daar erg belangrijk. De leerlingen worden niet gemakkelijk aanvaard op stageplaatsen. Als de stage echter lukt, is dat een enorm positieve ervaring voor zowel de leerlingen als voor de begeleiders.

Mevrouw Ria Van Den Heuvel : Ik wil me aansluiten bij de vraag van mevrouw Van Cleuvenbergen : hoe kunnen de preschoolse kansen worden geoptimaliseerd ?

De heer Ludo Sannen : Ik wil een vraag stellen die is ingegeven vanuit de mogelijkheid van decreetgeving. Na een eigen onderzoekje over zorgverbreding en de taak van het PMS daarbij was ik erg verbaasd over het scepticisme dat in het veld heerst over de rol van het PMS. In het kader van het nieuwe decreet over de leerlingenbegeleiding bestaan twee tendensen : sommigen vinden dat de taak van het PMS moet worden beperkt tot die van leerlingenbegeleiding, de andere taken moeten in handen komen van andere diensten. Anderen leggen meer de nadruk op het belang van het centrum voor leerlingenbegeleiding. Wat zijn de tekorten van het PMS bij de huidige begeleiding ? Welke punten zijn belangrijk om de kansen optimaal waar te maken ?

Mevrouw Mia De Schamphelaere : Leerlinggerichte financiering is erg interessant. De school die een kansarme leerling aanvaardt, neemt een risico, maar kan daarvoor beloond worden. Deze houding gaat in tegen het rapport van professor Nicaise, waarin de werkingstoelagen afhangen van de mate waarin de eindtermen worden bereikt. Arme scholen worden zo benadeeld.

In verband met uw pleidooi voor meer soberheid en creativiteit kunnen inspanningen worden geleverd om een pedagogische meerwaarde te geven aan kansarme leerlingen. Is het niet mogelijk om met vertrouwensleerlingen te werken waarbij jongere kansarme kinderen terecht kunnen ? Deze vertrouwensleerlingen kunnen eventueel zelf kansarm zijn, zodat ze optreden als een soort van ervaringsdeskundigen.

Wat is uw houding tegenover leerplicht voor kleuters, bijvoorbeeld vanaf vier jaar ? Het is spijtig dat juist de kinderen die het kleuteronderwijs het meest nodig hebben, het vaakst afwezig blijven.

De heer André Van Nieuwerkerke : Hoe kan een school tegenover de overheid bewijzen dat haar leerlingen kansarm zijn ? Er rijzen technische en ethische problemen. Het is gevaarlijk om bijvoorbeeld enkel de buurt als criterium te nemen. Er kunnen problemen ontstaan met de privacy van de leerlingen. De selectiecriteria mogen alleszins niet al te eng worden geïnterpreteerd.

De voorzitter : We verwachten van de heer Van de Veire uiteraard niet onmiddellijk pasklare oplossingen. Wellicht kan hij wel een en ander verduidelijken.

De heer Hugo Van de Veire : De solidariteit tussen ouders is een fundamenteel probleem. Is het verantwoord dat scholen waar de ouders niet veel financiële middelen ter beschikking kunnen stellen over onvoldoende middelen beschikken ? Het is logisch dat de minder begoeden minder vlug geneigd zijn om mosselsoups en dergelijke bij te wonen. De confederatie van ouderverenigingen kan zich over deze problema-

tiel bezinnen. Een bijkomend probleem zijn de onenigheden en ruzies tussen kansarme en migrantenouders onderling. Er moet over worden nagedacht hoe de oudercomités de solidariteit kunnen verhogen.

De huiswerkbegeleiding zou in de eerste plaats moeten kunnen worden geregeld door de school zelf die het huiswerk oplegt. Wie ervoor wordt aangesteld, zou het werk in de school zelf moeten kunnen doen.

In Gent loopt een SIF-project rond brugfiguren die aan huiswerkbegeleiding doen binnen de school.

Hoe kunnen preschoolse kansen geoptimaliseerd worden? Onderwijsbetrokkenen moeten leren verder dan hun grenzen te kijken. Zo hebben PMS-medewerkers meestal geen zicht op de werkwijze van Kind en Gezin. Er is overleg nodig tussen verschillende instanties. Vrij veel kinderen missen op jonge leeftijd al heel wat kansen. Nochtans zijn er middelen om dat op te vangen, maar die worden onvoldoende gecoördineerd. Sommige kinderen krijgen daardoor een slechte start van hun schoolloopbaan. Dat heeft ook te maken met de geschiedenis van het PMS. Het PMS richtte zich vroeger vooral op het secundair onderwijs. Later kwam daar het zesde leerjaar en de begeleiding van de aanpassingsklas bij. De PMS-centra hebben nog te weinig deskundigheid in het werken met kinderen van de eerste kleuterklas. Centra voor ontwikkelingsstoornissen worden slechts sporadisch aangesproken.

Er is het probleem van stageplaatsen voor kinderen uit het beroepsonderwijs. Leerkrachten van het beroepsonderwijs steken daar vaak veel energie in en krijgen ook veel terug. Maar ook maatschappelijke waardering is wenselijk. Er is overleg met het bedrijfsleven nodig om meer stageplaatsen te creëren. Als kinderen uit het beroepsonderwijs zelfs geen stageplaats kunnen krijgen, dan zullen ze het ook op de arbeidsmarkt moeilijk hebben. Voorts moeten we meer energie in het deeltijds onderwijs steken. Een aantal jongeren zijn niet schools en niet op arbeid gericht. Toch zijn er maximale inspanningen nodig om te zorgen dat zoveel mogelijk mensen in het traditionele arbeidsmilieu terecht kunnen.

Op de vraag of er minder PMS en meer leerkrachten zouden moeten zijn, kan ik als directeur van een PMS-centrum niet onbevooroordeeld antwoorden. Om de deskundigheid van een team op peil te houden, moeten er veel inspanningen geleverd worden. Voor heel veel problemen doet men een beroep op ons. Wat zal er gebeuren indien individuele leerkrachten, die bijvoorbeeld niet psychologisch geschoold zijn, dat allemaal moeten opvangen? Wij werken veel samen met leerkrachten en stellen veel onzekerheid bij hen vast. Wij proberen daaraan tegemoet te komen. Soms is er inderdaad wel scepticisme tegenover het PMS. Ik pleit er echter voor dat het PMS voldoende stimulansen krijgt om deskundigheid te verzamelen. We moeten kunnen nagaan waarmee we bezig zijn, we moeten theorieën kunnen aanbrengen en verschillende mensen kunnen samenbrengen. Dat kan niet de taak zijn van één figuur in de school. Problemen mogen niet zonder meer naar het PMS worden doorgeschoven. Er moet samenwerking met de school zijn, waarbij het PMS zich specialiseert en deskundigheid kan opbouwen.

Waar het nodig is, moeten de PMS-centra meer middelen krijgen. De centra van kleinere gemeenten hebben verhoudingsgewijs soms meer middelen dan de centra van de grote steden, hoewel in de steden vaak veel problemen geconcentreerd zijn. Een nieuwe formule is dus nodig.

Bedoeling van de leerlinggerichte financiering zou zijn er voor te zorgen dat wat leerlingen nodig hebben, ook bij hen terecht komt. Op scholen wordt daar soms los mee omgesprongen. Wanneer krijgt een leerling de hulp die hij effectief nodig heeft? Vergelijk het met de revalidatiecentra: daar krijgen de leerlingen een omkadering die afhangt van hun probleem.

Onze opdracht is momenteel ruim en vaag omschreven. We zijn niet verplicht de begeleiding van kansarmen prioritair te nemen. Ik hoop dat elk PMS-centrum dit wel opneemt. Ik meen dat de begeleiding van specifieke doelgroepen expliciet in de wetgeving moet vermeld staan en dat we daarvoor de nodige middelen moeten krijgen.

Een aantal scholen heeft ervaring met vertrouwensleerlingen. Deze leerlingen hebben de steun van deskundigen nodig.

In sociaal zwakkere gezinnen gaan kleuters minder naar school. Nochtans gebeurt er veel in de kleuterklas. Het loon van de kleuterleidsters werd gelijkgesteld met dat van de leerkrachten van het lager onderwijs.

Waarom krijgen ze dan niet de gunst dat de kinderen altijd bij hen aanwezig moeten zijn zoals in het lager onderwijs ? Indien men het kleuteronderwijs belangrijk vindt, moet men de leerplicht voor kleuters invoeren.

De heer Mark Verlot, attaché van de secretaris-generaal van het departement Onderwijs : Mijn taak bestaat hoofdzakelijk uit beleidsvoorbereidend en coördinerend werk, gericht op de problemen van kansarmen en migranten. Ik ben ook deeltijds verbonden aan de universiteit, waar ik wetenschappelijk onderzoek verricht over sociale uitsluiting en multiculturaliteit. Op die manier kan ik de secretaris-generaal en de minister adviseren.

De analyse in het rapport-Nicaise is degelijk. Ik neem het kader dan ook over. Essentieel is prioriteit 10 van het rapport : de erkenning van de sociale achterstelling in het onderwijs. Vandaag is al gepleit voor de verbetering van de basisopleiding en de bijscholing. In de lerarenopleiding moet aandacht besteed worden aan diversificatie en leerlingeneffecten. Ik deel de bekommernis om een leerlingenvolgsysteem.

De contacten met de ouders zijn nog te zwak. De Koning Boudewijnstichting heeft hierover samen met de Universiteit Gent een onderzoek op lange termijn opgezet.

De sociaal-culturele activiteiten van scholen komen in het rapport-Nicaise te weinig aan bod. De school moet leerlingen met een cultureel kapitaal verrijken. Dit kan door doorverwijzing naar bestaande activiteiten of naschoolse ondersteuning, ook in de vakanties. Scholen beschikken immers over een uitgebreide infrastructuur die in de vakanties niet wordt gebruikt. We moeten creatievere manieren zoeken om een cultureel aanbod uit te werken.

Het probleem van de sensibilisering van de medeburgers werd al aangehaald in het kader van de discussie rond de ouderverenigingen.

Prioriteit 11 is zeer belangrijk. In welke mate moet de overheid ook voor deze groep de eindtermen garanderen ? Dit is een boeiende vraag. Ik ben echter een beetje bang voor wat er zal gebeuren als bij wet vastgelegd wordt dat iedere leerling dit resultaat moet behalen. Ik verwacht hier perverse effecten. Deze suggestie hoort beter thuis in de projectmatige financiering. Het is belangrijk het leerproces en de inspanningen naar de leerlingen te bewaken en te stimuleren.

Prioriteit 12 is het beleidsinstrument waarmee vandaag gewerkt wordt. Er wordt gesuggereerd het huidige OVB uit te breiden. Er wordt gestreefd naar een vermindering van de administratieve rompslomp om te komen naar een grotere effectiviteit. Deze intentie kadert in de geplande versmelting van OVB en zorgverbreiding.

In verband met de vraag naar de aanwendingsplannen heeft mevrouw Soors hier gesteld dat haar school de leerlingen heeft en dat ze daarom over de nodige middelen moet beschikken. De heer Verdurmen stelde dat de minimale vaardigheden vaak onvoldoende aanwezig zijn op het einde van het leerplichtonderwijs. Hij stelde dan ook de vraag naar de effectiviteit van het onderwijs.

Ik wil nu ook ingaan op enkele suggesties van het rapport. Voor het kleuteronderwijs werd er een vergelijking gemaakt met de early start en de

headstart in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten. Dit is echter een verschillende situatie omdat er daar geen kleuteronderwijs is. Voor kansarme ouders en migrantenouders zijn kinderen echter een belangrijk gegeven. Het geeft hen een onveilig gevoel als hun kinderen a priori worden weggenomen. Ik wil geen uitspraak doen over het verplicht stellen van het kleuteronderwijs. Ik wil eerder pleiten voor een sensibilisering in het bestaande kleuteronderwijs rond deze doelgroep. De zin van de activiteiten met de kleuters moet onderstreept worden, dit in samenwerking met de moeders.

De leerlinggerichte oriëntatie blijkt af te nemen in de hogere graden van het lager onderwijs. Daar en in de eerste graad van het secundair onderwijs, gebeurt precies de selectie van de kansarme groepen. De zorg voor het onderwijs aan deze groepen is zeer essentieel. De discussie over de overgang naar 1A, 1B of het beroepsvoorbereidende jaar is zeer belangrijk. Dit zorgt voor een cascade-effect op vroege leeftijd. Kinde-

ren komen zeer snel in het beroepsonderwijs terecht. Ze komen er bovendien te vaak zonder getuigschrift uit. We menen dus dat men niet enkel op de vroege periode mag focussen, maar dat er ook in de tweede en de derde graad van het lager onderwijs en in de eerste graad van het secundair onderwijs meer zorgbreedte moet zijn. De basisvorming moet zo lang mogelijk blijven bestaan.

We menen ook dat er niet te veel specialisatie mag zijn. De klastitularis moet in staat zijn op een gedifferentieerde manier met de situatie om te gaan. De hulpverlening is er voor de meer gespecialiseerde gevallen. Daarom zijn we ook tegenstanders van te veel remedial teaching. Men moet proberen de basiszorg bij de leerkracht te houden.

We willen ook het gebrek aan samenwerking tussen welzijn en onderwijs signaleren. In het project spijbelpreventie hebben we in dit verband negatieve ervaringen opgedaan. De comités voor Bijzondere Jeugdzorg wimpelen de vragen van de scholen te vaak af. Nochtans gaat het bij spijbelen a priori om een problematische opvoedingssituatie. Er is vaak een verband met problemen van kleine delinquentie.

Verder menen we dat scholen ook plaatsen zijn waar aan de sociaal-culturele identiteit wordt gewerkt. De projecten interpreteren cultuur vaak als louter artistieke beleving. Voor de culturele identiteit zou men op het verenigingsleven een beroep moeten doen. Nochtans ontwikkelen kansarme leerlingen vaak vindingrijke onderhandelingsstrategieën binnen het opvoedingsproces. Ook dit is cultuurproductie. Daarop wordt nog te weinig ingespeeld in het leerproces.

Mevrouw Sonja Becq : Graag kreeg ik wat meer verduidelijking bij het spijbelproject. U zegt dat het gaat om een problematische opvoedingssituatie. De welzijnsinstellingen en de comités voor Bijzondere Jeugdzorg schieten tekort, stelt u. Nochtans beschikt het onderwijs over de leerplicht, en heeft ze aldus meer vat op de jongeren. De comités voor Bijzondere Jeugdzorg werken echter op basis van vrijwilligheid. Ze hebben ook geen middelen voor preventie. Hoe ziet u dat concreet ?

De heer Guy Swennen : U stelt dat ons kleuteronderwijs goed is, als men het in Europees perspectief bekijkt. Waarop is dat gebaseerd ? Op welke punten moet het kleuteronderwijs volgens u geredigeerd worden ? Wat zijn nog de zwakke punten ?

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen : U had het over de sociaal-culturele taak van het onderwijs. Zou dit sociaal-culturele luik de bestaande concurrentie tussen de concentratiescholen en de andere scholen niet nog verder versterken ? Is sport op dit vlak geen goed alternatief ?

Mevrouw Patricia Ceysens : Ik had dezelfde vragen als mevrouw Becq.

De heer Mark Verlot : De regelgeving inzake leerplicht dateert van 1957 en is aan vernieuwing toe. De ouders worden gesanctioneerd, onder meer via financiële boetes zoals het intrekken van de kinderbijslag.

Bij spijbelgedrag is er vaak sprake van een familiale crisis. Het gezag van de ouders is vaak afwezig. Het spijbelproject pleit voor het meer zorggericht omgaan met de leerling. Het zorgt voor een nauwkeurige registratie, voor het detecteren van problemen, voor een scherpe opvolging en voor schoolloopbaanbegeleiding. Het is van belang de leerling die zorgen behoeft op tijd op te vangen, nog voor hij volledig buiten het bereik van de school valt. Men kan de ouders de politie sturen of het kindergeld intrekken. Dit lost echter niets op.

Deze maatregelen worden trouwens niet meer uitgevoerd. Het parket seponereert die zaken. Daarom pleiten we ervoor beter aan te sluiten bij de aanpak van welzijn.

De globale ambitie is om, zelfs in een heel problematische situatie, op 3 maanden tijd te evolueren van een diagnose tot een remediering, zelfs als deze repressief is. Dit is pas realistisch als een heleboel werkingen op elkaar afgestemd zijn, ook het repressieve luik. Het comité voor Bijzondere Jeugdzorg doet vaak de hele oefening over, die de school en het PMS reeds gemaakt hebben. Onze vraag is dat zij verder zouden gaan op de deskundigheid van de school. De comités erkennen spijbelen en absentisme ook niet als een probleemsituatie en houden zich in de eerste plaats bezig met de zwaardere gevallen. Het zijn echter de jonge-

ren, die nu spijbelen, die op het einde van de rit toch bij hen terechtkomen en die ze ook moeten behandelen.

De comités zouden de jongeren, die door het PMS doorgestuurd worden, moeten behandelen en eventueel doorverwijzen naar de bemiddelingscommissie of de jeugdrechter. Soms is het niet haalbaar om de jongere op school te houden.

Mevrouw Sonja Becq : U benadrukt dus de gedwongen behandeling via de jeugdrechter en niet de benadering via de comités ?

De heer Mark Verlot : Neen, de comités moeten de sluis zijn. We vragen hen om de informatie vanuit de school en het PMS over te nemen en er iets mee te doen. Dit gebeurt momenteel niet. Men zou de inspanningen van de school en het PMS ernstig moeten nemen.

Voor het kleuteronderwijs baseer ik mij op directe en indirecte factoren. We beschikken over goed uitgebouwde structuren, een eigen opleiding en eigen ontwikkelingsdoelen voor het kleuteronderwijs. Het niveau is dan ook hoog. Toch zijn er een aantal zwakke punten die reeds aan bod gekomen zijn. We moeten vermijden dat het kleuteronderwijs een voorbode van het lager onderwijs wordt. Het moet vasthouden aan de eigen doelstellingen. Naarmate de autonomie van de school toeneemt, moet hierover intern voldoende gewaakt worden.

De moeders moeten ook bij de werking betrokken worden. De link tussen school en thuis moet gelegd worden. Ik sta argwanend ten opzichte van opvoedingsondersteunende programma's die pijnlijk kunnen zijn voor de kansarme ouders, tenzij ze verrijkend zijn en niet betuttelen. Het onderwijs moet een aanbod doen en pogen de ouders op een creatieve manier te betrekken.

Wat de sociaal-culturele aspecten, de verhoging van de concurrentie en de sport betreft, ben ik overtuigd van het belang van integratieprojecten via de sport. Het vermijden van concurrentie met elitescholen kan volgens mij ook gebeuren door extra financiering op basis van het leerlingenaantal kansarmen. De scholen kunnen op veel manieren gestimuleerd worden om een rijker aanbod uit te bouwen.

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen : We merken dat er meer verantwoordelijkheden op het gebied van sport en cultuur gelegd worden bij de gemeenten. Ontkracht uw stelling, dat de school meer moet doen, de verantwoordelijkheden van de gemeenten ?

De heer Mark Verlot : De scholen kunnen deelprojecten ontwikkelen. Het Sociaal Impulsfonds laat de mogelijkheid toe van een aanbod door verschillende scholen. Dit hoeft echter niet parallel te lopen. Het is belangrijk om de vraag te stellen naar het sociaal functioneren van de scholen en de manier waarop ze inspeelt op een gemeentelijk aanbod.

De heer Ludo Sannen : Is er geen belangrijke rol weggelegd voor Kind en Gezin in het bestrijden van de kansarmoede in de prescolaire situatie ?

De heer Mark Verlot : Ik denk dat Kind en Gezin dit reeds doet. Misschien moet dit meer benadrukt worden, maar het zijn voornamelijk sociaal verpleegkundigen die dit vandaag moeten uitvoeren. Ze kunnen wel opvoedingsondersteunende activiteiten uitbouwen. Het samenwerken van de verschillende lokale instellingen kan creatiever, de verantwoordelijkheden moeten gelegd worden waar ze horen. De school is te weinig vragende partij.

Mevrouw Lief Vandevoort, adviseur van het kabinet van minister Luc Van den Bossche : Ik zal niet veel nieuwe elementen aanbrengen, maar trachten een lijn in de verschillende uiteenzettingen te brengen. De kernvraag is : wat zijn de doelstellingen van het onderwijs ? Er wordt te weinig gesproken over de resultaten die we van de school verwachten, ook van deze specifieke groep.

Het onderwijs heeft een bijzondere taak voor de individuele en collectieve ontvoogding en emancipatie van kansarmen. De school moet onder meer een goede positie op de arbeidsmarkt voorbereiden. Een

school moet natuurlijk niet enkel een diploma of attest afleveren maar ook sociale en communicatieve vaardigheden bijbrengen.

Het rapport Nicaise pleit voor een resultaatsverbintenis op basis van het behalen van de eindtermen voor specifieke doelgroepen. Dit is een gevaarlijke situatie. Men gaat dan het aantal attesten en diploma's meten, maar de scholen beslissen zelf over de toekenning hiervan. Het is beter om via de toekenning van extra financiering voorwaarden te stellen over de besteding en de resultaten.

Deze doelgroep roept geen bijkomende taken op voor het onderwijs. Het onderwijs moet aan iedereen optimale onderwijskansen bieden. Wel is een andere aanpak voor sommige groepen vereist. Begeleiden is volgens mij een te enge term die zich enkel tot individuen richt. Een school moet een algemene methode ontwikkelen waarbinnen elk individu zijn of haar plaats vindt. Voorafgaand is het belangrijk dat een school weet hoe haar populatie is samengesteld. Veel scholen weten dit niet.

Over en weer is een betere kennis en meer communicatie nodig. Hierbij moet steeds vertrokken worden van de doelgroep. Niet zij dient te veranderen, maar de school. Die moet zich bewust zijn van de sociale realiteit en deze erkennen. Kansarme ouders hebben evenzeer het recht op de uitbouw van hun eigen leven. Het overbruggen van de cultuurskloof is moeilijk, maar noodzakelijk.

De pijlers van het OVB en de zorgverbredingsprojecten zijn terecht : het leren omgaan met sociaal-culturele diversiteit, voorbereiding van de sociale werkelijkheid buiten en na de school ; taalvaardigheidsonderwijs, bestrijding van taalarmoede en taalachterstand ; preventie en remediëring, die dicht aansluiten bij de klassieke pedagogische projecten ; coaching en mentoring. Wat dit laatste betreft, mogen de leerlingvolgsystemen geen theorie blijven. Zij moeten de basis van de begeleiding vormen. Bij dit alles wordt de nadruk gelegd op oplossingen binnen de school. Men mag niet te snel en onterecht doorverwijzen naar het buitengewoon onderwijs.

De voorwaardelijke financiering heeft twee belangrijke voordelen. Hierdoor worden enerzijds nieuwe methodieken in de school geïntroduceerd. Zo heeft de verplichting een aanwendingsplan op te stellen met het hele team een geslaagde samenwerking geschapen. Overigens zal het aanwendingsplan in de toekomst wellicht meerjarig worden. Toekennen van extra middelen voor kansarme leerlingen zonder voorwaarden houdt een gevaar in : rijkere scholen zullen deze extra middelen, en dus de kansarmen graag overlaten aan armere scholen. Daarmee creëert men concentratiescholen.

De voorbereiding op de omgang met diversiteit in de klas is inderdaad nog onvoldoende uitgewerkt in de lerarenopleiding. Nochtans wordt hieraan gewerkt. Wel hoor ik dat één en ander de vorm van een specialisatiejaar dreigt aan te nemen. Dit zou een onderschatting van het probleem betekenen. Ons inziens hoort dit in de initiële opleiding thuis. Elke leerkracht kan met kansarmoede geconfronteerd worden, en vaak gebeurt dat vrij vroeg in de loop van de carrière.

De pedagogische begeleiding door de koepels kan een bijkomende ondersteuning voor de directie betekenen. Zij wordt niet altijd efficiënt ingezet. Men moet prioriteiten stellen. De scholen kunnen dit stimuleren door meer vragen te richten aan de pedagogische begeleiding.

Ervaringsdeskundigen kunnen een bijdrage leveren in een schoolteam of een PMS-centrum. Ervaring met projecten voor interculturele medewerkers heeft ons echter geleerd dat het gevaarlijk is geen opleidingsvoorwaarden te stellen. Deze mensen worden dan immers al snel tot hulpje gereduceerd. Het verdient daarom de voorkeur de kandidaten een pedagogische opleiding te laten volgen, zodat hun positie en hun statuut van bij de start gelijk zijn aan die van de leerkrachten. Zij hebben immers een bijzonder moeilijke opdracht : het vertalen van de cultuur van de kansarmen in een omgeving die daar volstrekt niet bij aansluit.

Wat het schoolopbouwwerk betreft, pleit de heer Nicaise voor een opname binnen het onderwijssysteem. De gezamenlijke visietekst die werd opgesteld door minister Martens en minister Van den Bossche, opteert daarentegen voor een apart statuut buiten het onderwijssysteem. Wij zijn immers van mening dat opbouwwerk in wezen ondersteuning van een groep mensen betekent die zichzelf wensen te organiseren. In het geval van schoolopbouwwerk gaat het om groepen van ouders die hun positie waar willen maken. Het

belangrijkste probleem is dat de actieve ouders vaak niet uit de kansarme milieus komen. Ze hebben extra ondersteuning nodig.

Het experiment leerplichtcontrole wordt uitgevoerd in overleg en samenwerking met minister Martens. Het wordt dus niet alleen vanuit Onderwijs geleid.

Binnen de VICA (Vlaamse Intersectoriele Commissie voor Armoedebestrijding) bestaat er een werkgroep rond armoede en onderwijs. Met bepaalde aanbevelingen van deze werkgroep werd rekening gehouden in het decreet op het basisonderwijs. Vooral de samenstelling van die werkgroep is interessant omdat beleidsmensen en wetenschappers uit de sectoren onderwijs en welzijn rechtstreeks overleg plegen met de kansarmen. Enkele van hun aanbevelingen die werden opgenomen in het decreet zijn de uitbreiding van het takenpakket van de commissie Laakbare Praktijken – met bevoegdheid om uitspraken te doen over de kostprijs en om klachten daaromtrent te behandelen -, projectfinanciering op basis van concrete praktijken, kansarmoede als thema voor vormingswerk voor de ouderverenigingen.

BIJLAGE 5.8

Verslag van de hoorzitting van 16 oktober 1997 met de armoedeorganisaties en afgevaardigden van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten :
de heer Jean Limpens, vertegenwoordiger ATD-Vierde Wereld ; de heer Jan Vanhee, vertegenwoordiger van de Beweging van Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen ;
de heer Frans Destoop, voorzitter van het OCMW Kortrijk en vertegenwoordiger van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) ; de heer Herman Goemans, vertegenwoordiger van het Centrum Kauwenberg ; de heer Ludo Gorremans, vertegenwoordiger van het Vlaams Forum Armoedebestrijding

COMMISSIE AD HOC ARMOEDE EN UITSLUITING**Vergadering van donderdag 16 oktober 1997**

De voorzitter : Ik heet u welkom in naam van de commissie ad hoc Armoede en Sociale Uitsluiting. Ik dank in het bijzonder de verschillende organisaties waar armen het woord nemen, omdat zij op onze uitnodiging zijn willen ingaan. Sinds februari werkt onze commissie aan de voorbereiding van een plenair themadebat rond armoede en sociale uitsluiting. Ondertussen werden heel wat deskundigen gehoord die vanuit diverse invalshoeken van het maatschappelijke leven de problematiek belichtten.

De commissie buigt zich thans over een discussietekst die een aantal prioriteiten aangeeft op het bevoegdheidsniveau van de Vlaamse Gemeenschap. De commissie vond het zinvol deze tekst aan de armenorganisaties voor te leggen voor reflectie. Niet zozeer om de preciaire levensomstandigheden nog maar eens te etaleren en vervolgens over te gaan tot de orde van de dag. De commissiewerkzaamheden laten een sterke betrokkenheid van de leden vermoeden.

De steden en gemeenten en hun OCMW's organiseren sinds lang het lokaal armoedebeleid. Zij hebben zo grote deskundigheid opgebouwd. Het Algemeen Verslag over de Armoede werd op 5 januari 1995 aan de federale regering overhandigd. Naast de Vierde-Wereldbeweging en de Koning Boudewijnstichting, was de Vereniging van Steden en Gemeenten een partner bij de redactie. Ook de opmerkingen van hun afgevaardigden willen wij graag horen.

Vier organisaties voor armen en een afgevaardigde van de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG) zullen het woord voeren. Deze hoorzitting is georganiseerd om de organisaties aan het woord te laten in deze voor hen niet zo vertrouwde omgeving. De commissie heeft dit ten volle willen respecteren. Na de uiteenzetting worden dan ook geen vragen uit de zaal verwacht. Een informele ontmoeting na de zitting kan een vrijmoedig en aangenaam alternatief zijn.

Als eerste spreker nodig ik de heer Jean Limpens uit.

De heer Jean Limpens, vertegenwoordiger ATD-Vierde Wereld : Ik dank u voor de uitnodiging voor deze hoorzitting. Voor arme mensen is het belangrijk aan een gesprek met politici te kunnen deelnemen. Eigenlijk hadden we meer tijd nodig om deze uiteenzetting voor te bereiden, maar wij waarderen uw bekommernis om deze hoorzitting te laten plaatsvinden op de vooravond van 17 oktober, de werelddag van verzet tegen armoede en sociale uitsluiting. Precies tien jaar geleden kwamen op initiatief van onze beweging honderdduizend verdedigers van de rechten van de mens en de burgerlijke vrijheden samen in Parijs. Ze brachten er hulde aan de slachtoffers van hongersnood, onwetendheid en geweld. Ze hebben zich solidair verklaard met allen die een gevecht leveren tegen de uiterste armoede, waar ook ter wereld.

De tekst die voorligt zegt, dat armoede bestrijden in wezen een actief en integraal mensenrechtenbeleid is. We willen eraan toevoegen dat eigenlijk gans het beleid een mensenrechtenbeleid moet zijn. Niet de arme, maar de ganse samenleving is de doelgroep. Zoals men er vorige eeuw in geslaagd is om de slavernij uit te roeien, zo moet nu de armoede worden uitgeroeid. Daarvoor is er een totaalprogramma met visie nodig. Het hoofdstuk cultuur in het Algemeen Verslag over de Armoede is in dit opzicht inspirerend.

De tekst zegt dat een goed armoedebeleid niet van bovenaf moet worden opgebouwd. Een actief partnership met de armsten op alle vlakken is noodzakelijk. Alleen de armsten kunnen de vorm van exclusiviteit waarin de meerderheid zich opsluit laten uiteenspringen en de richting aangeven van een democratie waar de grote massa mensen geen weerloze minderheden meer kan verdringen. Hiertoe moeten de verenigingen waar armen het woord nemen worden erkend en gesubsidieerd.

De armste gezinnen worden bedreigd in hun bestaan zelf. De armsten zijn beschaamd voor hun situatie en verbergen zich. Het is niet voldoende om verenigingen op te bouwen met arme mensen. Het is niet voldoende om arme mensen aan het woord te laten. De zorg van de verenigingen moet veel verder gaan ; ze moeten actief op zoek gaan naar de armsten. De armsten komen niet vanzelf. Als we willen dat de armoede ophoudt, dan moeten we op zoek gaan naar arme mensen. We mogen ons immers niet tevreden stellen met een verbetering van de situatie van de besten onder de armen. Het is zoals in een gezin. Als er een nieuw

kind geboren wordt, wordt de grootste zorg aan het kleine kindje besteed. Het is immers de zwakste schakel. Vanuit de zwakste moet het gezin zich aanpassen. Zo ook moet de samenleving zich herorganiseren, zodat de zwaksten erbij kunnen horen.

We gaan niet op zoek naar de armen om meer leden te krijgen. We gaan naar hen op zoek omdat we ervan vertuigd zijn dat ze mens zijn, vooruit willen komen, ons iets te bieden hebben. Onze beweging wil voortdurend evolueren, refererend aan hen die nog niet worden bereikt. Een voorbeeld. Een vrouw schreef zich in bij een lees- en schrijfgroep. Bij de eerste bijeenkomst was ze afwezig. Een medestander ging bij haar huis aankloppen, maar vond een gesloten deur. Weken na elkaar klopte de medestander bij het huis aan. Nooit kwam er antwoord. Bij een evaluatie-bijeenkomst op het einde van het werkjaar was de vrouw wel aanwezig. Toen gevraagd werd wat de aanwezigen het meest was bijgebleven gedurende het voorbije jaar, antwoordde de vrouw dat ze blij was met de lees- en schrijfgroep. Gevraagd naar de reden antwoordde ze dat men elke week bij haar was komen aankloppen.

Onze beweging wil niet enkel armen verenigen. Wij willen geen getto voor armen zijn. Iedereen is welkom, ongeacht de bevolkingslaag, de politieke of religieuze overtuiging of de nationaliteit. Wij willen mensen verzamelen die hetzelfde doel hebben : armoede bestrijden door de rechten van de mens te respecteren, vanuit de ervaringen van de armsten, vrijwillig en samen met anderen. De doelgroep van de beweging is daarom de samenleving. Het is de taak van de ganse samenleving om de rechten van de mens te garanderen en te leren kennen ; 17 oktober is ook de dag van al degenen die zich naast de armsten engageren.

In de strijd tegen de armoede krijgt de opvoeding van de burgers te weinig aandacht. Iedereen moet worden opgevoed in het herkennen van situaties van onrechtvaardigheid en uitsluiting.

Een democratie van alle burgers is een contradictie. De armsten moeten de toetssteen zijn van het rechtsgevoel en de rechtvaardigheid van onze democratie. Zo'n democratie mag zich niet tevreden stellen met de uitgesloten een marginaal aandeel te bieden in de welvaart voor een marginale bevolking. (*Applaus*)

De heer Jan Vanhee, vertegenwoordiger van de Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen : Wij beamen het belang van het actief waarborgen van de economische, sociale en culturele grondrechten van alle burgers. Armoede is een samengaan van achterstellings- en uitsluitingsmechanismen die elkaar nog versterken. Vandaar het belang van een gelijktijdige en evenwichtige aanpak van de verschillende beleidsdomeinen. Vandaar de noodeaak om eerst een draagvlak te creëren waarin enekele essentiële oriëntaties worden vastgelegd. Een globaal kaderdecreet zal een stap zijn in de richting van het verdwijnen van dit onrecht en moet afgestemd worden op de bestaande federale initiatieven. Er moet ook gewerkt worden aan een manier om voorstellen te toetsen op hun armoede-effect. De opmaak (vooral de realisatie en de evaluatie in de zin van 'brengen we de armste gezinnen werkelijk vooruit') van een globaal kaderdecreet voor de bestrijding van armoede op Vlaams niveau zal een stap zijn in de richting van de uitroeiing van dit schrijnend onrecht.

Wij willen de aandacht vestigen op het eerste voorstel uit de discussienota, dat vraagt verenigingen waar armen het woord nemen te erkennen en te subsidiëren. Wij willen een samenleving die iedereen burger-schap garandeert, waaraan iedereen kan deelnemen en bijdragen tot haar ontwikkeling. Deze samenleving steunt op de mensenrechten en biedt iedereen een plaats en respect.

Ze garandeert iedereen een zelfstandig leven en een menswaardige toekomst. In deze samenleving kunnen alle mensen als broeders leven, zich verantwoordelijk voelen voor elkaar en zich verenigen. Zo worden ze alert voor het geluk en de problemen van de anderen. Wij kiezen voor een samenleving die de eigenheid en de mogelijkheden van iedereen erkent, zodat iedereen zijn ambities kan verwezenlijken.

Door ons engagement willen we onszelf en de anderen veranderen en de Vierde Wereld bevrijden. We kunnen onszelf veranderen door de armen beter te leren kennen, alsook de verschillende uitsluitingsmechanismen. We zoeken eveneens hoe we onze ervaringen kunnen uitwisselen en hoe we onze kennis kunnen doorgeven aan anderen. Dat kan door anderen aan te sporen partners van de armen te worden.

We moedigen de armen aan contact te zoeken met anderen om hun ervaring, hun strijd en ambities uit te dragen. We moedigen hen aan te zoeken naar structuren om samen hun ambities te verwezenlijken. Wij

vinden het belangrijk dat gezinnen die nog niet naar onze bijeenkomsten komen, samenwerken met gezinnen die dat wel doen. We moeten steeds op zoek naar gezinnen die nog meer uitgesloten worden. We moeten armen de kans geven broeders te worden, om als bevolkingsgroep op te treden. Zo kunnen ze anderen ertoe aanzetten om hun verwachtingen mee te realiseren. Deze aanpak vergt veel tijd en respect.

Door met anderen samen te komen, merken de armsten dat ze geen uitzondering zijn. Hierdoor gaan ze terug in verandering geloven en uit die fierheid putten ze de kracht die hen toelaat om bijvoorbeeld op 17 oktober het woord te voeren, of om te discussiëren met mensen die nooit armoede gekend hebben. Dit gevoel van herkenning, het besef dat ze deel uitmaken van een universele beweging overtuigt de armsten ervan dat ze recht hebben op een beter leven, dat ze geen opstelsom zijn van problemen. Kleine acties, gericht op één of enkele aspecten, zullen niets oplossen zolang armen niet als een wezenlijk deel van de maatschappij erkend en aanvaard worden. Het recht op vereniging is belangrijk en moet erkend en gehonoreerd worden.

Vechten tegen ellende geeft de armsten hun waardigheid terug. Dat gevecht betekent de nodige stappen zetten om een recht dat hen wordt geweigerd toch te krijgen, maar ook zoeken naar een woning of naar werk. Velen hebben anderen onderdak verleend, ondanks de risico's die ze liepen. Een echt leven leiden is vrijwel onmogelijk door de talrijke gevolgen van de uitsluiting. Als we toelaten dat één recht geschonden wordt, laten we toe dat ook andere basisrechten met voeten getreden worden.

Iemand die al maanden eten kreeg van de burens en voortdurend met de angst leefde dat de kinderen zouden geplaatst worden, is uiteindelijk toch naar het OCMW gegaan. Vanaf dat moment voelt die persoon dat ze op een andere manier bekeken wordt, dat ze een stempel krijgt en er niet langer bijhoort. Die mensen willen van het OCMW af, omdat bijstand geen keuze is, maar een noodzaak.

Nog steeds moet een deel van de bevolking een beroep doen op voedselhulp. De overheid duldt nog steeds dat mensen in ons land honger lijden. Anderen vechten al maanden om de uitkering te krijgen waar ze recht op hebben. Ze zien veel zwarte sneeuw omdat niemand kan leven van het bestaansminimum alleen. Altijd afhankelijk zijn van anderen is lastig. Waarom is het zo moeilijk om datgene te bekomen waar men eigenlijk recht op heeft ?

Een van de basisrechten van armste gezinnen is dat ook zij moeten kunnen leven als een gewoon gezin, wat niet het geval is. De kinderen worden van jongsaf aan ingeschakeld in de zorg voor het gezin en moeten voortdurend vernederingen ondergaan. De herinnering daaraan zal hun hele leven bepalen. Iemand die als kind brood moest halen met broodbonnetjes, vaak onder het oog van schoolmakkertjes, krijgt daarover nu nog steeds opmerkingen te horen. Arme gezinnen moeten alles door eigen ervaring leren ; bovendien staat niemand hen toe dat ze ook maar eventjes struikelen. De liefde van vader en moeder kan niet vervangen worden door een opvoeder, die een dossier moet opmaken dat men als een stempel meedraagt. Alles begint bij het verleden, en dat verleden heeft alles met armoede te maken.

De combinatie van een verleden vol vernederingen en schaamte en het gebrek aan ervaring met een gezinsleven, leidt er toe dat gezinnen op alle vlak moeilijkheden hebben. In artikel 25a van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens staat expliciet dat iedereen recht heeft op een levensstandaard die hoog genoeg is opdat hij kan instaan voor zijn gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin. Dat betekent dat hij de middelen moet hebben voor voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging. Dat betekent ook dat er sociale voorzieningen moeten zijn bij onder meer werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot of bij een ander gemis aan bestaansmiddelen, ontstaan ten gevolge van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil.

Deze mensen willen aan hun kinderen geven wat zij zelf niet hebben gekend : liefde, genegenheid en warmte. Zij vechten er voor dat hun kinderen niet naar een internaat moeten. Zij doen er alles voor, zij leven voor hun kinderen en helpen ze zoveel mogelijk. Toch worden deze gezinnen voortdurend bedreigd door de preciaire levensomstandigheden. Zij strijden om het behoud van hun kinderen. Het is niet omdat ze arm zijn dat ze minder van hun kinderen houden. Zoals alle andere ouders willen zij het beste voor hun kinderen.

Deze mensen willen de samenleving tonen dat zij kunnen wat de anderen kunnen. Maar ze krijgen er de kans niet toe, het wordt hen onmogelijk gemaakt. Sommigen hebben zelf nooit een toekomst gehad en werden zelf geplaatst. Zij willen niet dat dit ook met hun kinderen gebeurt. Maar het gebeurt toch. Plaatsing om redenen van armoede zou nooit mogen gebeuren. Het is vernederend en alleen maar een schijnoplossing : het lost de oorzaak niet op, het maakt het probleem alleen maar groter. De kinderen worden geïsoleerd zonder dat er iets aan de situatie verandert.

Het gezinsinkomen beveiligen is belangrijk in de strijd tegen de armoede. Het gezinsinkomen bestaat vaak voor 60 percent uit de kinderbijslag. Maar de wetgeving is vaak heel technisch en complex. Voor generatie-armen is dat heel moeilijk. Zij zijn dan ook dikwijls niet in orde met de papieren, met alle gevolgen van dien voor de opvoeding van de kinderen op cultureel en materieel gebied.

Met een bestaansminimum kan men niet leven, enkel overleven. In de discussienota wordt bij prioriteit 9 in het hoofdstuk over een vernieuwd sociaal beleid verwezen naar een studie van Andries uit 1996. Daaruit blijkt dat het bestaansminimum in België relatief laag ligt omdat er geen bijhorende wettelijke huurtoelage is. Dat betekent dus dat een groot deel van het inkomen naar de eigenaars van de woningen, vooral dan krotwoningen, gaat. De eigenaars worden nog rijker. Ook de nieuwe regeling van de waterheffing loopt mank. De stijging van de uitgaven voor drinkwater is het grootst voor de armere gezinnen, volgens de SERV. Deze regeling moet dringend worden herzien.

Ook pleiten we voor een herziening van de schuldenlast. De schulden worden meestal veroorzaakt omdat er geen geld meer is om te kunnen voorzien in de basisvoorzieningen. Met het bestaansminimum kunnen die schulden onmogelijk terugbetaald worden. Ik wil even verwijzen naar de oud-joodse traditie en het oud-Assyrisch recht : daar kregen burgers de kans om met een nieuwe lei te beginnen. Wat het inkomen betreft, is er dus een dringende inhaalbeweging nodig, zodat deze mensen eindelijk een stap vooruit kunnen zetten. Ik dank u ! (*Applaus*)

De heer Frans Destoop, voorzitter van het OCMW van Kortrijk en vertegenwoordiger van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) : Ik ben blij met deze bijeenkomst omdat de mensen om wie het gaat hier ook vertegenwoordigd zijn. Het gesprek wordt hier op het hoogste niveau gevoerd, maar zal ter plaatste worden voortgezet. De gemeenten en de OCMW's verbinden zich hiertoe.

De Vlaamse overheid heeft op het terrein van de kansarmoede al heel wat stappen gezet. Dat is positief. Wij verwachten dat de uitwerking van de beleidsnota armoedebestrijding zal leiden tot een meer systematische aanpak.

Wij dringen aan op een sterke afstemming tussen het Vlaamse beleid en dat van de federale overheid en binnen het Vlaamse beleid. Kansarmoede moet men inclusief en multidimensioneel aanpakken. Dit vergt veel inzicht en engagement van de lokale besturen. De lokale besturen willen dit, maar vragen bijkomende middelen voor de bijkomende opdrachten die ze krijgen. Als in 1999 het SIF wordt herzien, moet dit fonds meer geld krijgen. Vlaanderen en vooral de mensen om wie het gaat, rekenen daar op.

De nood aan een integrale aanpak botst vaak met de realiteit : lokale besturen worden meer en meer geconfronteerd met een overdreven categorisering. Dit houdt verband met de complexe wetten en procedures. Die zijn lastig voor de mensen en voor de personeelsleden van de OCMW's.

Kansarmoedebestrijding sluit vooral aan bij de kernopdracht van het OCMW, maar ook de inbreng van de gemeenten is cruciaal. Dat is het geval op verschillende terreinen, zoals de uitwerking van een actief tewerkstellingsbeleid, het stimuleren van sociale huisvesting, het bewaken van de kwaliteit van huurwoningen, de toegankelijkheid van het onderwijs enzovoort. Samenwerking en overleg tussen de gemeente en het OCMW zijn dus van cruciaal belang. Die samenwerking moet mogelijk gemaakt worden en mag niet worden doorkruist door administratieve betutteling.

Ook de relatie tussen particulieren en de overheid is belangrijk. De lokale besturen spelen een cruciale rol in de strijd tegen kansarmoede. Experimentele werkvormen, die werden uitgetest, moeten een kans krijgen en opgenomen worden in de subsidieregeling. Maar ook OCMW's en gemeenten zelf moeten een beroep kunnen doen op deze subsidieregeling. De OCMW's moeten het op het terrein waarmaken. Maar particu-

liere initiatieven moeten inspraak hebben. Een typisch voorbeeld is de sector van de sociale verhuurkantoren. De OCMW's hebben hier mee het voortouw genomen. Maar momenteel is het nog steeds de vraag of de OCMW-SVK's via het budget huisvesting kunnen gesubsidieerd worden. Dit is perfect mogelijk met de Wooncode. De belangrijkste vraag is echter niet wie het subsidieert, wel of het werk wordt gedaan.

De discussienota biedt een goed en confronterend overzicht van de beleidsoriëntaties op het terrein van de kansarmoedebestrijding. Op heel wat punten moet de nota concreter worden uitgewerkt. Ook verwachten wij dat er meer prioriteiten worden gesteld.

Het gevaar bestaat dat de kansarme doelgroep voortdurend afgeroomd wordt. De OCMW's moeten zorgen voor een verbetering van de situatie van de armen. De groep moet als een totaliteit benaderd worden. Maar hoe langer hoe meer programma's zijn gericht op kwantitatieve resultaten. Bij de VDAB is het halen van bepaalde indicatoren heel belangrijk, zodat de meeste aandacht gaat naar de best integreerbare cliënten. Niet alles mag van kwantitatieve criteria afhangen. Dat veroorzaakt een ongelijke evolutie. Ook in de definitie van het Europees Sociaal Fonds is dit merkbaar. Openbare besturen komen er niet meer voor in aanmerking.

Wij vinden het positief dat bestaansminimumtrekkers kunnen genieten van bijkomende voordelen. Maar de spanning tussen het bestaansminimum en andere vervangingsinkomens, vooral dan de laagste inkomens, dreigt bijzonder klein te worden. Dat is geen argument om de bijkomende maatregelen niet te nemen, wel om de andere vervangingsinkomens en zeker de laagste, te verhogen.

Wij ondersteunen het principe dat de verenigingen waarin armen het woord voeren, een basiserkenning en -subsidieering ontvangen. Zij zouden ook de mogelijkheden kunnen benutten van de bestaande decreten inzake volkswontwikkeling, samenlevingsopbouw, gezinseducatie enzovoort.

De voorafname van het SIF mag hiervoor niet worden aangewend, aangezien die dient voor de begeleiding en de ondersteuning van de SIF-beleidsplanning.

De bescherming van de privacy mag niet zo werken dat mensen niet meer aan hun rechten kunnen komen omdat informatie wordt tegengehouden. Het recht op privacy moet derhalve in evenwicht worden gebracht met de maximale informatieplicht van het OCMW en de mogelijkheid van controle op misbruik.

In de huidige stand van zaken met betrekking tot de organisatie van de gezondheidszorg, kan het principe van de vrije keuze van de hulpverlener tot nodeloze overlappingen en geldverspilling leiden. Privé-ziekenhuizen eisen immers een absolute betalingsgarantie, terwijl alleen OCMW-ziekenhuizen verplicht zijn alle patiënten te aanvaarden.

De sociale diensten van de OCMW's moeten door de Vlaamse overheid als volwaardig eerstelijns erkend en gesubsidieerd worden. De 2000 maatschappelijk werkers van het OCMW hebben dringend nood aan een steunpunt bij de uitbouw van een kwalitatieve hulpverlening, bijvoorbeeld in de vorm van een volwaardige subsidieering van het OCMW-vormingscentrum.

De inspanningen van de OCMW's betreffende de lokale netwerken in de welzijnszorg en de gezondheidszorg moeten erkend en gestimuleerd worden. Zij hebben hier wettelijk een coördinerende functie, die door de beleidsbrief van de minister wordt bevestigd.

De VVSG ondersteunt het voorstel om het begrip uitkeringsgerechtigde werkloze in de tewerkstellingsprogramma's te vervangen door niet-werkende werkzoekende, zonder dat hierdoor mensen worden uitgesloten. De VDAB heeft onvoldoende tijd voor de begeleiding van kansarmen, terwijl het OCMW juist goed geplaatst is om voor hen als trajectbegeleider en netwerkontwikkelaar op te treden. Een jaar begeleiding is nooit een verloren jaar, ook niet als hierna geen reguliere baan wordt gevonden. De beroepsopleidingen van de VDAB moeten voldoende mogelijkheden creëren voor kansarme groepen. Voor dit alles moet de Vlaamse overheid de nodige middelen vastleggen.

De brugprojecten voor deeltijdse leerlingen uit zwakkere milieus moeten verder uitgewerkt worden. Voorts moeten de tewerkstellingsprogramma's voor kansarmen ook de nodige aandacht besteden aan de randvoorwaarden, zoals kinderopvang en mobiliteit.

Kwalitatieve woonbegeleiding is belangrijk. Er bestaat een dringende nood aan bijkomende kwalitatieve en betaalbare huurwoningen voor kansarmen. Kleinschaligheid verdient de voorkeur en verdient dan ook bijkomende financiële steun, die in de regelgeving moet worden opgenomen. De sociale woningbouwmaatschappijen moeten beseffen dat het inplanten van een sociale woonwijk meer is dan de aanbreng van stenen. Men mag de sociale gevolgen niet afwentelen op het algemeen welzijnswerk.

Armoedebestrijding is weliswaar niet de enige functie van de basiseducatie, maar toch kan het belang ervan niet overschat worden. Haar sociaal karakter mag niet ondergesneeuwd worden door het louter didactische. Afroming moet immers vermeden worden. De OCMW's en de centra voor basiseducatie moeten ter zake samenwerkingsakkoorden afsluiten.

De voorliggende discussienota is een zeer goed, ruim en samenhangend document. Dit parlement staat voor een mooie uitdaging. Ik hoop op een positief resultaat. (*Applaus*)

De heer Herman Goemans, vertegenwoordiger van het Centrum Kauwenberg : Sinds de publicatie van het Algemeen Verslag over de Armoede staat het woord van de armen terecht centraal. Niemand betwist dat de weigering van de armoede door de armen zelf het enige geldige uitgangspunt van elke armoedebestrijding is. Ervaringsdeskundigen kunnen een waardevolle bijdrage leveren naast de professionele hulpverleningsdeskundigen. Hierdoor kan de hulpverlening worden bijgestuurd. Armoedebestrijding vereist echter meer dan alleen maar een betere hulpverlening.

Het woord van de armen moet in de hele samenleving worden gehoord. Dit woord wordt in de eerste plaats gesproken in de eigen verenigingen van de armen. Hieruit worden, op basis van vertrouwen, woordvoerders gekozen, die de armen kunnen vertegenwoordigen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in de dialoogwerkgroepen ter voorbereiding van het Algemeen Verslag van de Armoede.

De armen moeten altijd en overal aan het woord kunnen komen, niet alleen binnen hun verenigingen. Dit is een einddoel en geen voorwaarde voor authenticiteit. Emancipatie houdt juist in dat de arme gezinnen hun intern uitgesproken totaalbeleving van de armoede en de wil om haar achter zich te laten, stapsgewijs naar buiten brengen als de onderling gecorrigeerde verwoording van hun gemeenschappelijk bewustzijn. De vormen van getuigenis, dialoogwerkgroep en vertegenwoordiging vullen elkaar hierbij aan. Een en ander moet ook het beleidsniveau bereiken, waarbij elke verwoording steeds het best via de verenigingen van de armen geschiedt.

Onze totaalindruk over de discussienota is zeer positief. Armoedebestrijding moet inderdaad uitgaan van de betrokkenen zelf. Armoede is geen louter financieel en materieel probleem. Cultuur, in de ruime zin, is de grondslag van alles : de armen willen aan de samenleving deelnemen.

De discussienota zet het denkwerk van het Algemeen Verslag van de Armoede verder, zonder in de plaats ervan te treden. De nota is een volwaardig uitgangspunt voor verdere armoedebestrijding. Die mag geen geheel vormen van specifieke uitzonderingsmaatregelen maar mag evenmin de positieve discriminatie veronachtzamen.

Wat de prioriteiten voor het beleid betreft, willen wij toch enkele bedenkingen formuleren. Inzake prioriteit 4 vinden wij dat het recht van de ouders en de ondersteuning door vertrouwenspersonen die door de gezinnen zelf worden aangeduid, formeel moet worden vastgelegd. Momenteel hangt dit nog af van de goodwill van personen. Ook de vrije keuze van hulpverlener moet gegarandeerd worden. Er bestaat weliswaar discussie over het juiste aantal uithuisplaatsingen van kinderen, maar helemaal niet over het aantal van de uithuisplaatsingen bij de armste gezinnen. Het is niet omdat er in absolute aantallen een daling is, dat de situatie bij de armste gezinnen verbeterd is. Residentiële instellingen moeten, op zijn minst, het nieuwe beleid volgen. Stelt zich in deze instellingen een probleem van werkgelegenheid of gaat het gewoon om onvermogen tot omschakeling ?

Betreffende de andere voorstellen op pagina 20 vinden we de uitspraak dat maatschappelijke werkers overbelast zijn, zeer herkenbaar. Bovendien is het frustrerend, zowel voor de cliënt als voor de maatschappelijk werker, dat zij ook rekening moeten houden met de hele hiërarchie boven hen. De positie van het gezin is zeer ongelijk en afhankelijk en wordt door hen ook zo ervaren. Hun positie moet nodig versterkt worden door de steun van een achterban, die minstens even veel impact heeft.

Het is belangrijk dat we buurtwerk niet enkel zien als welzijnsdiensten : het is meer dan een soort alternatieve hulpverlening. Bovendien wordt de lokale armoedebestrijding minder doeltreffend naarmate de armoede van een gezin groter wordt. Zich in een vertrouwde omgeving aanvaard en thuis voelen is voor deze gezinnen het eindpunt dat ze via een lang proces hopen te bereiken ; het is niet de feitelijke situatie waarin ze nu verkeren.

In verband met prioriteiten 10, 11 en 12 zou ik willen benadrukken dat leerkrachten en directies nog veel te blind zijn voor sociale ongelijkheid en armoede. Omdat dit gevaarlijke gevolgen kan hebben in verband met de uithuisplaatsingsproblematiek, moet deze prioriteit ook in verband worden gebracht met prioriteit 5. Omdat het onderwijs geen kennis van de problemen heeft en bijna exclusief gericht is op de middenklasse, worden kinderen en gezinnen uit de lagere sociale klasse ondergewaardeerd en wordt de armoedeproblematiek systematisch toegedeckt. Schoolopbouwwerk hoort dus thuis in schoolverband. Zolang de rol van het onderwijs niet ten gronde aangepast wordt, blijft het echter dweilen met de kraan open. (*Applaus*)

De heer Ludo Horemans, vertegenwoordiger van het Vlaams Forum Armoedebestrijding : Het aangekondigde themadebat is belangrijk : het toont dat het Vlaams Parlement bekommerd is om een gecoördineerd armoedebeleid. We zijn verheugd dat de voorbereidende nota aanknoopt bij het Algemeen Verslag over de Armoede en de inzichten die in de voorbije jaren verzameld zijn. Zich baseren op economische, sociale en culturele grondrechten voor iedereen is een juiste keuze. Maatschappelijke diensten en instellingen zijn al te vaak bezig om de armen te wijzen op hun plichten en tekortkomingen zonder oog te hebben voor hun inspanningen om te overleven en een betere toekomst te verzekeren voor hun kinderen.

Omdat dit document een waardevol overzicht is van de inzichten die tijdens de laatste jaren van debat zijn gegroeid, hopen we dat het gespreksstof zal leveren voor vele instanties. Wij zien het als een vorm van steun dat in de nota de erkenning van de verenigingen van de armen als eerste prioriteit opgenomen is. Daardoor erkennen de auteurs van de nota dat de mensen die de armoede dagelijks ondervinden, bij het bestuur betrokken moeten worden. Alle maatregelen en initiatieven die in de voorbije jaren genomen zijn en in de komende jaren zullen gerealiseerd worden, moeten geëvalueerd worden in welke mate ze een volwaardig burgerschap van de mensen bevorderen. Hier kan men geen genoeg nemen met minimumrechten of tijdelijke maatregelen. De kosten van de armoedebestrijding moeten gedragen worden door de hele samenleving. Als de armoede verdwijnt, wint de hele samenleving.

Een algemene en coherente aanpak van de armoede is een nieuwe uitdaging voor alle parlementsleden in dit land. Zij moeten het beleid van de verschillende overheden coördineren om te vermijden dat mensen zouden verhuizen naar plaatsen waar men meer voordelen heeft dan elders. Dit veronderstelt ook dat alle maatregelen die door de Vlaamse overheid getroffen worden, getoetst worden op hun invloed voor mensen die in armoede moeten leveren. Een aantal recente maatregelen, zoals de hervorming van het secundair onderwijs en de heffing voor water, zijn in die zin een gemiste kans. Maar met het aangekondigde debat geeft dit parlement aan dat zij een algemeen armoedebeleid wil voeren.

De Vlaamse overheid moet investeren in informatie en sensibilisering over armoede en sociale uitsluiting zodat er een gemeenschap van solidaire burgers ontstaat, waarin iedereen zijn verantwoordelijkheid op zich neemt. Een beleid dat prioriteiten durft leggen en de grondrechten van alle burgers waarborgt, zal alleen maar gebaat zijn bij de steun van een meerderheid van burgers en van parlementsleden. Prioriteit 3 raakt deze problematiek kort aan voor het onderwijs van beroepskrachten en prioriteit 10 geeft de opdracht voor de sensibilisering van de burgers aan de volwassenenvorming. Wij denken echter dat niet enkel het onderwijs, maar ook het verenigingsleven en de media een belangrijke rol kunnen spelen in de bewustmaking van de bevolking.

De erkenning en subsidiëring van verenigingen, waarin armen het woord nemen, moeten vanaf 1998 op basis van objectieve criteria gerealiseerd worden. De Vlaamse overheid investeert terecht heel wat midde-

len in het klassieke verenigingsleven en het volksontwikkelingswerk. Kansarmen en generatie-armen vinden hierin zelden of nooit hun weg. Vormen van zelforganisatie en verenigingen die aangepast zijn aan hun situatie zijn een noodzakelijke stap naar meer sociale en culturele integratie. De bestaande initiatieven op dit vlak hebben voldoende aangetoond hoe moeilijk het is om deze mensen als volwaardige partners te betrekken in sociale, culturele en andere organisaties.

Twee jaar na het Armoederapport heeft Vlaanderen slechts een budget van 12 miljoen frank uitgetrokken. Dit gebeurt bovendien in het kader van het Sociaal Impulsfonds. Dit was misschien een noodzakelijke stap in een overgangperiode, maar de begroting van cultuur of het kruispunt van cultuur en welzijn, lijkt ons een betere plaats om het recht op vereniging van deze doelgroep te steunen. Voldoende middelen hiervoor uittrekken is volgens ons de verantwoordelijkheid van de hele Vlaamse regering en niet de zorg van een bepaald minister. We hopen dat het Vlaams Parlement een stimulans kan geven om de huidige groep van erkende organisaties verder uit te breiden.

De discussienota baseert zich op criteria zoals ze in 1995 zijn opgesteld. De voorbije maanden zijn er echter gesprekken geweest met de verenigingen op het kabinet van de bevoegde minister. Dit proces is nog volop aan de gang en we betreuren dat in deze nota hierover al concrete uitspraken gedaan worden. We hopen dat in de komende maanden evenveel aandacht kan gaan naar andere aspecten.

Omdat concrete voorstellen in een tekst, vaak toch werkelijkheid worden, willen we enkele opmerkingen bij die criteria in de discussienota formuleren. Verenigingen die zich in de eerste plaats richten tot bestaansonzekere mensen of andere groepen in de rand van de maatschappij, moeten niet voor deze erkenning in aanmerking komen. De belangrijkste doelgroep van een vereniging is trouwens moeilijk aan te tonen : dan vraagt men verenigingen dat ze mensen in vakjes indelen.

Een subsidieregeling voor federaties van verenigingen, die zouden ontstaan rond enkele grote, regionale of landelijke verenigingen gaat volgens ons voorbij aan het fundamentele recht van burgers om zich in volle vrijheid en van onderuit te verenigen. Elke vereniging afzonderlijk erkennen sluit samenwerking niet uit. Dat is nu al het geval in het Vlaams Forum voor Armoedebestrijding, maar we willen op dit moment niet het monopolie opeisen.

De discussienota noemt het Vlaams Forum een koepel van diverse types van organisaties die armoede bestrijden. Wij menen dat het veeleer om een samenwerkingsverband gaat, waarbij we vooral de verscheidenheid tot zijn recht willen laten komen. De term koepel roept bij ons het idee op van een gestroomlijnde vereniging van quasi gelijkvormige organisaties. We zien het Vlaams Forum als een kanaal voor informatie, voor samenwerking en voor het formuleren van gezamenlijke standpunten.

Uit de prioriteiten en de definitie van armoede blijkt duidelijk dat de nota pleit voor een integrale en geïntegreerde armoedebestrijding. Daarbij zijn alle levensterreinen betrokken. Toch merken we dat de werkgelegenheid bijzondere aandacht krijgt. Dat is terecht, want in onze maatschappij wordt inkomen bijna volledig gekoppeld aan en bijna alle sociale uitkeringen verwijzen naar arbeid. We begrijpen de auteurs van de nota als ze waarschuwen voor de gevaren van een aaneenschakeling opleidingsprogramma's en van vervangende werkgelegenheidstatuten. Als de mensen niet genoeg doorstromen naar de arbeidsmarkt, moet men dat probleem niet alleen naar de alternatieve initiatieven, zoals de sociale werkplaatsen, doorschuiven. Men moet ook diegenen die de mechanismen van de arbeidsmarkt bepalen, terechtwijzen.

In prioriteit 2 pleit men voor een permanente structuur voor overleg en evaluatie op het niveau van Vlaanderen en van de federale overheid. De nota pleit voor een kenniscentrum in de schoot van het Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding. Dit vinden we een goed idee. Het idee mag echter niet beperkt blijven tot een louter kenniscentrum. Deze cel moet het politieke proces begeleiden en moet vooral beleidsvoorbereidend werk leveren in dialoog met de verenigingen. De nota pleit ervoor de Vlaamse en federale structuren voor overleg te koppelen. Dit vinden we ook wenselijk, maar we vinden niet dat het kenniscentrum onderzoeksoopdrachten moet uitvoeren. Dit is een opdracht voor de wetenschappelijke wereld.

Er moet op korte termijn systematisch overleg komen met alle betrokkenen : de verschillende politieke en administratieve overheden, de sociale partners, de verenigingen waar armen het woord nemen, het wel-

zijns werk en andere sectoren. In die zin was de samenkomst van 26 februari van dit jaar op het kabinet van de minister-president een goed begin. We hopen dat het komende debat in het Vlaams parlement een gelegenheid zal zijn om een evaluatie te maken van wat reeds gerealiseerd is sinds het Armoederapport. Dit moet gebeuren met de mensen die in armoede leven, samen met hun verenigingen. Vervolgens moeten we een volgende stap zetten in het uitbannen van de armoede. We zijn bereid aan dit belangrijke werk mee te werken in een open en constructieve dialoog met de parlementsleden. Daarbij hebben we slechts één doel voor ogen : dat de mensen die nu nog in armoede moeten leven er merkbaar beter van worden en in onze maatschappij kunnen meetellen als volwaardige burgers. (*Applaus*)

De voorzitter : De commissie dankt de verschillende verenigingen en hun sprekers. Ze dankt ook alle aanwezigen voor hun aandacht. In naam van het Vlaams Parlement nodig ik u uit voor een glaasje, waarbij we het gesprek kunnen verderzetten.

BIJLAGE 6.1

Reflectie over de in de discussienota geformuleerde krachtlijnen in de
Commissie ad hoc en Commissie voor Welzijn, Gezondheid en Gezin op 15 oktober 1997

Bespreking in de commissie ad hoc en de commissie voor Welzijn, Gezondheid en Gezin op 15 oktober 1997

Tijdens de vergadering van 15 oktober 1997 werden de prioriteit 4 Het recht op passende dienstverlening en de prioriteit 5 Verdere hervorming van de bijzondere jeugdbijstand besproken. Het deel Andere voorstellen wordt geagendeerd op een volgende commissievergadering.

*Bespreking van prioriteit 4 : Het recht op passende dienstverlening*Positieve actie

Mevrouw Patricia Ceysens onderscheidt in deze prioriteit zes principes nl. het recht op volledige informatie van de cliënt, de bescherming van zijn privacy, de inspraak van de cliënt en het recht om gehoord te worden, het principe van de vrije keuze van de hulpverlener, het uitwerken van meer eerlijke klachten- en beroepsprocedures en het geven van voorrang aan de meest kansarmen (positieve discriminatie).

Met de eerste vijf principes kan de VLD-fractie akkoord gaan. De inhoud van het zesde principe, namelijk het geven van een recht van voorrang aan de meest kansarmen is volgens haar niet duidelijk waardoor in latere besprekingen met parlementsleden, die geen deel uitmaakten van de commissie ad hoc, er misverstanden omtrent de inhoud zullen rijzen.

Volgens de VLD-fractie is de drempel voor de toegang tot het welzijnswerk voor sommige kansarmen nog steeds te hoog en dient ook het Mattheuseffect in de welzijnssector in rekening te worden gebracht. De nota kent een recht van voorrang toe zonder na te gaan of de beoogde doelgroep daadwerkelijk bereikt wordt. Een andere vraag die volgens haar rijst is op basis van welke criteria men gaat selecteren wie in aanmerking komt voor de hulpverlening eens de gelijke toegang tot de hulpverlening gerealiseerd is.

Mevrouw Sonja Becq onderschrijft namens de CVP-fractie de hoofdlijnen van het recht op passende dienstverlening. Zoals mevrouw Patricia Ceysens reeds stelde, is het ook voor haar onduidelijk hoe de kansarmen hun rechten kunnen concretiseren.

Mevrouw Ria Van Den Heuvel gaat eveneens akkoord met de grote lijnen opgenomen in het recht op passende dienstverlening. Zij pleit voor het garanderen van de hulpverlening voor al de cliënten en niet alleen voor kansarmen. Dringende gezondheidszorgen moeten volgens de Agalev-fractie steeds verstrekt worden ongeacht de financiële situatie van de cliënt. Wegens de bijzondere plaats die vrouwen innemen, bijvoorbeeld ten aanzien van kinderen, pleit mevrouw Van Den Heuvel voor het invoeren van een doelgroepenprogramma voor vrouwen in de gezondheidszorg. Vrouwen zijn een bijzondere toegangspoort om het recht op een passende dienstverlening te garanderen. De doelgroepenwerking moet als een methode worden gebruikt om een bepaald resultaat te bereiken in een welbepaald beleid. Doelgroepenwerking op zich is geen na te streven oogmerk.

De heer Guy Swennen kan namens de SP-fractie instemmen met de meeste elementen die opgenomen zijn in deze prioriteit. Hij uit de vrees dat het invoeren van een positieve discriminatie voor de meest kansarmen het welzijnsbeleid herleidt tot een armoedebeleid.

De drempels tot het welzijnswerk moeten zo laag mogelijk zijn en het recht op hulpverlening en welzijnszorgen dient voor iedereen te worden gegarandeerd.

In antwoord op de verschillende verwijzingen naar het begrip “positieve discriminatie” stelt de heer Ides Nicaise dat er een spanningsveld is tussen algemene rechten enerzijds en positieve discriminatie anderzijds. Men mag positieve discriminatie niet toepassen zoals dit in de Verenigde Staten gebeurt en waar men momenteel, onder druk van bepaalde excessen, afstapt van een gereguleerde positieve discriminatie. Positieve discriminatie moet op zulke wijze worden toegepast dat de ongelijke toegang tot de dienstverlening op een ongelijke manier behandeld wordt zodat er een grotere gelijkheid tussen de cliënten ontstaat. Er dient gestreefd te worden naar universele rechten waarin de rechtspositie van de cliënt in het algemeen wordt vastgelegd zonder uitdrukkelijk te verwijzen naar de rechtspositie van de arme cliënt.

De commissie beslist daarom de term positieve discriminatie te vervangen door de meer neutrale term positieve actie.

Bijkomend onderzoek

Naar aanleiding van de schaalvergroting in het algemeen welzijnswerk stelt mevrouw Sonja Becq de vraag of er een onderzoek geweest naar weerslag voor de kansarmen inzake de toegang tot het algemeen welzijnswerk, met andere woorden heeft de werking van de polyvalente centra een meer passende dienstverlening aan de kansarmen gegarandeerd ?

Een belangrijk aandachtspunt bij het recht op dienstverlening is volgens haar het vrijwilligerswerk, omdat het mensen betreft die als gelijkgestemden naast de professionelen mee de noodzakelijke netwerken helpen creëren. Alhoewel niet rechtstreeks verbonden aan het recht op passende dienstverlening, vraagt mevrouw Becq tenslotte ook aandacht voor de problematiek van de ouderen en de thuislozenzorg.

De heer Guy Swennen stelt de vraag in welk instrumentarium moet worden voorzien om het recht op passende dienstverlening te realiseren. Hij kan akkoord gaan met het voorstel van mevrouw Becq om de invloed van de schaalvergroting in het algemeen welzijnswerk te evalueren. Hier stelt zich echter het probleem van de vergelijkingsmethode en de beschikbaarheid van voldoende gegevens uit het verleden.

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen en mevrouw Ria Van Den Heuvel stellen dat niet alleen de schaalvergroting maar ook de basiswerking van het algemeen welzijnswerk dient te worden opgevolgd en meer bepaald de tendens naar grotere specialisatie en de financieringsmethode van welbepaalde projecten. Volgens hen dreigt door deze trend de algemene opvang in verdrukking te komen.

Het garanderen van een algemene dienstverlening komt in de discussienota verder aan bod in het voorstel betreffende de herwaardering van de sociale diensten van de OCMW's.

Bespreking van prioriteit 5 : Verdere hervorming van de bijzonder jeugdbijstand

Verschillende sprekers drukken hun bezorgdheid uit over de grote nadruk die in de discussienota op de ambulante opvang ligt. Dit zou volgens hen tot een afbouw van de residentiële hulpverlening in de jeugdbijstand kunnen leiden. Volgens hen dient én de ambulante hulpverlening én de residentiële hulpverlening voldoende te worden uitgebouwd. Een vraag naar meer residentiële plaatsen doet niet noodzakelijk een afbreuk aan een gezinsgerichte werking. Bij de ambulante hulpverlening moet men bovendien rekening houden met de bereikbaarheid en mobiliteit van de doelgroep.

De gezinsgerichte werking kan door mevrouw Sonja Becq volkomen worden onderschreven. Er dient echter voldoende aandacht te zijn voor nazorg. Er moet een begeleiding zijn bij de overgang van de residentiële plaatsing naar de ambulante en gezinsgerichte werking. Zij pleit ook voor het beperken van het aantal hulpverleners dat zich met een bepaald gezin bezighoudt. Ook hierdoor wordt een meer gezinsgerichte werking gerealiseerd.

Zij wijst er bovendien op dat, in tegenstelling tot wat de discussienota stelt, de begeleiding van ouders wel tot de taken van pleeggezindiensten behoren.

De heer Guy Swennen stelt voor om de gezinsondersteuning uit de bijzondere jeugdbijstand te lichten en onder te brengen in het gezins- en jeugdbeleid.

Mevrouw Ria Van Den Heuvel opteert in de sector van de jeugdbijstand voor een gezinsgerichte werking. Dit betekent dat men met het hele gezin werkt en dat al de gezinsleden worden ondersteund. Zij wijst evenwel op de belangrijke budgettaire consequenties van deze aanpak. Zij stelt dat inzake de plaatsingsproblematiek men de plaatsingen ten gevolge van armoede niet mag verwarren met plaatsingen wegens een problematische opvoedingssituatie. Er is nood aan residentiële opvang maar er moet een middel gevonden worden om plaatsingen wegens armoede uit te sluiten.

Tot slot vraagt zij naar de standpunten van de diverse fractie in verband met het voorstel van de heer Nicaise tot het geven van meer rechtstreekse steun aan het gezin (eventueel via het OCMW). Voor de Agalev-fractie is dit een aanvaardbare werkwijze omdat op deze wijze plaatsing uitsluitend wegens armoede kan worden voorkomen.

Op het eerste zicht lijkt dit voorstel voor mevrouw Sonja Becq aanlokkelijk doch door de veelheid van factoren die verweven zijn in dossiers van bijzondere jeugdbijstand kan de rechtstreekse steun aan gezinnen volgens haar geen oplossing zijn.

Ook volgens mevrouw Patricia Ceysens kan men niet voorbij gaan aan de vervlechting van de armoede met een problematische opvoedingssituatie. Plaatsing wegens een loutere armoedesituatie is onaanvaardbaar maar dit maakt slechts een zeer klein percentage uit van de problemen in de bijzondere jeugdbijstand. Volgens haar dient er over een globale aanpak, een algemene steun te worden nagedacht in plaats van de heersende fragmentaire aanpak. Uit de hoorzitting Onderwijs bleek dat er bruggen nodig zijn tussen het onderwijs en de bijzondere jeugdbijstand. Zij pleit daarenboven bij 17-jarigen radicaal te opteren voor een ambulante begeleiding aangezien zij op 18-jarige leeftijd volwassen zijn. Voor andere leeftijden kan in momenten van zware crisis een residentiële opvang meer aangewezen zijn. Voor 17-jarigen lijkt een ambulante opvang steeds de meest aangewezen oplossing.

Voor mevrouw Sonja Becq is er in de bijzondere jeugdbijstand niet alleen sprake van armoede maar ook van kansarmoede, een begrip dat veel ruimer is. Uit het cijfermateriaal dat aangebracht werd in de nota blijkt dat meer arme of kansarme gezinnen in de bijzondere jeugdzorg terechtkomen. Het cijfermateriaal is echter niet zeer recent. Uit een eigen informeel onderzoek blijkt dat werklozen, éénoudergezinnen en nieuw samengestelde gezinnen meer beroep doen op de bijzondere jeugdbijstand dan andere gezinnen. Zij stelt dan ook de vraag of er niet bijkomend onderzoek nodig is met betrekking tot het cijfermateriaal. Een tweede aspect dat zij expliciet aan bod wil brengen is de preventie. In de opvolging en evaluatie dient het preventiebeleid uitdrukkelijk opgenomen te worden.

In het gedeelte partnerschap zonder dwang wordt volgens mevrouw Becq te sterk de vrijwilligheid benadrukt. In de bijzondere jeugdzorg is er een spanningsveld tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening. Er is een dualiteit tussen ambulante en residentiële hulpverlening, tussen plaatsing in een pleeggezin en in een instelling, tussen de vragen en verwachtingen van ouders en kinderen. De latente aanwezigheid van een mogelijke dwang is volgens haar soms een hefboom om de hulpverlening aanvaardbaar te maken.

De heer Guy Swennen stelt voor een passage in prioriteit 5 op te nemen betreffende een betere registratie en opvolging van gegevens zodat de efficiëntie van maatregelen op een wetenschappelijke manier kan worden beoordeeld. Hij waarschuwt dat de tekst te grote verwachtingen zou kunnen scheppen en de indruk wekken dat al de problemen in de sector jeugdbijstand zullen worden opgelost. Gelet op de complexiteit van de problemen in deze sector is dat niet realistisch.

De heer Nicaise onderschrijft een aantal nuanceringen die zijn aangebracht door de verschillende interveniënten. De problematiek van een problematische opvoedingssituatie kan niet gelijk gesteld worden met een problematiek van armoede. Er zijn problematische opvoedingssituaties die geen enkele link hebben met armoede. Dit neemt niet weg dat, in de praktijk, het profiel van jongeren die begeleid of geplaatst worden, verkeren in een toestand waarin armoede verweven is met de problematische opvoedingssituatie.

De cijfergegevens in het boek “Het Zwaard van Damocles” zijn niet de meest recente maar de heer Nicaise is er stellig van overtuigd dat er in de laatste vijf jaren geen fundamentele wijzigingen zijn waar te nemen in het profiel van jongeren die geplaatst werden. De cijfers over het aantal geplaatste jongeren lopen maar tot 1994 terwijl in dit jaar er belangrijke wijzigingen werden doorgevoerd in verband met de gerechtelijke interventie. Het cijfermateriaal van de verschillende databanken moet voorzichtig behandeld worden wegens uiteenlopende definities. Armoede is op zich een problematische opvoedingssituatie en ontkennen dat er niet meer geplaatst zou worden wegens armoede wijst op een tekort aan kennis van de sociale achtergrond van de jongeren.

Het pleidooi van de commissie om meer onderzoek te verrichten kan de heer Nicaise steunen. Hij wenst echter onmiddellijk te benadrukken dat er in een goede begeleiding van het onderzoek dient te worden

voorzien. Het risico is immers groot dat een onderzoek zich alleen zou beperken tot de administratieve dossiers zonder te peilen naar de bevindingen van de beoogde doelgroep. De visie van de hulpverlener, zoals blijkt uit de administratieve dossiers, strookt niet altijd met de bevindingen van de doelgroep of hun vertegenwoordigers. Hij is geen voorstander van het afschaffen van gerechtelijke jeugdbijstand maar wel van elke vorm van dwang wanneer het om problematische opvoedingssituaties gaat. De jeugdrechtbank dient tussen te komen wanneer problematische opvoedingssituaties ontaarden in mishandeling, verwaarlozing of delinquentie. De vaagheid van het begrip problematische opvoedingssituatie leidt – zoals het vroegere begrip kind in gevaar – tot een wantrouwen ten aanzien van de hulpverlener. Ook de rol en het optreden van de bemiddelingscommissie dienen te worden uitgeklaard. Er moet een duidelijke scheidingslijn komen tussen vrijwillige hulpverlening en elke vorm van dwang.

Het ambulant werken met 17-jarigen is zinvol maar preventie is belangrijker. Dit betekent dat men zo vroeg mogelijk intensief begeleidt. Het geven van een preventief opvoedingspatroon heeft bovendien ook een meerwaarde voor de andere kinderen in het gezin.

BIJLAGE 6.2

Reflectie over de in de discussienota geformuleerde krachtlijnen in de
Commissie ad hoc en Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapbeleid
op 5 november 1997

Bespreking in de commissie ad hoc en de commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid op 5 november 1997

Onderwijs

Algemene bespreking van de uitgangspunten

De VLD-fractie heeft deze tekst volgens mevrouw Patricia Ceysens positief geëvalueerd, in het bijzonder wat de basisopleiding van leerkrachten, het onderkennen van sociale achterstelling in het onderwijs, en de contacten met het thuismilieu betreft.

De CVP-fractie heeft tevens een positief oordeel over de nota betreffende het onderwijs. Kansarmoedebestrijding is volgens mevrouw Mia De Schamphelaere een algemene opdracht maar vraagt ook een professionalisering van alle betrokkenen in het onderwijs. Preventie is de eerste opdracht die moet primeren op het curatieve. De emancipatiegedachte in het onderwijs moet meer worden benadrukt. Onderwijs is daarbij dé hefboom bij uitsteking.

De heer René Swinnen stelt dat de SP-fractie erg tevreden is over dit rapport. Volgens hem moet men tevens het belang van onderwijs relativeren binnen het algemeen maatschappelijk kader. Het beleid bekijkt de bestrijding van de armoede als correctie aanbrengend op in plaats van een zich op het standpunt van de kansarmen plaatsend beleid. Het is essentieel dat een standpunt wordt ingenomen vanuit de kansarmoede zelf. Het overheidsbeleid aligneert zich steeds meer op de bovenste laag van de middenklassegroep waardoor de mazen van dat maatschappelijk net steeds groter worden. Het rapport van de Koning Boudewijnstichting over Zuid-Limburg stelt vast dat de armoede gevoelig is toegenomen ondanks het feit dat men in Limburg vele middelen heeft ingebracht. Het wijst erop dat het beleid zich minder richt op de kansarmen dan wel vertrekt van een corrigerend optreden met de middenklasse als doelgroep.

Als tweede punt wenst de SP-fractie dat in de toekomst al de maatregelen zouden gecontroleerd worden op een mogelijk Mattheuseffect.

Prioriteit 10. Het onderkennen van de sociale achterstelling in het onderwijs.

Volgens de heer Gilbert Vanleenhove is het onderkennen van sociale achterstanden in het onderwijs bijzonder belangrijk. Het is cruciaal dat het onderwijs zelf deze problemen opmerkt. Leerlingen uit kansarme gezinnen worden veel vroeger naar het buitengewoon onderwijs georiënteerd dan kinderen uit andere gezinnen. Het is daarom belangrijk dat leerkrachten kunnen onderscheiden of bepaalde achterstanden voortvloeien uit een persoonlijke achterstand dan wel uit het sociale milieu van de leerling. Ook de kwaliteit van leerkrachten in het basisonderwijs is niet meer van hetzelfde niveau als vroeger omdat de keuze voor het onderwijs een tweede in plaats van een eerste keuze is geworden. De bedoelde kwaliteit in het basisonderwijs en het niet onderkennen van kansarmoede zijn niet noodzakelijk aan elkaar gekoppeld, maar kunnen in bepaalde gevallen een probleem vormen. Het is daarom belangrijk dat de in deze prioriteit voorgestelde bijscholing veel aandacht besteedt aan de vaardigheid om die problematiek te onderkennen. De heer Gilbert Vanleenhove stelt voor in de nota op te nemen dat het onderkennen van de kansarmoede een prioritair thema zou zijn dat door de overheid in haar bijscholingskredieten wordt ingebracht.

De CVP-fractie gaat niet akkoord met de (niet genummerde) stelling dat het schrappen – onder druk van de vakbonden- van sociaal-culturele activiteiten buiten schoolverband, de opvang van kinderen tijdens klasvrije namiddagen en schoolvakanties, bijlessen buiten de schooluren en huisbezoeken, uit de kernlijst van functiebeschrijving van leerkrachten uit het basisonderwijs, een gemiste kans is (p. 34, voetnoot 49).

Hier dient de nuancering te worden aangebracht dat het onderwijsdecreet dat niet uitgesloten heeft, en zeker niet, zoals in de tekst gesuggereerd wordt, dat het verboden zou zijn. Het initiatief van de leerkrachten kan daar in volle openheid behouden blijven. De leerkracht, die begaan is met het probleem van de kansarmoede en denkt, zoals wij, dat huisbezoeken belangrijk zijn – kan initiatief nemen zonder dat iemand hem of haar dit zal verbieden.

De heer Ludo Sannen sluit zich voor de Agalev-fractie aan bij de opmerking van de heer Gilbert Vanleenhove over het belang van sociologische kennis van de achtergronden van armoede. De heer Ludo Sannen is van oordeel dat de Vlaamse regering de fondsen inzake bijscholing, die principieel voorbehouden zijn voor de overheid, moet aanwenden om gratis een bijscholingsprogramma inzake herkenning en bestrijding van kansarmoede aan te bieden. De scholen zullen zeker gebruik maken van dit aanbod.

Inzake huisbezoeken is de heer Ludo Sannen van oordeel dat dit niet in de functietaak van de leraar moet worden opgenomen. Huisbezoeken zijn echter wel opgenomen in de negatieve lijst, wat betekent dat een directie niet mag vragen aan de leraar huisbezoeken af te leggen. Hij kan hiermee niet akkoord gaan. Het is niet in alle omstandigheden wenselijk en noodzakelijk dat leraren huisbezoeken afleggen, maar in deze specifieke situatie van armoedebestrijding is dit essentieel. Dat louter laten afhangen van de goodwill van de leraar is een foutief signaal dat in onderwijsdecreet VIII gegeven is. Hij is van oordeel dat het parlement dit signaal moet corrigeren door uitdrukkelijk te stellen dat binnen de armoedebestrijding huisbezoeken een belangrijke essentiële taak van het onderwijs kunnen zijn.

De omkadering ontbreekt volgens de heer Ludo Sannen in deze tekst. Armoedebestrijding heeft ook te maken met het gegeven dat de leraren de kans moeten krijgen contact te hebben met de leerlingen. Dit kan niet worden gerealiseerd binnen te grote klassen.

Volgens de heer André Van Nieuwkerke geeft de heer Ides Nicaise in zijn discussienota aan dat het voldoende herkennen en erkennen van de sociale achterstand een van de zwakke punten in het onderwijs blijkt. Leerkrachten en directies zijn vaak onvoldoende bewust van het feit dat sommige van hun leerlingen kansarm zijn en dat zij om deze kinderen evenveel kansen te geven als anderen zich extra moeite moeten kunnen getroosten.

Scholen moeten dus dringend gevoelig gemaakt worden voor deze problematiek. In die zin vindt de SP-fractie het initiatief van Klasse, om in het begin van het schooljaar in haar drie bladen de aandacht te vestigen op de problematiek van de kansenongelijkheden in het onderwijs zeer lovenswaardig. Alle middelen kunnen helpen. Zoals de discussienota stelt, is het echter niet alleen dringend noodzakelijk dat de leerkrachten en directies inzicht krijgen in de problemen van de sociaal achtergestelde leerlingen, ze moeten ook weten hoe hiermee om te gaan. Een professionele aanpak door de scholen is erg belangrijk. Grosso modo ziet de SP-fractie hier twee uitdagingen voor het onderwijs waar alle leerlingen, maar vooral de kansarme leerlingen, baat bij zullen hebben.

1° Er moet meer werk gemaakt worden van een positieve benadering van de leerlingen en er moet meer een pedagogiek van succes en slagen gehanteerd worden. Dit betekent onder meer :

- dat binnen de school alle mogelijke inspanningen gedaan worden om negatieve ervaringen als zitten-blijven en doorverwijzingen naar het buitengewoon onderwijs zoveel mogelijk te vermijden. Het vergt uiteraard een individuele aanpak van de leerling ;
- dat scholen op een positieve wijze omgaan met verschillen in hun leerlingenpopulatie en voor een schoolklimaat zorgen waarin ieder kind zich thuis voelt ;
- dat er hoge verwachtingen gesteld worden naar de prestaties van alle leerlingen ;
- dat de vorderingen van de leerlingen regelmatig zullen geëvalueerd worden, zodat leerbedreigde kinderen zo vroeg mogelijk opgespoord en extra begeleid worden.

2° Het onderwijs moet voldoende aansluiting hebben met de wereld buiten de school. Dit is vooral belangrijk omdat de kansenongelijkheid ontstaat uit de kloof tussen de school- en thuiscultuur. Onder een betere aansluiting verstaat de SP-fractie onder meer :

- dat de school zich meer op de hoogte stelt van de thuiswereld van de leerlingen en dat zij de ouders meer bij de school betreft. Er dient niet enkel via huisbezoeken te worden gewerkt, maar men dient ook een bepaald klimaat te scheppen op school, de drempel te verlagen en zoveel mogelijk mensen in die wereld van de school binnen te loodsen. Dat kan ook door middel van aangename activiteiten

en niet enkel via ernstige activiteiten. De spontane contacten die daardoor ontstaan zijn zeer belangrijk voor het kansarme milieu ;

- dat er voor kinderen waar een groot verschil is tussen thuis- en schoolcultuur, beroep wordt gedaan op schoolopbouwwerk om een brug te slaan tussen school en gezin ;
- dat de scholen zichzelf en hun infrastructuur openstellen voor de wereld rondom hen. In die zin is het ook belangrijk dat in bepaalde buurten ook de infrastructuur ter beschikking wordt gesteld ;
- dat in de lessen steeds aangrijpingspunten worden gehanteerd waarin de kansarme leerling zich herkent en waarin hij met situaties geconfronteerd wordt die zich niet ver weg van zijn eigen ervaringswereld situeren.

Dat zijn twee grote opdrachten waaraan de leerkrachtenopleiding, de nascholing, en de pedagogische begeleiding meer aandacht zouden moeten besteden.

Mevrouw Mia De Schamphelaere heeft hierbij twee bedenkingen. De navorming is zeer belangrijk, maar er moet ook voldoende op dat aanbod worden ingegaan. Anders krijgt men de situatie dat de meest gemotiveerde leerkrachten groeien in hun kennis, maar geïsoleerd staan in het geheel van de school. Er wordt ook gepleit voor een aanpassing van de basisopleiding van de leraren met meer onderwijssociologische basisvakken. Moet er ook niet meer pedagogie gegeven worden ?

De vraag is ook of dit aparte vakken moeten zijn of dat zij geïntegreerd moeten worden. Er is in de kansarmoedebestrijding een spanningsveld tussen differentiatie en integratie. Daarom rijst ook de vraag of de sociologische vakken aparte vakken moeten zijn of geïntegreerd dienen te worden in de basisvakken.

Het leerlingvolgsysteem is een belangrijk middel om de achtergrondsituatie van de leerlingen te leren kennen. Het is dus belangrijk over de socio-economische of culturele gegevens te beschikken, misschien nog belangrijker dan een evolutie van de schooluitslagen. Ter vrijwaring van de privacy zou de school een deontologische code moeten hanteren. Men moet kunnen omschrijven hoe de gegevens worden doorgegeven bij een klasovergang, bij een schoolverandering. Het mag niet zijn dat allemaal verschillende soorten gegevens worden opgebouwd, bijv. bij een PMS-centra, de directeur, de leerkracht...

Volgens de heer Roland Deswaene hebben de scholen dringend nood aan maatschappelijk werkers. Schoolmaatschappelijke werkers zijn mensen die een opleiding gekregen hebben en weten hoe zij met die vaak moeilijke gezinnen moeten omgaan. Het volstaat niet om één keer per jaar huisbezoeken te doen. Men moet zich concentreren op een aantal gezinnen die men vanuit de scholen regelmatig moet begeleiden. Dit schoolmaatschappelijk werk dient te starten vanaf het kleuteronderwijs.

Mevrouw Patricia Ceysens wil niet alleen de aandacht toespitsen op de onderwijssociologische basisvakken, maar ruimer gaan en naast de pedagogische vakken zoals voorgesteld door mevrouw Mia De Schamphelaere, ook de psychologie opnemen in de opleiding van leerkrachten.

De heer Ludo Sannen pleit voor behoedzaamheid en wil vermijden dat de parlementsleden de concrete vakken zouden gaan invullen. De doelstelling van die vakken moet worden geformuleerd door het Parlement, de concrete invulling ervan dient te gebeuren door onderwijsdeskundigen.

Volgens de heer André Van Nieuwerkerke is het belangrijk dat een leerkracht de taal van de milieus begrijpt, men moet niet zomaar geleerde termen aan leraren opleggen. Men moet leren omgaan met de taal van die mensen en bepaalde signalen leren begrijpen. Bepaalde leerkrachten beheersen die vaardigheden beter dan anderen, het moet de bedoeling zijn leerkrachten die concreet met dergelijke situaties worden geconfronteerd, te betrekken.

De heer Ides Nicaise kan de meeste opmerkingen onderschrijven.

Voetnoot nr. 49 is niet voor 100 % correct. De bedoeling was een soort richtlijst te geven in de functiebeschrijving van leerkrachten. Daarnaast bestaat een negatieve lijst – met opdrachten die de school niet kan

opleggen – wat niet wil zeggen dat de leerkrachten ze niet spontaan mogen uitvoeren. De heer Ides Nicaise werd onrechtstreeks geïnformeerd dat die negatieve lijst niet alleen sloeg op die huisbezoeken, maar ook op andere punten. Dit tekent het spanningsveld tussen de sociale doelstellingen en het personeelsbeleid van een school. Soms zijn beiden onvoldoende op elkaar afgestemd.

De klasomvang werd in de nota niet ter sprake gebracht omdat er heel wat literatuur over de effecten van klasomvang op prestaties van leerlingen bestaat. Deze is niet eensluidend. Men vindt soms een negatief verband, namelijk hoe groter de klas hoe slechter de prestaties. Soms vindt men een positief verband, soms vindt men er helemaal geen. Men kan daaruit concluderen dat een kleinere klasomvang in sommige omstandigheden een noodzakelijke voorwaarde zou kunnen zijn, ik denk dan aan het kleuteronderwijs. De kleuterklassen zijn over het algemeen veel te groot. Daarover is geen literatuur gekend. Het zal misschien wel een noodzakelijke maar zeker geen voldoende voorwaarde zijn. Het is zeker niet zo dat men door de klassen te verkleinen automatisch de gemiddelde leerling beter dient, laat staan de meest kansarme leerlingen. Dit moet het ook gepaard gaan met een verdere specificering van functies van leerkrachten, bijvoorbeeld van taakleerkrachten. Op het moment dat men de middelen voor taakleerkrachten heeft geïntegreerd in het lesurenpakket in het basisonderwijs, hebben veel scholen ervoor geopteerd om de taakleerkracht af te schaffen en naar verkleining van de klasomvang over te gaan. Dat werd vanuit verschillende hoeken als een gemakkelijksoplossing geëvalueerd, die de kansarme leerlingen niet ten goede zou komen. Dit is stof voor verder onderzoek.

Mevrouw Ria Van Den Heuvel begrijpt dat men vanuit het standpunt van de leerling niet wetenschappelijk kan aantonen dat een grotere of een kleinere klas andere effecten heeft. Vanuit het standpunt van de leraar is het echter onmogelijk van een grote klas alle leerlingen te kennen, te weten uit welk milieu ze komen en te weten welke problemen er zijn. Dat is een andere invalshoek. Vanuit dat standpunt, beseft zij dat dit maar één van de elementen en voorwaarden kan zijn om de kansarmoedeaanpak in het onderwijs te bevorderen.

Mevrouw Patricia Ceysens vraagt de heer Ides Nicaise te verduidelijken of hij zou opteren voor taakleerkrachten, wanneer hij een keuze moet maken tussen een taakleerkracht en het verkleinen van het aantal kinderen.

De heer Ides Nicaise nuanceert deze stelling. Er zijn soorten taakleerkrachten. Meer en meer wordt men zich bewust dat een taakleerkracht op een bepaalde manier werkt. In samenwerking met de universiteit van Gent werd recent onderzoek gedaan over subsidiëeringscriteria aan scholen. Uit de voorlopige analyses blijkt niet bijster veel positieve invloed van de aanwezigheid van taakleerkrachten. Wel is er een positieve invloed van bepaalde methodieken, van het aantal uren zorgverbreding, enzovoort. De aanstelling van een taakleerkracht is op zich geen voldoende voorwaarde, het moet een bepaalde soort van taakleerkracht zijn. Er is de tendens hen meer en meer in te schakelen – als ambulante leerkracht – in het klasgebeuren zelf, om te helpen differentiëren.

Even terugkomend op de opmerking van mevrouw Mia De Schamphelaere, verduidelijkt de heer Nicaise dat hij pleit voor het invoeren van een vak onderwijssociologie, omdat de sociale dimensie van het onderwijs momenteel zwak aanwezig is in de lerarenopleiding. Leerkrachten worden in de eerste plaats voor hun vak opgeleid, misschien te weinig pedagogisch, dat laat hij in het midden, maar heel zeker niet sociologisch.

Prioriteit 11. Naar een versterking van het recht op onderwijs.

Volgens de heer Gilbert Vanleenhove kan de CVP-fractie niet akkoord gaan met de stelling dat men de eindtermen als individuele maatstaf zou hanteren en dat leerlingen van verschillende sociale afkomst in gelijke mate de eindtermen zouden moeten halen. Eindtermen nooit zijn ingevoerd om leerlingen individueel te testen. Wanneer men de eindtermen als individuele maatstaf zou hanteren, dan worden de betere scholen bevoordeeld en niet de scholen die met specifieke problemen van kansarmoede geconfronteerd worden. Dit volgt uit het voorstel waarbij de financiering van de scholen gedeeltelijk zou afhangen van de mate dat zij daar in slagen. Bijgevolg zullen scholen die een hoog percentage hebben van leerlingen uit kansarme gezinnen, benadeeld worden ten opzichte van de scholen die rekruteren uit betere milieus. Daarenboven ontstaat het gevaar dat scholen risicoleerlingen gaan weigeren, omdat daardoor hun financiering in het gedrang zou komen.

Mevrouw Mia De Schamphelaere beklemtoont namens de CVP-fractie dat kwaliteitsbewaking een essentieel gegeven is als men het onderwijs beschouwt als een hefboom. De inspectie beschouwt de school als een geheel en bekijkt alle facetten en alle praktische aspecten van het onderwijsgebeuren. De opvolging van die inspectierapporten moet in samenwerking met de scholen versterkt worden.

De heer Ludo Sannen stelt dat de kwaliteitsbewaking in het basis- en secundair onderwijs veel strikter en concreter is dan in het hoger onderwijs. De schoolkwaliteit moet bewaakt worden en daarvoor dienen de eindtermen. Hij is het eens met de stelling dat de schoolkwaliteit afhangt van de mate waarin zij alle leerlingen, ongeacht de socio-economische groep waaruit zij komen, op dat niveau kan tillen. Als op 100 leerlingen 75 de eindtermen halen, en juist die 25 uit socio-economisch zwakke milieus niet, dan wordt deze school gekwalificeerd als een kwalitatief goede school, want zij behaalt de eindtermen. In de praktijk lijkt ze echter minder kwalitatief dan de school die ook deze groep tot op het niveau van de eindtermen kan optillen. Theoretisch kan hij met dat model eens zijn maar het lijkt hem praktisch niet toepasbaar, noch inzake de financiering, noch inzake de meetbaarheid. Het sociaal-economisch catalogeren van leerlingen kan stigmatiserend werken.

Mevrouw Marleen Vanderpoorten vraagt in hoeverre er moet worden gewezen op het recht op hoger onderwijs. Bij de verdere voorstellen van het luik onderwijs wordt er gealludeerd op het bestaan van ingangsexamens. De bedoeling is deze zo veel mogelijk te vermijden omdat ook de sociaal zwakkeren ertussenuit vallen. Moet dit niet opgenomen worden in het recht op onderwijs ?

De heer André Van Nieuwkerke beaamt dat het recht op onderwijs moet worden versterkt. De eindtermen zijn bedacht om de gelijke minimale kwaliteit van het onderwijs over verschillende scholen heen te bewaken. Ze vormen een belangrijk instrument voor de overheid om de kansenongelijkheid in het onderwijs te bestrijden. Alle scholen moeten inspanningen leveren om de minimale doelstellingen bij alle leerlingen – ongeacht hun aanleg, hun sociale of etnische herkomst, hun geslacht of overtuiging – te behalen. Scholen die in moeilijke omstandigheden werken zullen het daar moeilijker mee hebben en moeten daartoe over extra-middelen en ondersteuning kunnen beschikken, op voorwaarde dat zij daartegenover een sterk engagement stellen. Aan het toekennen van deze extra middelen moeten dus voorwaarden verbonden worden. Onvoorwaardelijk toekennen zou immers het risico inhouden dat sociaal zwakke leerlingen gedraineerd worden naar zwakke scholen die met extra middelen eerder kunstmatig in leven worden gehouden. Dit zou de dualisering tussen zwakken en sterkeren in de samenleving nog doen toenemen. Er moeten vooraf reeds enkele garanties over de extra-inspanningen van de school geëist worden. De scholen moeten hierop achteraf kunnen worden beoordeeld. Het lijkt de SP-fractie de beste manier om er effectief voor te zorgen dat de sociaal achtergestelde leerlingen meer profijt uit het onderwijs kunnen halen dan nu het geval is. Het voorstel om de extra middelen afhankelijk te maken van de behaalde resultaten inzake de eindtermen, houdt, zoals reeds gesteld in de hoorzitting, risico's in. In ons land reiken scholen immers dezelfde diploma's uit en ze bepalen met andere woorden zelf of hun leerlingen de eindtermen bereikt hebben. Dit systeem is uniek, maar heeft tot nu toe bewezen dat het de kwaliteit van het onderwijs niet onmiddellijk benadeelt. Dit zou kunnen veranderen indien de middelen van de scholen zouden gekoppeld worden aan het bereiken van de eindtermen van hun leerlingen. De SP-fractie is ervan overtuigd dat het opleggen van alle eindtermen aan alle scholen en het vragen van een inspanningsverbintenis aan die scholen die extra middelen nodig hebben om kansarme leerlingen meer kansen te kunnen geven, het recht op kwalitatief onderwijs versterkt. Logischerwijze zal dit ook een positief effect hebben op de kwalificaties van de jongeren. Een recht op kwalificatie kan strikt genomen niet bestaan omdat dit onder meer van de inzet van de leerling zelf afhangt. Nog te veel jongeren verlaten momenteel het onderwijs zonder kwalificaties. Dergelijk vroegtijdig schoolverlaten moet uiteraard zoveel mogelijk worden vermeden, maar indien het, ondanks alle inspanningen toch gebeurt, zou de jongere in kwestie meer mogelijkheden moeten krijgen dan vandaag het geval is. Om zijn kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren en te garanderen, zou een modulair systeem in het beroepsonderwijs kunnen worden ingevoerd, zodanig dat een leerling met een soort aanbouwpakket toch nog een zekere kwalificatie kan behalen, wat meer kansen biedt om geïntegreerd te worden op de arbeidsmarkt.

De versterking van het onderwijs zou moeten worden geflankeerd door het recht op permanente vorming. Met een basisdiploma alleen zal men het in de toekomst niet meer redden in deze snel evoluerende maatschappij. Recht op opleiding voor volwassenen komt wel aan bod in het hoofdstuk arbeid, maar dan specifiek als een element van het garantieplan voor langdurig werklozen. Hoewel langdurig werklozen uiteraard

een zekere prioriteit verdienen, moet het recht op permanente vorming ook voor anderen gegarandeerd worden. Leren is immers niet alleen belangrijk om een job te vinden, maar ook om in de toekomst een job te behouden of een betere positie op de arbeidsmarkt te verwerven of zich op sociaal-cultureel vlak beter staande te kunnen houden en te integreren. De heer Verdurmen, directeur van het Vlaams ondersteuningscentrum voor basiseducatie, heeft tijdens de hoorzitting reeds gewezen op het belang van een goede verbinding tussen basiseducatie, onderwijs, beroepsopleiding en andere sectoren van de armoedebestrijding. Ook hier is een professionele aanpak van groot belang. De permanente vorming mag zich in geen geval ontwikkelen als een kanaal om hooggeschoolden nog meer kansen te geven, maar moet zich ook richten op de kansarmen.

Het uitgangspunt van het model dat in prioriteit 11 naar voor geschoven wordt, is volgens de heer Ides Nicaise theoretisch. Het is een zoektocht naar een meer concreet model. Het voorstel beoogde in geen geval een individuele interpretatie van de eindtermen te geven. Het zou niet zo zijn dat elke leerling die moet halen. Het idee is dat, op het niveau van sociale groepen, leerlingen zo veel mogelijk in gelijke mate de eindtermen zouden halen. De heer Ides Nicaise licht het theoretisch model toe met een voorbeeld : twee sociale milieus zijn in een bepaalde school vertegenwoordigd. Er is een school A en een B. Gemiddeld hebben ze allebei in dezelfde mate de eindtermen kunnen bijbrengen aan hun leerlingen, maar in de ene school heeft de hoge sociale klasse een score van 95 % en de lage sociale klasse heeft een score van 30 %. In school B is het gemiddelde wel hetzelfde, maar heeft de hoge klasse een score van 90 % en de laagste een score van 50 %. Het voorstel komt hier op neer dat de tweede school financieel zou bevoordeeld zou worden tegenover de eerste school, na correctie voor de sociale afkomst van de leerlingen. Het is dus een erg theoretisch model. Er zijn volgens de heer Ides Nicaise wel mogelijke toepassingen, niet zo zeer in negatieve zin dat scholen financieel zouden bestraft worden wanneer zij er niet in slagen om de kansarme leerlingen beter de eindtermen te laten halen, maar in positieve richting wanneer extra middelen worden toegewezen aan scholen om betere diensten uit te bouwen voor kansarme leerlingen.

Wanneer blijkt dat de resultaten er niet op vooruit gaan – bijvoorbeeld in het kader van de middelen die toegekend worden via onderwijsvoorrangsbeleid of zorgverbreding – dan moet men er financieel de gevolgen uit trekken. De uitgangsidee was dat soort resultaatscriteria eerst te toetsen. Over de concrete band tussen sociale afkomst en het behalen van de eindtermen, weet men nu nog niets. Men zou eerst gedurende een tijd kunnen observeren hoe het in de praktijk verloopt en dan proberen dat geleidelijk aan recht te trekken, beginnende bij scholen die extra middelen krijgen in het kader van het onderwijsvoorrangsbeleid en het zorgverbredingsbeleid. Men zou dit criterium als een soort van resultaatscriterium kunnen uittesten, uiteraard naast andere criteria. Eens men deze heeft uitgetest, zou men eventueel kunnen overwegen om het systeem te veralgemenen.

Verwijzend naar de tussenkomst van de heer Ludo Sannen meent de heer Ides Nicaise dat de scholen de leerlingen naar sociale afkomst moeten catalogeren. Wanneer een school weigert om de sociale afkomst van haar leerlingen te registreren, dan heeft dat ook slechte gevolgen voor de leerlingen zelf. Het is belangrijk voor de leerlingen een goede registratie te hebben van alle factoren die relevant zijn voor hun welzijn en welbevinden op school. De heer Ides Nicaise is een sterk pleitbezorger voor een uitgebreid leerlingvolg-systeem, waarin ook rekening wordt gehouden met sociale achtergrond en waarin bepaalde informatie – bijvoorbeeld over beroepssituatie van de ouders, onderwijsniveau en tewerkstelling van ouders – geregistreerd wordt. Uiteraard moet dan ook de garantie worden ingebouwd dat daarmee correct wordt omgegaan, dat de privacy wordt gerespecteerd.

De heer Gilbert Vanleenhove acht deze stelling gevaarlijk. Alle internationale studies wijzen uit dat ook de familiale voorgeschiedenis van leerlingen bepalend is voor hun leerachterstand en een sociale achterstand. Het doorgronden en registreren van die familiale evolutie kan een maatstaf zijn voor die sociale achterstand. Deze maatstaf is echter moeilijk te hanteren, ook al blijkt dat die overal aanvaard wordt als zijnde een objectieve wetenschappelijk gefundeerde maatstaf om sociale en leerachterstand te gaan reflecteren. Het ligt echter zeer dicht bij de grens van schending van de privacy.

Mevrouw Patricia Ceysens meent dat er nog vrij recent naar de achtergrond van de leerlingen is gepeild. Leerlingen moesten bijvoorbeeld invullen wat de tewerkstellingsgraad van grootmoeder, moeder geweest was, hoelang ze naar scholen waren geweest, ... Dit werd als een zware inbreuk beschouwd op de privacy. Concluderend, wat deze prioriteit betreft, meent mevrouw Patricia Ceysens dat de commissie de discussie

concentreert rond de eindtermen. Het recht op onderwijs moet eerder als een grote koepel worden gezien die ingevuld wordt door andere prioriteiten, voorranggebieden, onderwijs, ...

De heer Bart Vandendriessche denkt dat verschillende fracties zich duidelijk zullen uitspreken over de aanvaardbaarheid van registratie van sociale afkomst. Die stelling lijkt voor heel wat kritiek vatbaar te zijn.

Volgens de heer Swinnen is er een noodzaak om de kansarmoede in zo groot mogelijke mate te remediëren. In het onderwijs bestaat er ook een deontologische code. De onderwijsmens, de leraar, al wie betrokken is bij onderwijs, moet over zo veel mogelijk gegevens beschikken, maar men moet deze op een zeer subtiele manier kunnen behandelen.

De heer Ludo Sannen stelt dat de gelden voor zorgverbreding en onderwijsvoorrrangsbeleid gebonden zijn aan doelgroepleerlingen, die in zekere zin geselecteerd worden op basis van culturele en socio-economische elementen. Wanneer een controle achteraf wordt ingebouwd, dat wil zeggen een externe controle, zijnde de inspectie, dan moet men die leerlingen individueel gaan catalogeren. Men moet zelfs de socio-economische gegevens gaan interpreteren. Omdat bepaalde leerlingen aan socio-economische gegevens voldoen, kan men hen toch niet automatisch als kansarm catalogeren. Dit is heel gevaarlijk, maar het neemt niet weg dat, zoals de heer Ides Nicaise ook heeft aangehaald, de resultaatscriteria een belangrijk element zijn in het kader van de terbeschikkingstelling van gelden voor zorgbreedte en onderwijsvoorrrangsbeleid. Resultaatscriteria zouden een rol moeten spelen, maar het is niet duidelijk hoe ze moeten worden ingebouwd. Er is in Vlaanderen tot op heden geen enkele systematisch wetenschappelijk onderzoek gebeurd, met uitzondering van een beperkt onderzoek in Limburg. Interessant was het onderzoek naar Nederlands als tweede taal, waar men in bepaalde scholen differentiaties kon vaststellen. Dergelijke aanwendingsplannen moeten geregeld wetenschappelijk worden getoetst op hun effect, maar in hun globaliteit en niet in iedere school apart op basis van de resultaten.

Mevrouw Mia De Schamphelaere heeft nog enkele bedenkingen over de registratie van socio-economische gegevens en de achtergrond. Er zijn twee doelstellingen aan verbonden. Eén ervan is onmiddellijk betrokken op de leerkracht die voor de klas staat. Die moet weten in welke sfeer het kind thuis opgroeit, wat zijn omgeving is. Het meest geschikte instrument daartoe is een eenvoudig huisbezoek. Aan de andere kant ligt daar de moeilijkheid om dat zo correct mogelijk te doen als men werkt met extra's in de financiering om de doelgroepen te omschrijven. Mevrouw Mia De Schamphelaere denkt dat er twee aparte gegevens moeten zijn, twee aparte systemen. Het menselijke contact kan het meest vertrouwen opwekken, daardoor zien de ouders de school niet als een vreemd instituut. Dit gaat het best via een huisbezoek, niet via allerlei opgaven en lijsten invullen, wat een soort afschrikking is voor die kansarme milieus.

De heer René Swinnen onderschrijft dit. Een leerlingvolgsysteem zou moeten kunnen werken. Niet iedere leerkracht moet telkens opnieuw van het begin af aan alle achtergrondgegevens van de leerlingen proberen te bekomen. Het is toch evident dat dit doorgegeven wordt naar de volgende leraar of klasleraar.

De heer Ides Nicaise vindt dat de heer Swinnen de vraag op de juiste manier stelt. Hij onderschrijft het belang van een minimale leerlingregistratie in het kader van een leerlingvolgsysteem dat dynamisch is en waarin niet alleen informatie over de sociale herkomst zit, maar ook over gezondheidsproblemen, de evolutie van de leerprestaties en indicatoren van welbevinden en dergelijke meer. De heer Ides Nicaise is het ook eens met de kritiek op het theoretisch karakter de stellingen in prioriteit 11. De vraag blijft en zal onvermijdelijk de volgende maanden acuut rijzen wat mag men verwachten qua registratie ? Hoever mag of moet een school gaan in het registreren van de leefsituatie van leerlingen, in het belang van de leerlingen ? De heer Ides Nicaise verwijst naar een onderzoek voor het Departement Onderwijs waarin de opdracht uitdrukkelijk was te zoeken naar behoefte- en aanwendingscriteria, maar in de eerste plaats naar behoeftecriteria om het onderwijsvoorrrangsbeleid aan te passen. De bedoeling is dat niet alleen migrantenkinderen maar ook autochtone kansarme kinderen als doelgroep worden opgenomen. Men stuit dan echter op het probleem hoe de doelgroep te meten en hoe te bepalen hoe groot die doelgroep in verschillende scholen is. Een groot deel van de opdracht bestond erin te proberen die doelgroep te meten in indirecte termen, te zeggen vertrekkende van de adressenbestanden van leerlingen in scholen, in combinatie met een aantal bestaande indicatoren op buurtniveau. Dit gebeurde aan de hand van de LOSO-databank. Die indirecte benadering bleek het werkelijk leerlingenprofiel van de bestudeerde scholen zeer slecht te benade-

ren. De conclusie van het onderzoek is een aanbeveling aan de minister om de geïnteresseerde scholen ertoe aan te zetten toch maar een registratie op te zetten, bij gebrek aan alternatief.

Mevrouw Mia De Schamphelaere is het eens met de vaststelling dat het afbakenen van doelgroepleerlingen een zekere registratie vraagt. Het feit dat men onderwijsvoorrang en zorgbreedte aan een groep wil verstrekken, zal de discussie doen oplaaien hoe dit te registreren. Ook het leerlingvolgsysteem is een instrument dat intern gebruikt wordt. Wanneer het echter voor de beoordeling na het behalen van de eindtermen en de financiering van scholen wordt gebruikt, wordt het leerlingvolgsysteem automatisch ook een instrument dat extern een rol gaat spelen en daar heeft zij een aantal vragen bij.

Volgens de heer André Van Nieuwkerke is er een verschil in de aard van de registratie. Er moet worden geregistreerd wat onmiddellijk van nut is voor het pedagogisch proces, wat men in de school minimum moet weten. Bij probleemsituaties echter, waar er met het milieu zelf zou moeten gewerkt worden, moet het PMS begeleiden. Dit moet PMS-begeleiding op basis van een contract met de school zijn, zodat er inderdaad ook voor die doelgroep extra middelen worden ingezet. Als de school signalen ontvangt dat een bepaalde leerling door factoren binnen in het gezin nog verder achteruit gaat, dan moet er worden opgetreden. Men zit hier echter op de bevoegdheidsgrens. Is dit nog de taak voor de scholen, of is dit een taak voor een PMS ?

Volgens mevrouw Mia De Schamphelaere is een mogelijk bezwaar dat juist die groepen, de kansarmen, de school als een vreemde instelling beschouwen. Een lijst die moet worden ingevuld met allemaal gegevens die mogelijk persoonlijk zijn, creëert meer vervreemding dan vertrouwen tussen school en gezinsmilieu en dit vooral bij die kansarme groepen.

De heer Ides Nicaise verwijst naar een school De Brug in Gent, die een beetje model staat als alternatieve school en waar men dat heel eenvoudig oplost. Men kent er de gezinnen heel goed omdat men regelmatig op huisbezoek gaat en intense contacten heeft met de ouders.

Prioriteit 12. Uitbreiding van het onderwijsvoorrangsbeleid

De heer Ludo Sannen stelt een conflict vast inzake de aanwendingscriteria. Enerzijds moeten die een stuk voorwaardelijk zijn, de aanwendingsplannen van scholen moeten aan bepaalde voorwaarden voldoen, wanneer ze extra middelen krijgen. Er moet een resultaatsverbintenis zijn. Anderzijds wordt hier ook gepleit voor innovatie, vernieuwing, experimentele aanpak binnen de scholen. Bepaalde scholen stellen echter voor te subsidiëren op basis van het aantal doelgroepleerlingen, maar vullen zelf de aanwending ervan in. Ook de heer Ides Nicaise zegt dat een resultaatverbintenis belangrijk is. Aan de andere kant moeten scholen voldoende vrijheid krijgen om te innoveren. Het is de heer Sannen niet duidelijk hoe het evenwicht moet worden gecreëerd.

De heer Sannen pleit voor het zo vroeg mogelijk detecteren van leerbedreigde kinderen, met bijzondere aandacht voor het kleuteronderwijs. Ook Kind en Gezin heeft volgens hem een rol te spelen in het detecteren van leerbedreigde kleuters. Kind en Gezin is een instelling die de gezinssituatie kent. Kind en Gezin kan een rol spelen in de juiste opvang en het doorgeven van nodige informatie inzake het detecteren en het aandacht creëren bij scholen voor leerbedreigde kleuters. Wat de multidimensionale en multidisciplinaire aanpak betreft, stelt de heer Sannen dat in het buitengewoon onderwijs de mogelijkheid bestaat, niet alleen pedagogisch geschoolde mensen aan te stellen, maar ook mensen met andere opleidingen bijvoorbeeld die van jeugdwerker, maatschappelijk werker, verpleger, sociaal verpleger, psycholoog, ... Basisscholen hebben deze mogelijkheid niet. In die zin zou de verruiming van deze mogelijkheden van het buitengewoon basisonderwijs naar het gewoon basisonderwijs, interessant zijn.

Mevrouw Mia De Schamphelaere gaat akkoord met de stelling dat migrantenleerlingen zou moeten verdwijnen als omschrijving uit het onderwijsvoorrangsbeleid. Dit is culpabiliserend en soms stigmatiserend voor die groep. Het is geen synoniem meer voor kansarm of arm. Beide groepen overlappen elkaar niet. Zij vindt het positief dat beide sporen, onderwijsvoorrangsbeleid en zorgbreedte, meer zouden samenlopen. Mevrouw Mia De Schamphelaere denkt dat in het kansarmoedebestrijding ervan altijd met twee sporen moet kunnen worden gewerkt, op school en in het gezin. Het mag niet zo zijn dat de school het gezin naar zich toehaalt, of het kind loskoppelt uit zijn gezinssituatie. Daarom kan het zeer vroeg opne-

men, zeker van kansarme peuters of kleuters stigmatiserend zijn. Over die selectieve stimuleringsprogramma's bestaan er wel onderzoeken, die erop wijzen dat de resultaten tijdelijk zijn, namelijk zolang het programma lopende is. Als men niet kan werken met het thuismilieu is er geen effect dat lange tijd standhoudt.

De VLD-fractie kan de meeste punten in deze prioriteit onderschrijven. Het belangrijkste punt is zo vroeg mogelijk de sociaal bepaalde achterstand te detecteren en aan te pakken. Dit punt vraagt echter meer uitleg. Er wordt verwezen naar het voorbeeld van Frankrijk waar de instapleeftijd in het kleuteronderwijs in onderwijsvoorrangsscholen kan worden verlaagd. Over welke leeftijd spreekt men in Vlaanderen? Mevrouw Patricia Ceysens is van oordeel dat dit punt volledig in harmonie moet zijn, met Welzijn en Kind en Gezin, zowel inzake preventieve kinderzorg, als inzake kinderopvang, die een voorbereiding zouden kunnen zijn op het kleuteronderwijs. Er zijn daar een paar mooie experimenten. Het is voor mevrouw Patricia Ceysens echter volkomen onduidelijk wat het verlagen van de instapleeftijd in het kleuteronderwijs tot gevolg heeft. Welke leeftijd wordt hier nagestreefd?

Volgens de heer Ides Nicaise gaat het voorstel niet over een verlaging van de instapleeftijd maar is het een reactie op het debat rond de verhoging van de instapleeftijd tot 3 jaar. Drie jaar is ook de normale instapleeftijd van het kleuteronderwijs in Frankrijk. Daar heeft men echter een uitzondering voor de onderwijsvoorrangsgebieden waarde scholen leerlingen uit kansarme gezinnen op jongere leeftijd mogen opnemen.

Voor de heer André Van Nieuwkerke lijkt drie jaar een goed instapmoment te zijn, ook omdat het kind al schoolrijper is. Vroeger instappen stelt de integratie nog langer uit omdat de school dan als negatiever zou ervaren worden door het kind. Het is belangrijk dat het kind zich goed voelt in de school en dat er eventueel via een peutertuin een aantal extra middelen worden ingezet. Ook is het belangrijk dat Kind en Gezin de voorschoolse informatie over de gezinnen, op een delicate manier, zou doorspelen aan het centrum die de school begeleidt. Dit centrum kan die informatie interpreteren en op een aangepaste manier doorgeven aan de school waar de kleuters terechtkomen.

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen heeft hierbij enkele bedenkingen. Een onderwijsvoorrangsbeleid is in feite een project dat er structureel dient ingebouwd te worden in het onderwijs. Zij pleit ervoor de ervaring door te geven, in de eerste plaats aan het kleuter- en lager onderwijs. Men zou eerder een systematisch doorgeven van ervaringen moeten organiseren en niet alleen naar scholen in kansarme buurten. Met deze problematiek kan men in alle scholen terechtkomen en alle leerkrachten zouden als het ware een antenne moeten hebben om hier gevoelig voor te worden.

De multidisciplinaire aanpak wordt gekaderd in de centra voor leerlingenbegeleiding. Dit is misschien een goede mogelijkheid, maar moet verder onderzocht worden. Momenteel loopt er in Limburg een experiment waarin scholen, op basis van vrijwilligheid, alle kinderen in de laatste kleuterklas kunnen laten screenen op het gebied van de logopedie.

De heer Ides Nicaise wenst geen afweging te maken over de wenselijkheid de instapleeftijd al dan niet te verhogen, en de keuze tussen peuteropvang en het kleuteronderwijs. Het is belangrijk dat kinderen ergens terechtkunnen, dat ze niet thuis geïsoleerd blijven. Het is duidelijk dat het buitenshuis opgevangen worden een sterk positief stimulerend effect heeft. Misschien is er nog veel absenteïsme. De participatie in het kleuteronderwijs gaat echter naar de 100 % en dat is voor België een enorme verworvenheid. Daar waar het voor kinderdagverblijven ver van gerealiseerd zijn en men integendeel een zeer zwaar Mattheuseffect vaststelt. Een resolutie, waarbij de verhoging van de instapleeftijd in het kleuteronderwijs gekoppeld wordt aan de voorwaarde van een veralgemeende peuteropvang vanaf een bepaalde leeftijd, kan voor de heer Ides Nicaise een goed compromis kan zijn.

Over de opmerking van mevrouw Riet Van Cleuvenbergen betreffende het situeren van de multidisciplinaire teams, in de centra voor leerlingenbegeleiding of in de scholen, stelt de heer Ides Nicaise dat het uiteraard beter zou zijn indien dit in de scholen zelf gebeurt en dat elke school over een dergelijk team beschikt. Dit zal waarschijnlijk onbetaalbaar zijn. Vandaar de verwijzing naar centra voor leerlingenbegeleiding en eventueel naar netwerken, die niet direct gekoppeld zijn aan een centrum voor leerlingenbegeleiding maar netwerken rond een school met bepaalde gezondheidsdiensten, logopediediensten, en dergelijke, die dan eventueel ook financieel kunnen worden ondersteund vanuit het departement.

Bespreking van de andere voorstellen

Bij het voorstel om de financiële drempels af te bouwen stelt mevrouw Patricia Ceysens zich de vraag of die moet gebeuren met een budget per domein dan wel met een nieuwe algemene toelage.

Voor mevrouw Mia De Schamphelaere botst het voorstel voor het toekennen van studietoelagen voor basisonderwijs met het principe van de kosteloosheid van het basisonderwijs dat zowel door de Raad van State als in de grondwet gegarandeerd wordt. Ook het verdrag voor de rechten van het kind bepaalt dat het basisonderwijs kosteloos moet zijn. Dit is niet altijd en overal een realiteit. Men moet er aan werken. In september is duidelijk geworden dat het buitengewoon onderwijs in de lift zit, dit is niet noodzakelijk een positieve zaak, omdat daar vooral kinderen terechtkomen uit kansarme milieus.

Het toegangsexamen kan een hefboom zijn voor kansarmen, omdat het een eenmalige inspanning vraagt. Wanneer men geslaagd is, is er eigenlijk een bevestiging van de kunde. Die bevestiging is er onmiddellijk gekomen en niet na een jaar met uitgaven voor de universiteit.

Volgens mevrouw Mia De Schamphelaere ontbreken in de nota de essentiële momenten in de oriëntering bijvoorbeeld tussen basisonderwijs en secundair onderwijs en secundair en hoger onderwijs. De keuze in het secundair onderwijs wordt bepaald door de culturele socio-economische achtergrond. Daaruit blijkt dat in ASO misschien veel leerlingen terechtkomen die daar niet thuishoren. Voor de kansarmen is het echter vaststaand dat ze naar het BSO en misschien TSO gaan. Die vanzelfsprekendheid doorbreken op de essentiële momenten van studiekeuze, is belangrijk en kan beter begeleid worden vanuit het PMS.

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen vestigt de aandacht op het beroepsonderwijs waar veel leerlingen uit kansarme milieus terechtkomen en door de hoge installatiekosten zijn dit ook de duurste richtingen. Deze leerlingen moeten ook vaak stages doen, wat onkosten meebrengt voor deze leerlingen.

De heer Ludo Sannen pleit voor een onafhankelijke middenschool, los van TSO, ASO, waarna de oriëntatie veel beter kan gebeuren. Wat de kosteloosheid van het onderwijs betreft, pleit hij niet voor het invoeren van studietoelagen voor het basisonderwijs en dit op basis van de ervaringen met de studietoelagen in het secundair onderwijs. Heel wat mensen zullen nog door de mazen van het net vallen, ondanks de campagne, ondanks de initiatieven die zowel door de school als door de administratie worden genomen, opdat mensen gebruik zouden maken van die mogelijkheden. Misschien omdat een deel daarvan dit als stigmatiserend ervaart. De stigmatisatie zal in het basisonderwijs nog versterkt worden. Hij pleit ervoor de piste te volgen van het kosteloze leerplichtonderwijs. Voor bijkomende kosten moet men zorgen dat het inkomen van die kansarme mensen voldoende is, zodanig dat zij met hun kinderen die kosten aankunnen. Het is dus een essentiële opgave voor elk gezin, ook voor een kansarm gezin, om hun kinderen naar school te sturen. Al de daaraan verbonden kosten moeten opgevangen worden door andere bijdragen. Dit kan door kinderbijslag of door andere algemene inkomsten en niet door een bijkomende toelage voor of studiebeurstoelagen voor het basisonderwijs.

In verband met de toegangsexamens stelt de heer Ludo Sannen, op basis van het voorbeeld van de ingenieursstudies, dat er niet mag gepleit worden voor het invoeren van toegangsexamens. Het is misschien interessant eens een evaluatie te maken van welke jongeren meegedaan hebben aan het toegangsexamen geneeskunde. Het toegangsexamen veronderstelt ook dat het secundair onderwijs overal hetzelfde niveau haalt en overal dezelfde kwaliteit aanbiedt. Hij is van oordeel dat toegangsexamens eerder een bijkomende drempel zijn in plaats van een garantie voor kansarmen om meer te participeren in het hoger onderwijs.

De heer Ides Nicaise heeft begrip voor de alternatieven die naar voor geschoven worden inzake de studietoelagen in het basisonderwijs. Met name de bedenking dat in de eerste plaats de kosteloosheid van het basisonderwijs en van het leerplichtonderwijs in het algemeen moet gegarandeerd worden. De ouders blijven echter uitgaven doen die (misschien vandaag de dag meer en meer) direct te maken hebben met de studieloopbaan van hun kinderen en waarvan men niet kan verwachten dat de school ervoor instaat bijvoorbeeld de boekentas, duurzaam schoolmateriaal in het algemeen, technisch materiaal. Dat is wel degelijk een probleem voor sommige ouders. Het inkomen van de ouders verhogen, is een betere oplossing dan het toekennen van studietoelagen. Alleen zal het verhogen van het inkomen van de ouders duurder zijn dan het toekennen van studietoelagen. Bovendien is het inkomen geen bevoegdheid van de Vlaamse

gemeenschap waardoor de studiekost zou verdwijnen uit de nota, als men zich tot de bevoegdheden van de Vlaamse gemeenschap beperkt.

Over de culturele factoren die al dan niet mee de sociale selectie in het onderwijs versterken, is uit onderzoek gebleken, dat de verwachtingen van ouders a priori meestal veel hoger liggen dan het haalbare. De sociale selectie in het onderwijs wordt niet gedetermineerd door te lage aspiraties vanuit het thuismilieu. De remmingen zitten niet zozeer in het thuismilieu maar vooral in het systeem zelf. Wat de toegangsexamens betreft, was de onderliggende idee van de discussienota de toegangsexamens als ingangsdrempel zoveel mogelijk vermijden en in de plaats daarvan oriëntatieproeven op het einde van het secundair onderwijs in te lassen. Oriëntatieproeven hebben het voordeel dat er niet eerst al een sociale selectie is geweest. Men bereikt alle jongeren op het einde van het secundair onderwijs.

De heer Gilbert Vanleerhove pleit voor voorzichtigheid bij het invoeren van oriëntatieproeven op het einde van het secundair onderwijs. Dit zijn de maturiteitsproeven van vroeger, die duidelijk een mislukking zijn geweest.

BIJLAGE 6.3

Reflectie over de in de discussienota geformuleerde krachtlijnen in de
Commissie ad hoc en Commissie voor Cultuur en Sport op 6 november 1997

Bespreking in de commissie ad hoc en de commissie voor Cultuur en Sport op 6 november 1997**Cultuur****Prioriteit 13 : positieve acties op cultureel vlak**

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen stelt dat cultuur een mensenrecht is, dus ook voor armen. Men moet durven formuleren dat de bevolkingsgroepen, ook armen, een eigen leefwijze hebben die op zich al een cultuur is. Zij stelt enerzijds vast dat de culturele participatie van armen laag is, bijvoorbeeld in de culturele centra, bioscopen en dergelijke meer. Ook in het traditionele socio-culturele leven ontbreken armen. Anderzijds stelt zij vast dat de sectoren zelf belangstelling beginnen te krijgen voor armen, in die mate zelfs dat men van een modetrend kan spreken. Volgens haar gaat de heer Ides Nicaise ook uit van de mogelijkheid de cultuurbeoefening binnen het onderwijs te stimuleren. De CVP-fractie steunt dit omdat onderwijs een hefboom is tot cultuurparticipatie. Vooreerst omdat de onderwijsvoorzieningen, de scholen, vaak in woonbuurten gesitueerd zijn en dus laagdrempelig zijn. In de tweede plaats geeft de grote onderwijsparticipatie een betrokkenheid bij het totaalaanbod van een school, zoals sport, socio-educatieve activiteiten, cultuur,... De school moet oog hebben voor laagdrempelige activiteiten, bijvoorbeeld een uitstap, een bibliotheekbezoek, sport,...

Het voorstel over cultuurspreiding stelt dat er cultuurspreiding moet komen tot in achtergestelde buurten. Dit onderlijnt het belang van organisaties die werken op wijk- of buurniveau. Bij cultuurspreiding in achtergestelde buurten dienen volgens de CVP-fractie de laagdrempelige en wijkgebonden verenigingen te worden ondersteund, ook materieel. Cultuur en sport moeten ter plaatse worden gebracht, bijvoorbeeld in de vorm van een krantenabonnement of door het aanbrengen van begrijpbare kunstwerken.

Een derde voorstel beoogt de drempels voor participatie op te heffen. Mevrouw Van Cleuvenbergen stelt voor dat positieve acties alleen in samenwerking met armengroepen gebeuren, zodat de initiatieven vertaald worden door deze armengroepen. In een buurthuis, een parochiehuis, een wijkcentrum, kan men zich ook nuttig maken, bijvoorbeeld bij het onderhoud van de lokalen, het onderhoud van de sportinfrastructuur, enzovoort. Dit is een aan-knopingspunt om zich ook op de andere vlakken betrokken te voelen bij wat er gebeurt op gebied van cultuur. Er is ondersteuning nodig van lokale verenigingen die bewust voor armen werken. Wat specifiek de armenorganisaties betreft, is het belangrijk dat de armenverenigingen worden ondersteund en dat ze worden gebruikt als toegang tot andere cultuurvormen. In samenwerking met hen moet men proberen een bewuste en gerichte programmatie uit te bouwen.

Ten slotte onderstreept mevrouw Riet Van Cleuvenbergen het belang van de kennisverwerving door armen. Zij moeten genoeg basisvaardigheden hebben om te kunnen lezen, om toegang te hebben tot informatiekanalen, tot het maatschappelijk gebeuren, om zich uitgenodigd te voelen tot cultuur.

Als vierde element stelt de discussienota dat de lokale besturen gesensibiliseerd dienen te worden, bijvoorbeeld via het SIF. Het SIF-plan dient geëvalueerd. Er dient gewaakt te worden over het resultaat ten aanzien van de doelgroep "armen". Er dient ook een link te worden gelegd naar cultuur. Cultuur mag men hierbij niet zien als een modethema. Stimuli voor participatie dienen volgens de discussienota in samenwerking met welzijn te gebeuren.

De CVP-fractie heeft hierbij een aantal bedenkingen. Cultuur dient zoveel als mogelijk via het reguliere cultureel beleid te worden gerealiseerd en niet via de welzijnssector. OCMW-steun is welzijn, maar kan ook gericht zijn op cultuur. Het is echter welzijn, en geen mengvorm. Groepsprojecten van armen steunen is cultuur, maar het kan zich wel laten inspireren door de welzijnsmethodologie. Steunpunten zoals cultuur en welzijn in samenwerking met welzijnswerkers, kunstenaars, cultuurfunctionarissen, socio-cultureel werk, is cultuur, maar waar duidelijk een samenwerking kan worden aangegaan met welzijn. Het stimuleren van klassieke verenigingen om de armen te doen participeren is cultuur.

Cultuur heeft volgens de CVP-fractie een taak voor armen en moet niet expliciet benaderd worden vanuit een welzijnsvisie. De CVP-fractie is akkoord om specifieke projecten van armen te steunen. Men moet hierbij aan de projecten van armengroepen duidelijk voorrang geven. Dit dient te gebeuren in samenwerking met maatschappelijk betrokken organisaties. Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen denkt dat men er

over moet waken niet alleen in bepaalde cultuurvormen, zoals culturele centra te gaan werken, maar ook in bepaalde locaties. Projecten van armen moeten worden gesteund zowel plaatselijk als bovenlokaal.

Tenslotte heeft de CVP-fractie een aantal bijkomende nieuwe voorstellen. In de eerste plaats is de fractie van oordeel dat het nodig is meer aan sensibilisering te doen rond het thema armoede gericht naar enerzijds de armengroeperingen maar anderzijds ook naar belangstellenden, als meerwaarde in het intercultureel gebeuren. Sensibilisering is nodig omdat het een democratische meerwaarde betekent en een positieve beeldvorming tot stand brengt. De rol van de media is hierin erg belangrijk. Sensibilisering is ook nodig om de eigen manier van actief-zijn van armen bekend te maken.

Een tweede voorstel dat de CVP-fractie wil inbrengen is het systematisch opvolgen en ondersteunen van wetenschappelijk onderzoek in verband met cultuurparticipatie in het algemeen en met betrekking tot cultuurparticipatie van armen in het bijzonder. Over cultuurparticipatie bestaat heel weinig wetenschappelijk onderzoek. Er is wetenschappelijk onderzoek nodig om de doelgroep te specificeren en om een methodologie te kunnen opzetten.

Tenslotte heeft de CVP-fractie een aantal beleidsvoorstellen. De fractie pleit er voor in het cultuurbeleid een inclusief beleid te voeren en geen doelgroepenbeleid. Door consequent een inclusief beleid te voeren worden de doelgroepen automatisch bewaakt. De doelgroep moet in de focus blijven en niet de organisaties en instellingen. De doelgroep is en blijft dus in de eerste plaats de armen. Ook in de VICA moet cultuur opgevolgd worden.

Een ander voorstel is het screenen van de bestaande cultuurdecreten op het effect dat zij hebben naar het bereiken van de armengroepen. Eventueel moeten de armen explicieter als doelgroep worden opgenomen in het decreet. Verder stelt de CVP-fractie voor het expertisecentrum structureel te maken, waar de verschillende methodieken, die gebruikt zijn, samengebracht worden. De CVP-fractie denkt dat het belangrijk is voor het beleid cultuurhefbomen te zoeken op basis van engagement in de buurt, van de armen zelf, de traditionele verenigingen en armenorganisaties. Dit kan via onderwijs, sport, kunstenaars en vrouwen. Vrouwen zijn een hefboom om armen te laten participeren in het cultuurbeleid. Vrouwen zijn doorgevers van cultuur in hun eigen leefomgeving. Vrouwen zijn participant in heel wat vormen van cultuur en kunnen anderen makkelijker overhalen om mee te doen. Vrouwen zijn vaak ook een geëngageerde partner die in deze verantwoordelijkheid willen opnemen. De CVP-fractie pleit voor een professionalisering van het personeelsbeleid in de projecten van armen om te vermijden dat er een te snelle rotatie is van personeel en dat er een financiële onzekerheid zou ontstaan.

Tenslotte moet over armoede en cultuur bevoegdheidsoverschrijdend worden gedacht. Participatie aan cultuur door armen heeft te maken met cultuur, welzijn en mobiliteit. Het beleid inzake bestrijding van armoede wordt op verschillende niveaus behandeld op gemeentelijk, provinciaal, Vlaams, Waals én Brussels vlak.

Volgens de heer Jos Stassen kan de plaats van het luik cultuur in de discussienota op twee manieren worden benaderd. Enerzijds heeft hij het gevoel dat het een nakomertje is, anderzijds denkt hij dat de opstellers van de nota het als een sluitstuk hebben beschouwd. Hij is van oordeel dat het beleid moet worden omgekeerd zodat de cultuur naar de mensen toegaat in plaats van omgekeerd. Hij stelt de vraag of het niet mogelijk is een evaluatie te maken van een aantal projecten die dit hebben willen realiseren, bijvoorbeeld in de Koning Boudewijnstichting en bij projecten in Antwerpen. Wat de voorstellen betreft, is de Agalev-fractie grotendeels akkoord. De Agalev-fractie heeft ook een voorstel neergelegd rond een gratis cultuurdag waarin zij de armen meer plaats willen geven dan tot nu toe werd voorgesteld.

Een ander voorstel zou kunnen zijn dat er meer aandacht moeten worden gegeven aan “de straatcultuur”, bijvoorbeeld de Gentse Feesten. Daar nemen mensen spontaan deel aan het culturele gebeuren. Het zou een voorbeeld kunnen zijn van hoe cultuur bij de mensen kan worden gebracht op een niveau waar zij zich het meest thuis voelen. Een ander voorstel zou kunnen zijn dat ook de armen geleid worden naar de internettoegang die de Vlaamse Gemeenschap in iedere bibliotheek heeft gerealiseerd. De heer Ludo Sannen vindt het zeer belangrijk dat kansarmen op een of andere manier betrokken worden bij de nieuwe ontwikkelingen inzake multimedia en informatietechnologieën.

Mevrouw Patricia Ceysens formuleert twee bedenkingen bij prioriteit 13. Ten eerste is zij van oordeel dat het onderdeel sport te weinig aan bod komt. De VLD-fractie is van oordeel dat sport een heel sterk bindmiddel kan zijn, zeker de volkssporten, waar men op een vrij makkelijke manier contact legt met verschillende bevolkingsgroepen, en waar communicatie op een spontane manier verloopt.

Daarnaast formuleert mevrouw Ceysens kritiek bij het punt cultuurspreiding met name op het nevenschikken van de termen oprichting en ondersteuning. Als de oprichting van culturele werkcentra het bouwen van centra via overheidsingrepen betekent dan rijzen er heel wat vragen bij de VLD-fractie.

Als daarentegen met ondersteuning bedoeld wordt, het ondersteunen van wat spontaan bloeit aan culturele beleving, dan levert dit minder problemen op. De begrippen oprichting of ondersteuning moeten volgens mevrouw Patricia Ceysens verder worden uitgediept.

De heer Jacky Maes stelt voor in de betoelaging van vakanties voor gezinnen en kinderen die in armoede leven te voorzien en daaraan een doorlichting van het volledige spectrum van het sociaal toerisme te koppelen om te zien in hoeverre dat het sociaal toerisme, zoals het vandaag georganiseerd wordt, nog beantwoordt aan datgene wat men 40-50 jaar geleden beoogde. Volgens de SP-fractie zijn daar wel een aantal pistes die moeten toelaten het sociaal toerisme opnieuw sociaal in te vullen.

BIJLAGE 6.4

Reflectie over de in de discussienota geformuleerde krachtlijnen in de
Commissie ad hoc en de Commissie voor Werkgelegenheid en Economische Aangelegenheden
op 6 november 1997

Bespreking in de commissie ad hoc en de commissie voor Werkgelegenheid en Economische Aangelegenheden op 6 november 1997

De heer Voorhamme wijst erop dat de doelgroep kansarmen een moeilijk te definiëren groep is. De kansarmen zijn ook moeilijk te detecteren, te bereiken en te rekruteren. Concrete en effectieve tewerkstellingsmaatregelen gericht op deze groep zijn niet eenvoudig te omschrijven.

De heer Cannaeerts vraagt aandacht voor de specifieke groep van zelfstandigen die in armoede leven. Uit recente cijfers van de commissie voor vrijstelling van bijdragen voor de sociale zekerheid blijkt dat er in 1996 5.506 aanvragen geweest zijn voor vrijstelling van bijdragen. 1.807 Nederlandstalige aanvragers hebben volledige vrijstelling van bijdragen sociale zekerheid bekomen. Hetgeen wil zeggen dat ze werkelijk onder het bestaansminimum blijven. Soms zijn ze door hun schuldenlast arm, soms is het werkelijk ongeluk, bijvoorbeeld een grote cliënt die zelf in falen gaat waardoor dat het bedrijf zelf in moeilijkheden komt. Voor deze groep moet men de toepassing van artikel 60 van de OCMW-wetgeving mogelijk maken, en zelfs overwegen om tewerkstelling op te leggen in plaats van ze facultatief te houden. Het gaat dikwijls om mensen met een zeer grote stielkennis die ingeschakeld kunnen worden in opleidingscentra omwille van hun bekwaamheid.

Mevrouw Van Den Heuvel wijst erop dat arbeid in heel deze nota toch een zeer belangrijke voorwaarde blijkt om uit de armoede te geraken. Zij pleit niet voor een aparte doelgroepenwerking naar armen toe. Inzake arbeid nemen de vrouwen een bijzondere plaats in. Men zegt heel dikwijls dat armoede vrouwelijk is. Daarom moet een methode worden gevonden om te werken met vrouwen om aan armoede iets te doen.

De heer Voorhamme wil dit uitdrukkelijk bijtreden. Uit ervaring op het terrein blijkt dat veel van de mensen die in de armoede terecht zijn gekomen vrouwen met kinderlast zijn, die alleen zijn komen te staan. Om uiteenlopende redenen beschikken zij niet over mogelijkheden om aan het werk te geraken. Dit omdat zij laaggeschoold en niet de kostverdiener waren. Indien zij dan het geluk hebben om tewerkgesteld te worden, hebben zij het nog moeilijk, omdat er nog altijd onvoldoende kinderopvangmogelijkheden zijn. Voor hun gezinssituatie en de praktische problemen die daaruit voortvloeien, voor de verantwoordelijkheden die zij daar moeten nemen, is er onvoldoende omkadering en begrip in een werksituatie. Als laaggeschoolde heeft de vrouw ook weinig inbreng in de regeling van werkzaamheden en in de flexibiliteit die door de werkgever worden opgelegd.

Mevrouw Ceysens meent dat het beleid tot nu toe te veel gericht was op uitkeringsgerechtigde werklozen. Zelfstandigen of vrouwen die een tijd thuis zijn geweest, konden van een aantal maatregelen geen gebruik maken. Een oplossing om die discriminaties weg te werken zou zijn te spreken over niet werkende werkzoekenden. Artikel 60 van de OCMW-wet bijvoorbeeld kan precies een aantal zelfstandigen helpen als het zo ruim mogelijk zou kunnen worden toegepast. Wat de tweede doelgroep, de vrouwen, betreft hebben studies juist bewezen dat mannen een even grote risicofactor hebben als zij bijvoorbeeld kinderen hebben. Het gaat feitelijk over de partner die kinderen heeft.

Mevrouw Van Cleuvenbergen pleit voor een doelgroepenbeleid gericht op vrouwen, een inclusief beleid. Arbeid is cruciaal om uit de armoede te kunnen ontsnappen. Dit moet naar vrouwen toe aandachtig bekeken worden. Het lid stelt vast dat in de maatregelen van de Vlaamse regering en ook van het Vlaamse Parlement consequent de term werkzoekenden gebruikt wordt in plaats van uitkeringsgerechtigde, volledig werklozen. Het probleem blijft natuurlijk dat men die werkzoekenden moet overtuigen om zich ook in te schrijven bij de VDAB en dergelijke meer, zodat ze ook aan de voorwaarden kunnen voldoen. Het lid wijst er verder op dat de deeltijdse arbeid een val is. Op het moment dat het goed gaat in hun gezin kiezen veel vrouwen voor deeltijdse arbeid in overleg met de partner. Komen er problemen in de relatie of komt de vrouw om een andere reden alleen te staan, dan stelt zij vast dat deze vrouwen gefopt zijn voor de rest van hun leven. Een derde zaak die het lid wil bepleiten is dat men bij alle arbeidsmaatregelen voor kansarmen let op doorstromingskansen. Het gaat niet op om mensen bijvoorbeeld blijvend in een PWA te zetten waar ze zich in gaan nestelen omwille van voordelen. Het is ook belangrijk om alle andere bestaande uitkeringen – ziekteverzekering, invaliditeit – mee te bekijken. Die maken dat men vaak in systemen blijft omdat men het risico niet kan nemen om eruit te stappen. Want als men uitstapt, is men zijn statuut kwijt.

De heer Voorhamme bevestigt de woorden van mevrouw Van Cleuvenbergen inzake de deeltijdse arbeidsval. Deeltijdse arbeid is op zich in het algemeen een mogelijkheid tot een belangrijke herverdeling van de arbeid. Maar anderzijds kunnen mechanismen die mensen kunstmatig naar deeltijdse arbeid lokken, beter geleidelijk aan doodbloeden. Het stelsel van premies, ter ondersteuning van arbeidsherverdeling, bovenop het inkomen en met tijdelijk karakter, is een vals lokmiddel. Deeltijdse arbeid is immers meestal onomkeerbaar. Men creëert een vals inkomen en dit slechts tijdelijk. Na 2 jaar is men die bijkomende premie kwijt en valt men terug op een lager inkomen. Als op dat ogenblik in de gezinssituatie iets wijzigd ontstaan er sowieso problemen. Het aanmoedigen van deeltijdse arbeid, moet op andere manieren gebeuren. Het zou veel nuttiger zijn, om op het Vlaamse niveau tijdelijke behoeften in gezinsverband bijvoorbeeld, op te vangen door een Vlaams premiestelsel dat is gericht op gehele of gedeeltelijke loopbaanonderbreking, in een omkeerbaar statuut.

De heer Jos Stassen pleit voor de afbakening van een groep en het stellen van prioriteiten. Tewerkstelling, arbeid en armoede lopen zo in mekaar, dat de enige manier van werken is om dit wat af te bakenen en zich daarop te concentreren. De bespreking concentreert zich op de nieuwe armen, zij die door allerlei omstandigheden in een val terecht zijn gekomen (zelfstandigen, echtscheidingsproblematiek). Er zijn echter ook de generatie-armen. Deze mensen missen alles wat de huidige arbeidsmarkt vraagt, gaande van attractiviteit tot scholing. Ondanks onze verfijnde wetenschappelijke mogelijkheden slagen we er niet in om die mensen echt te bereiken. Verantwoordelijken in sociale werkplaatsen zeggen dat als zij morgen 5.000 arbeidsplaatsen verkrijgen, zij immense moeilijkheden zullen hebben om die mensen te vinden terwijl ze er zeker zijn. De realiteit is dat men die mensen niet kent en gewoon niet kan bereiken.

De heer Jean-Marie Bogaert merkt op dat de discussie over deeltijdse arbeid tegen de achtergrond van armoede niet eenvoudig is. De discussie is welk stelsel nu het meest efficiënt of op termijn het meest duurzame is om mensen in een bepaalde werksituatie te brengen. Een premie op deeltijdse arbeid, geprojecteerd tegen dat soort van armoede, klinkt toch wel enigszins anders. Het loopbaanonderbreken zou geen alternatief zijn. Bij loopbaanonderbreking valt men terug op een bijzonder bescheiden inkomen. Maar ten eerste is de loopbaanonderbreking tijdelijk en in jaren beperkt. Als men er integraal van geniet, valt men terug op een vrij futiele premie van enkele duizenden tot ongeveer 10.000 frank op maandbasis. Het aanmoedigen van het instappen in deeltijdse arbeid creëert louter economisch gezien de mogelijkheid voor veel meer mensen om aan het arbeidsproces deel te nemen. Zij het dan met een relatief inkomen, en een niet absoluut 100 % inkomen.

De heer Bogaert verwijst naar de discussietekst.

Twee zaken zijn in elk geval wezenlijk. Er wordt een pleidooi gehouden voor het afschaffen van discriminaties in het tewerkstellingsbeleid voor diegenen die buiten de uitkeringsgerechtigde werklozencategorie vallen. Nochtans zijn de huidige maatregelen om in het arbeidscircuit te stappen, zowel op Vlaams als op federaal vlak, vaak voorbehouden aan diegenen die wel uitkeringsgerechtigd zijn.

Mevrouw Merckx benadrukt dat aandacht voor arbeid een heel belangrijk element is om de waardigheid van armen, via een ordentelijke en dus niet zomaar gelijk welke job, te kunnen verzekeren. Het is inderdaad essentieel dat, als men een armoedebelief wil voeren, men de individuele situatie van de betrokken armen wil verbeteren. Maar het is noodzakelijk dat de toegankelijkheid naar volwaardige arbeid voor armen gegarandeerd en verzekerd wordt.

Hoe dan ook moet de effectiviteit van de maatregelen voor armoedebestrijding dus ook blijken uit de toegankelijkheid voor de doelgroep, voor de armen, wat minimale drempelvoorwaarden naar arbeid impliceert. Als arbeid een herintegrerende factor kan betekenen, dan moet het gaan over een passende betrekking. Het moet om een echt loon gaan, het moet gaan over opbouw van sociale zekerheidsrechten. Hoe dan ook kan men het niet loskoppelen van kansen op opleiding en voortdurende begeleiding. Zelfs al gaat het over tussenprojecten en systemen van sociale zekerheid, de dag dat aan de betrekking een einde komt, mag de betrokken persoon niet slechter af zijn.

Er is de laatste 15 jaar heel wat expertise opgebouwd – zowel op federaal als op Vlaams niveau – ten voordele van laaggeschoolden. Er is behoefte aan het activeren van tewerkstelling aan de onderkant van de tewerkstellingsmarkt, met oog voor de verdringingsmechanismen. Vooral omdat het de armen en de laag-

geschoolden zijn die de dupe zijn van het fenomeen van de verdringing. Heel wat maatregelen hebben als effect dat jobs, die perfect door laaggeschoolden kunnen worden ingevuld, door de werkgever aan de hoogstgeschoolden worden toegewezen ; er is immers enerzijds een onderaanbod aan tewerkstelling en anderzijds een overaanbod aan werkzoekenden.

Ten tweede meent mevrouw Merckx dat het heel belangrijk is om heel uitdrukkelijk aan jobcreatie te doen voor deze doelgroep ; of het nu door loopbaanonderbreking of door deeltijdse arbeid is. De arbeidsherverdeling is niet de enige relevante mogelijkheid voor deze doelgroep. Loonkostverlaging, als dit selectief en efficiënt kan voor laaggeschoolden, kan een punt zijn.

Nog veel efficiënter en effectiever zou een intensiever activeringsbeleid zijn. Een garantieplan voor zeer langdurig werkzoekenden bijvoorbeeld. Het is een lovenswaardige poging om zoveel mogelijk mensen nuttig werk te laten doen. Dit pleidooi voor recht op arbeid komt eigenlijk ook neer op een pleidooi voor een basisinkomen. Het kader daarvoor kan het Vlaams werkervaringsplan zijn. In die veelheid is er zeker nood aan een regisseursfunctie om de verschillende bevoegdheden, de verschillende overheidsfactoren, die hierin een rol kunnen spelen, op elkaar af te stemmen. Daar zijn wel aanzetten toe via de STV's. De intermediaire rol, de kwaliteit van de regie, het brengen van de job bij de armen, bij de laaggeschoolden, dient verder uitgewerkt te worden. Voor die jobcreatie zal er tenslotte ook een lokaal partnership nodig zijn. Deze elementen wil spreekster naast de twee prioriteiten in de discussietekst toevoegen.

De heer Jacques Laverge is van oordeel dat armen altijd een moeilijke doelgroep zijn om arbeid te verschaffen. Dat wil zeggen dat men er arbeid voor moet creëren. Er is inderdaad gevaar voor een verdringingseffect. Maar men kan ook een omgekeerd verdringingseffect hebben : men stimuleert zodanig dat mensen met een iets hoger niveau verdrongen worden door die onderliggenden.

De heer Laverge dringt aan op speciale stimuli voor de creatie van jobs voor laaggeschoolden. De klassieke oplossingen van tewerkstelling van werkzoekende werklozen volstaan hier niet.

De heer Nicaise dankt de leden voor hun zeer constructieve bijdragen. Hij is het quasi met alles eens wat werd gezegd, ook met de bemerking dat bepaalde werkende werkzoekenden niet mogen uitgesloten worden als doelgroep, zelfstandigen, deeltijds werkenden. Er zijn heel wat werkende armen, ook marginale zelfstandigen die ondanks alles proberen om hun activiteit voort te zetten, in het zwart desnoods, mensen in beschutte werkplaatsen, hoewel de situatie in beschutte werkplaatsen stilaan verbetert. Hij is het ermee eens dat de prioriteit ligt bij de niet werkende werkzoekenden, een criterium dat wel het voordeel heeft duidelijk te zijn. Dat mag ons niet uit het oog doen verliezen dat zelfs bepaalde werkende werkzoekenden ook de nodige aandacht verdienen. Hij is het ook volledig eens met de nadruk op rekrutering en activering.

Het idee van een garantieplan is al hier en daar opgenomen (zie VICA-werkgroep tewerkstelling, de groep van Leuven, bepaalde interventies van de minister van Tewerkstelling, waar hij ook die idee blijkbaar erg genegen is). Inmiddels heeft de Viona stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek een onderzoeksopdracht gegeven aan het Hiva en de vakgroep sociale economie van de RU Gent. Dat onderzoek loopt op zijn einde. De opdracht bestond in het nagaan van enerzijds de haalbaarheid van een garantieplan voor zeer langdurig werklozen in Vlaanderen en anderzijds ook de mogelijke effectiviteit. Wat zijn de positieve en eventueel de negatieve effecten van zo een garantieplan. Er werden in feite 3 basisscenario's uitgewerkt en gestimuleerd en het kerncriterium voor de afbakening van de doelgroep is telkens de werkloosheidsduur. Men ging uiteraard uit van het concept niet werkende werkzoekenden als doelgroep, maar dan afgebakend volgens werkloosheidsduur. Het meest enge scenario is enkel gericht op de plus 5 jaar werklozen, het intermediaire scenario op de plus 2 jaar werklozen. Het derde scenario is dan op de plus 1 jaar werklozen gericht. De omvang van de doelgroep verschilt enorm naargelang de instapdrempel die men vooropstelt. Wat de inhoud van de scenario's betreft : voor de plus 5 jaar werklozen ging men ervan uit dat er een zeer stevig aanbod moest zijn. D.w.z. dat men zelfs met een jaar werkervaringsgarantie niet zal toekomen omdat de doelgroep dermate zwak is dat er een langere periode nodig is. Dus ging men uit van 2 jaar werkervaring, een volledige verloning. Dat wil zeggen, dat als gemiddelde verloning 120 % van het minimum loon werd genomen. Er is weliswaar gerekend op een deeltijdse tewerkstelling voor niet-gezinshoofden. Dat is eventueel aanvechtbaar, maar dat is een manier om met zo weinig mogelijk middelen zoveel mogelijk mensen te kunnen bereiken.

Gezinshoofden kregen dus een voltijdse job gegarandeerd. Bovenop die 2 jaar werkervaring wordt ook een normale beroepsopleiding gegarandeerd, met alles erop en eraan en een intensieve begeleiding vanuit de VDAB of een andere erkende instantie.

Er wordt gerekend op een inbreng van de private sector : de private sector zou aangespoord worden tot deelname door een loonkostsubsidie die in het totaal 50 % van de loonkosten zou dekken. De non-profit sector, zoals dat momenteel in weerwerk het geval is, zou een subsidie krijgen van 120 % om de omkadering te kunnen verzekeren. En de publieke sector een gewone loonkostsubsidie van 100 %.

Na afloop van de werkervaringsgarantie rekent men op een verhoogde uitstroomkans en dat is zowel gebaseerd op buitenlandse literatuur, onder meer op het Deense systeem, als op de ervaringen met weerwerk en het werkervaringsplan. Nu mag die meerkans om na die 2 jaar werkervaringsgarantie aan het werk te blijven ook niet worden overdreven. We rekenen erop dat hoe dan ook toch nog ongeveer minstens de helft van de personen in kwestie op korte termijn opnieuw in de werkloosheid terecht komt. In die zin is het ook geen wondermiddel tegen werkloosheid. Maar het is een stap vooruit. Degenen die opnieuw werkloos worden, zouden opnieuw in een “eerste periode” van werkloosheid terechtkomen en dat is een belangrijke stap voorwaarts ten opzichte van het huidige Weerwerksysteem waar men na afloop opnieuw “langdurig werkloos” wordt met een verlaagde uitkering als gevolg, voor velen een zwart gat en een nieuw begin van een neerwaartse financiële spiraal. Dus in dit geval zouden de uitkeringen, voor degenen die een werkervaring volledig hebben doorgemaakt, verhoogd worden tot het niveau van de eerste periode, en bovendien zouden zij dus ontsnappen aan artikel 80. De facto wordt artikel 80 gesloten omdat de langdurig werklozen in plaats van bedreigd te worden met schorsing een positief aanbod krijgen. Uiteraard kan er in geval van weigering gediscuteerd worden, of het weigering van een passende betrekking betreft, en dan blijft schorsing natuurlijk mogelijk. Tot daar enkele kernelementen voor het eerste scenario plus 5 jaar werklozen.

Het tweede scenario richt zich tot de plus 2 jaar werklozen en staat min of meer los van het eerste scenario. Daar zou het aanbod voornamelijk bestaan uit 1 jaar werkervaring, plus een volledige beroepsopleiding, plus een begeleiding, met ongeveer dezelfde modaliteit qua verloning en statuut.

Het derde scenario richt zich tot de plus 1 jaar werklozen, en daar bestaat het aanbod uit een nog slankere versie van de twee voorgaande scenario's, namelijk zes maanden werkervaring in een verloond statuut met beroepsopleiding er bovenop, ofwel voor de mensen die vrij kort bij de reguliere arbeidsmarkt staan, dus voor de sterkeren onder deze doelgroep, een soort individuele beroepsopleiding gedurende zes maanden, in samenwerking met de privé sector.

Tot daar enkele van de elementen van de gesimuleerde scenario's. Er zijn natuurlijk allerlei varianten, mengvormen en dergelijke denkbaar. Wat zijn de resultaten van onze simulaties ? In de eerste plaats hebben we een kosten-baten analyse gemaakt vanuit het standpunt van de overheid. We houden rekening met alle subsidiekosten, organisatiekosten, beroepsopleidingskosten, begeleidingskosten, maar daarnaast wordt rekening gehouden met terugwineffecten : ingeval iemand aan het werk blijft en ook tijdens de werkervaring, door het feit dat men directe en indirecte fiscale en parafiscale meeropbrengsten heeft. Er zijn ook besparingseffecten in de werkloosheidsverzekering doordat men minder uitkeringen moet betalen tijdens en na het garantieplan.

De algemene conclusie is dat het plan zeer duidelijk haalbaar is, in om het even welk scenario dat men simuleert. In de meest extreme en de meest omvattende benadering komen we op een bepaald jaar op een meerkost van 5,5 miljard. In slankere versies komen we in het slechtste geval tot een meerkost van 1 à anderhalf miljard. Maar in alle scenario's slaat de balans na enkele jaren in positieve richting om, omdat men cumulatief een aantal mensen uit de werkloosheid haalt en daardoor steeds meer parafiscale en fiscale inkomsten heeft enerzijds en steeds meer bespaart op werkloosheid anderzijds. Naargelang het scenario wordt de balans voor de geconsolideerde overheid na 2 jaar of na zeg maar 5 à 6 jaar positief. Het woord geconsolideerd is natuurlijk niet onschuldig. U zult gemerkt hebben dat de kosten vooral gedragen worden door het Vlaamse gewest en de baten vooral gaan naar de sociale zekerheid en de fiscus. Het komt er dus op neer om met de federale overheid een akkoord te sluiten, wat betreft trekkingsrechten zodanig dat ook de Vlaamse gemeenschap voldoende financiële ruimte krijgt om dit plan tot een goed einde te brengen.

Tweede hoofdconclusie is dat zelfs een zeer degelijk sociaal statuut (zie simulaties inzake verloning, begeleiding, en dergelijke meer) haalbaar is, ook financieel.

Als er een knelpunt is, is het een organisatorisch knelpunt. Het spreekt vanzelf dat naargelang de afbakening van de doelgroep men meer of minder werkervaringsplaatsen moet scheppen, ten opzichte van het huidige aanbod, tenzij men het ganse huidige aanbod zou heroriënteren, maar ik denk niet dat dat wenselijk is. Ook op het vlak van beroepsopleiding moet men zeer zware inspanningen doen. In sommige scenario's gaat dat dus tot een verdubbeling van de huidige capaciteit aan beroepsopleidingsplaatsen op jaarbasis.

U zult dan de vraag stellen naar neveneffecten. Bepaalde neveneffecten zijn in de simulaties opgenomen, bv. besparingseffecten in de werkloosheid, terugwinningsseffecten fiscaal en parafiscaal. Er zijn andere positieve en negatieve neveneffecten. Negatieve neveneffecten werden hier al vermeld geweest, met name het gevaar voor verdringing of substitutie. Laaggeschoolden of de langdurig werklozen gaan jobs innemen die anders misschien toch gecreëerd zouden zijn en die eventueel andere groepen ten goede zouden komen. In die zin is de tewerkstellingscreatie niet volledig netto.

We hebben daar ten dele rekening mee gehouden, ten dele kon het ook niet. Ik ga niet in op de technische details, maar ik zou er wel willen aan toevoegen dat men in het politieke debat geneigd is om dat argument zwaar te overroepen. Zelfs met bestaande programma's waar het netto-tewerkstellingscreatie-effect van een gans pakket maar 15 % van de brutotewerkstelling bedroeg, kan de overheid tot een positieve kostenbatenbalans komen. En waarom zou de overheid terugdeinzen om zo een programma door te voeren. De conclusie is niet schaf het programma af omdat er maar 15 % netto-tewerkstellingscreatie is. De conclusie is eerder, vermenigvuldig de inspanningen want op termijn kost het u niks, het brengt u zelfs op.

Die substitutie-effecten zijn er, men moet daar rekening mee houden. Maar men mag ze ook niet overdrijven. Er zijn trouwens ook positieve neveneffecten die al te vaak vergeten worden. Denk maar aan multiplicatoreffecten. Als werkzoekenden terug aan een degelijke job geraken consumeren zij ook meer en creëren zij werk voor andere werkzoekenden. Als de overheidsfinanciën er na enkele jaren op vooruitgaan, schept dat ruimte voor nieuwe werkgelegenheidscreatie enz. Bovendien is er een belangrijk neveneffect dat puur aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt speelt, in positieve zin dan, en dat is de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Werklozen die nu als structureel werkloos worden beschouwd en die door velen als quasi verloren voor de arbeidsmarkt worden beschouwd, gaan opnieuw meespelen op de arbeidsmarkt, ook in segmenten van de arbeidsmarkt waar er eventueel tekorten dreigen te zijn. Ik denk aan bepaalde regio's of bepaalde deelsectoren waar men nu al roept dat er problemen zijn. In die zin zijn er ook positieve neveneffecten. Rekening gehouden met een zekere foutenmarge, met het feit dat we dus een aantal effecten niet exact hebben kunnen kwantificeren, blijft onze conclusie uitgesproken positief.

De heer Laverge verwijst naar het weerwerkplan van toenmalig minister Dewulf, dat niet was gericht naar de armoedeproblematiek, maar naar de langdurig werklozen. Dat was een vrij belangrijk plan dat veel geld heeft gekost. Iedereen was verrast over de zeer beperkte resultaten van deze actie. Zou dit niet een herhaling zijn van een experiment dat reeds gebeurd is ?

De tweede vraag betreft de prioriteit van de kinderopvang. Kan een opvoedingsvergoeding hier geen oplossing bieden ?

Een derde vraag betreft het recht op arbeid en de vrije keuze voor arbeid. Het lid stelt vast dat als programma's worden opgezet, gericht op een vraag uit de sectoren, de opkomst van kandidaten voor een opleiding soms zeer teleurstellend is. Het lid is van oordeel dat die mensen of die moeilijke groepen nooit uit de werkloosheid gaan geraken, als men de keuze van arbeid soepel toepast. Er is een beetje druk nodig.

Dit is de realiteit. Als dat probleem zich al stelt voor de gewone werkzoekenden, dan kan men verwachten dat de resultaten voor die groep die hier beoogd wordt, nog veel ontgoochelender zouden kunnen zijn.

Een vierde punt gaat over terugverdieningseffecten. Het lid meent dat men – zelfs met alle inspanningen en begeleiding en steun – een bepaalde groep nooit op het niveau van de instap gaat krijgen. Na zo een

opleiding komt men niet automatisch in de reguliere markt. Een groot deel zal nooit in de reguliere markt geraken.

De heer Voorhamme verklaart dat hij en zijn fractie absoluut voorstander zijn van het systeem van een garantieplan. Men moet zich echter ook realiseren dat men systemen moet vinden om de privé-sector meer te kunnen inschakelen. Men zou hints kunnen geven aan de partners van het sociaal overleg, dat daar een belangrijk werkterrein ligt om akkoorden af te sluiten, misschien ook wel akkoorden op het Vlaamse niveau.

Ten tweede meent het lid dat er meer aandacht moet besteed worden aan de rol die de lokale overheden kunnen spelen. Het is daar dat werk kan gecreëerd worden, naast het verder uitbouwen van de sociale economie. Niet gans de doelgroep is geleidbaar naar het reguliere arbeidscircuit in de privé-sector. Met andere woorden, er moet iets anders voor voorzien worden.

Al te veel wordt de “economie” in de sociale economie uit het oog verloren. Ook mensen die werken in een sociale werkplaats hebben een nutsfunctie, zij het dat die nutsfunctie op zich niet volledig zijn kosten kan dragen. Maar ze draagt op zijn minst een deel van de kosten. Ook daar is een economie aan de gang, weliswaar een gesubsidieerde economie maar dat betekent niet dat gans de kostprijs gesubsidieerd wordt.

Als men consequent is, dan betekent dit dat men uitdrukkelijk moet pleiten voor de optie om de tewerkstellingsprogramma's te regulariseren en dus een pakket van de tewerkstellingsprogramma's voor te behouden voor het herinschakelingsbeleid, voor een roterend beleid dus.

Er is een derde, fundamentele opmerking, aldus het lid. Men probeert een vicieuze cirkel van werkloosheid en armoede te doorbreken. In geen enkel opzicht doet men een poging om de vicieuze cirkel te doorbreken inzake de criteria die men hanteert. In plaats van een verdringing van mensen is er vooral een verdringing van criteria. Zowel voor de weerwerkoperatie, als voor heel wat programma's die vanuit de federale overheid worden opgezet, als voor programma's die in Vlaanderen bestaan, en ook weer met dit garantieplan, legt men terecht de klemtoon op het probleem van langdurig werklozen. En er moet dus iets gebeuren met de mensen die langdurig werkloos zijn. Maar uit studies die voorafgingen aan de weerwerkoperatie bleek reeds dat de belangrijkste reden waarom men langdurig werkloos is, de langdurigheid van de werkloosheid is, die begint te tellen vanaf 1 jaar werkloosheid. Het belangrijkste criterium is niet meer de scholingsgraad op zich, wel het feit dat men langdurig werkloos is. Het kan toch niet zo moeilijk zijn voor een goed georganiseerde instelling als de VDAB om – op basis van kenmerken die men toch zeer goed kan analyseren – bij de screening bij inschrijving van de werkzoekende reeds met een vrij hoge graad van zekerheid te kunnen vaststellen dat het iemand is met een zeer grote kans om langdurig werkloos te worden. Het zijn altijd dezelfde criteria. De voorspelbaarheidsgraad is ontzettend hoog. Natuurlijk zijn er toevalsfactoren die kunnen spelen, maar de voorspelbaarheidsgraad is bijzonder hoog. Zo hoog dat het financieel risico dat men neemt om een operatie op te zetten, op basis van die criteria bij de inschrijving als werkzoekende, eigenlijk bijzonder gering is. Waarom is het absoluut nodig om alle programma's te voorzien in functie van een criterium dat men eerst langdurig werkloos moet zijn alvorens er iets wordt opgezet voor de risicogroep van de langdurig werklozen. Dit is geen pleidooi tegen een garantieplan voor degene die langdurig werkloos zijn. Het complementaire luik is dat dit zou moeten gepaard gaan met programma's voor de risicogroepen voor langdurig werklozen. Die programma's vergen veel minder geld. Langdurig werklozen die drie jaar werkloos zijn en die dan 1, 2, 3 jaar begeleid worden en werk vinden, komen dikwijls na vrij korte tijd opnieuw aan het begin van de cirkel te staan. De reden daarvoor is dat de effecten van de langdurige werkloosheid die zij achter de rug hebben ondanks de begeleidingsoperaties niet meer weg te gommen zijn. In de nota zou op dat aspect wat meer de klemtoon moeten liggen. Het is geen onfinancierbaar aspect. Het heeft te maken met respect voor de mensen. Mensen waarvan men van bij het begin weet dat zij in geen jaren aan werk gaan geraken, tenzij via speciale programma's, laat men niet eerst jaren werkloos zijn alvorens te doen wat men al jaren voordien had kunnen doen. Dit is een gebrek aan respect voor die mensen. Die mensen hebben eerst een ontwrichting van hun bestaan moeten ondergaan. Want werkloos zijn en langdurig werkloos zijn, betekent maatschappelijke sociale ontwrichting. Het is, ethisch gezien, veel minder erg dat men een risicopersoon een pakket aanbiedt, dan deze persoon eerst enkele jaren in de ontreddering te laten en dan pas een pakket aan te bieden.

De heer Bogaert meent dat de heer Voorhamme inderdaad een interessante denkpiste ontwikkelt, maar hij ziet er ook tegenstrijdigheden in. Als men zegt dat de oorzaak van langdurige werkloosheid precies het langdurig werkloos zijn is, dan komt men in een vicieuze cirkel. De eerste vraag bij werkaanbiedingen luidt “hoelang is het”, “waar werkt u nu” of “hoe lang bent u al werkloos”. Er ontstaat een natuurlijke neiging om te denken dat er is iets is met die man of die vrouw.

Wat dan met de oplossing om bij de intake de risicogroepen op dat langdurig werkloos zijn te proberen te voorspellen. Dit gaat over een zeer kleine groep waarvoor we op korte termijn maatregelen gaan nemen in tewerkstelling, in subsidiëring van die tijdelijke tewerkstelling, in begeleidingsprogramma's, enzovoort. Maar hoe dit doen voor de grote groep die zich voor het eerst als werkloze aanbiedt bijvoorbeeld door herstructurering van bedrijven, mensen die gewerkt hebben, of die door omstandigheden lang werkloos zijn ? Dat lost men niet op bij de intake, tenzij met een enorme inspanning. Het is utopisch, dat men aan iedereen die op korte termijn werkloos wordt, onmiddellijk werk geeft. Dit is op korte termijn niet haalbaar.

De heer Voorhamme meent dat die groep inderdaad wellicht kleiner zal zijn. Bovendien kan men het fenomeen van de langdurige werkloosheid niet volledig uitsluiten. De specialisten, bijvoorbeeld binnen de VDAB kunnen vrij goed voorspellen of iemand werkelijk heel weinig kansen maakt om aan werk te geraken. Moet men dan allerlei systemen opzetten waarvan het belangrijkste criterium om ervan te kunnen genieten is : “moet zolang werkloos zijn”.

De heer Bogaert volgt het pleidooi voor het vastleggen van criteria waarop men zou kunnen terugvallen bij de eerste intake van werkloosheid. Als men aan die criteria voldoet, dan behoort men tot de risicogroep van langdurig werklozen en dan komt men meteen al in aanmerking voor die markt of dat programma. Het lid wenst aan de heer Nicaise een bijkomende vraag te stellen over zijn uitspraak dat het verdringingseffect vaak overroepen wordt.

In de praktijk moet men toch vaststellen dat die verdringingseffecten er zijn. In de redenering die hij heeft opgebouwd en uit de cijfers die hij heeft toegelicht, blijkt dat men nogal rekent met terugverdieneffecten. Dat betekent dat men ervan uitgaat dat de groep die ervoor in aanmerking komt vandaag een werkloosheidsvergoeding krijgt, en uitkeringsgerechtigd is. De doelgroep waar het hier over gaat krijgt momenteel helemaal geen uitkering. Zij zou nochtans voor het garantieplan voor langdurig werklozen moeten in aanmerking kunnen komen. Langdurig werkloos is niet gelijk aan iemand die allang “stempelt” en daar ook een uitkering voor krijgt. Langdurig werkloos is iedereen die geen werk heeft en op een of andere manier toch naar werk op zoek is, ook al staat daar geen vervangingsinkomen tegenover.

De heer Stassen stelt na de concrete toelichting die gegeven is door de heer Nicaise vast dat men dit plan zo snel mogelijk moet aanpakken. Toch heeft hij een paar vragen, zeker omdat hier een behoorlijk tewerkstellingseffect gecreëerd wordt.

Er zouden toch nog altijd 50 % zijn die geen werk vinden. Men kan het ook omdraaien : er raakt na 2 jaar toch 50 % aan het werk. De vraag is welke begeleidende maatregelen daar nog voor moeten getroffen worden ? Wie dankzij die twee jaar opleiding waarschijnlijk nog heel wat heeft kunnen inhalen, zal waarschijnlijk nog niet het prestatiecriterium kunnen bereiken dat nodig is om een job te kunnen uitoefenen in de privé-sector die 100 % moet leven van winst.

Een tweede vraag is hoe we kunnen voorkomen dat mensen in een spiraal terechtkomen. Op dit ogenblik is de VDAB niet uitgerust om dat te kunnen doen. Een ander voorbeeld : mensen die binnen het buitengewoon secundair onderwijs opleidingsvorm III hebben gevolgd, zijn in theorie mensen die opgeleid zijn voor de gewone arbeidsmarkt, iedere directeur van elke onderwijsinstelling kan echter vooraf zeggen wie aan werk kan geraken en wie niet.

Die mensen kunnen niet terecht in begeleidende programma's van de VDAB of ze moeten eerst een of twee jaar werkloos zijn met het gevolg dat ze praktisch alles wat ze opgebouwd hebben verloren hebben. Als men dat allemaal moet inhalen is de kostprijs ontzettend hoog.

Mevrouw Merckx verklaart dat tijdens een hoorzitting met het Vlaams Fonds gebleken is dat de opleiding in het buitengewoon onderwijs niet helemaal afgestemd is op de reguliere arbeidsmarkt. Het kan niet dat

men hiervoor eerst die langdurige termijn van werkloosheid, twee of vijf jaar, zou moeten doorlopen hebben. Zij vraagt de heer Nicaise hoeveel mensen in zijn simulaties zijn opgenomen. Gaat dit over de groep van de 200.000 waar nogal eens over gesproken wordt. Dan is dit een goed voorstel omwille van de samenhangende aanpak. Een front van scholing, werkervaring en loonkostsubsidie, drie pijlers samen maken het mogelijk om echt effectief iets te doen.

De heer Laverge heeft gelijk als hij stelt dat het moeilijk is deze groep te mobiliseren. Als we die nu niet mobiliseren, nu in 1997 en 98, met een stuk aantrekkende werkgelegenheid ook in de onderkant van de arbeidsmarkt, dan zal, als er terug wat krapte komt op de arbeidsmarkt, de kloof onoverbrugbaar worden.

Het plan moet wel deze begeleiding en die vraag en aanbod samenbrengen en daar inderdaad deskundig in zijn. De vraag blijft hoe men de vraag naar jobs zal stimuleren? Mevrouw Merckx is overtuigd dat men spontaan jobs voor deze laaggeschoolden, voor armen zal creëren. Er is de zorgsector en ook nog sectoren die kunnen gemotiveerd worden voor de vraag naar jobs. Er zijn een paar steunpunten gelanceerd om bijvoorbeeld de wereld van arbeid en milieu samen te brengen, arbeid en monumentenzorg, arbeid en sport. Dat moet zeker even gelijklopend kunnen gebeuren of anders gaat men de mensen “weer wat bezig houden” en de zinvolheid van de job die men geeft, gelet op het feit dat het nu ook moet gebeuren, is heel cruciaal.

Mevrouw Ceysens meent dat een mogelijke invalshoek kan zijn, dat het artikel 60 van de OCMW-wet een mogelijkheid biedt om een aantal mensen terug een kans te geven. Nu geeft het gewoon een kans om terug in regel te zijn met een aantal sociale zekerheidsrechten. Men kan het ook zien als een kans om terug in de gewone arbeidsmarkt te komen.

Mevrouw Van Cleuvenbergen meent dat men bij alle werkervaringsprojecten moet uitgaan van een economische benadering, niet van een sociale, zo niet brengt men de doorstroming in gevaar. Er zijn inzake de creatie een aantal ideeën die zouden kunnen gesystematiseerd worden. Als de overheid subsidies geeft, bijvoorbeeld voor een verbouwing, kan een gemeentelijke overheid of de Vlaamse overheid bij het VIPA systematisch in alle bestekken opnemen dat men verplicht moet zijn om een aantal van deze doelgroep op te nemen.

Voor de VDAB en PWA pleit zij voor een differentiatie van de te behalen normen naargelang van de doelgroep. De intake en begeleiding bij VDAB geeft in de praktijk heel vaak problemen.

Als men opleidingen en werkervaringen aanbiedt, is de begeleiding cruciaal. Begeleiding ter plaatse van mensen want het gaat hier vooral om attitudes die moeten aangeleerd worden, werksnelheid en dergelijke meer. Hoe minder werklozen we hebben, hoe meer mensen een positief vooruitzicht hebben, hoe meer voordeel de Vlaamse welzijnsector er bij doet.

De heer Nicaise verheugt zich over de vele, zeer pertinente opmerkingen. Hij gaat alleen informatief in op een paar knelpunten. Ten eerste: de bedenking dat de ervaring met Weerwerk relatief ontnuchterend is. Weerwerk is al bij al een positieve ervaring. Men merkt dat de deelnemers aan weerwerk in meerdere mate doorstromen. Dat neemt niet weg dat er een aantal knelpunten zijn, zelfs verschillende, en onder meer de plafonnering van de trekkingsrechten voor het GESCO-systeem. Er is ook de precariteit van de Weerwerk-consulenten destijds, die heel goede consulenten heeft doen vertrekken. Er is ook het risico voor de werkzoekenden zelf, die zeggen: “als ik na 1 jaar terug in de langdurige werkloosheid terechtkom, hoeft het voor mij niet meer”. Er zijn allerlei dingen die daarin meespelen. Verschillende lessen kunnen getrokken worden, maar vooral deze les: de nood aan een heel actief onthaalbeleid en begeleiding bij de VDAB. De VDAB kampt momenteel met de paradox dat men bepaalde opleidingen en zelfs vooropleidingen voor de zwakste groep niet vol krijgt en ook GESCO-plaatsen niet kan opvullen, terwijl anderzijds de werkzoekenden bij de VDAB klagen dat ze nauwelijks onthaald worden. Wanneer de VDAB veel meer zou investeren in onthaal en begeleiding, zou het probleem voor een deel opgelost worden. De VDAB en ook andere operatoren moeten veel actiever de boer opgaan en de mensen opzoeken.

De vraag naar dwang, vergt eigenlijk teveel discussie. Men moet daar zeer genuanceerd over zijn. Uit gesprekken met de Vierde Wereldbeweging blijkt dat deze mensen niet vies zijn van een verplichting om te werken. Maar men moet rekening houden met de zwakheid van die doelgroep. 40 % van de mensen in

grote armoede, heeft een duidelijk hinderlijk gezondheidsprobleem. Gezondheidsprobleem dat trouwens ook in de sociale zekerheid maar half en half wordt opgevangen.

Men moet zeer voorzichtig zijn met verplichtingen en sancties. Een zeer belangrijke bijdrage, waar andere mensen op ingespeeld hebben, kwam van mijnheer Voorhamme : waarom niet meer preventie ? Inderdaad, men moet proberen meer preventief te werken. Men kan doelgroepen identificeren die vanaf de eerste dag werkloosheid een groot risico lopen. In een onderzoek voor het Europees Sociaal Fonds werd destijds een hiërarchie van risicogroepen op Belgisch niveau aangeduid, rekening houdend met een aantal indicatoren zoals geslacht, leeftijd, scholingsgraad, gezinssituatie en dergelijke meer. Man kan vrij accuraat voorspellen dat sommige groepen een zeer groot risico vertonen en vroeger ingrijpen. Maar de vraag is natuurlijk of rechten kunnen worden gekoppeld aan profielkenmerken van een individu. Voor langdurige werklozen kan dat nog, dat is maatschappelijk nog aanvaard ; voor laaggeschoolden kan dat ook nog in zekere mate, maar men kan bijvoorbeeld moeilijk een recht koppelen aan het geslacht, dat wordt een serieus probleem.

De vraag van mijnheer Bogaert in verband met verdringingseffecten en terugverdringingseffecten. Waarom is verdringingseffect relatief ? Een zeer concreet voorbeeld : de evaluatie van het TOK-programma. Het TOK-programma is een variant van artikel 60 van de OCMW-wet, waarbij aan de doelgroep niet alleen een werkervaring wordt gegeven maar ook een opleiding en begeleiding. De mensen die uit TOK komen (na veertien maanden gemiddeld) hebben nog een zeer grote kans om terug in de werkloosheid te geraken. Hun tewerkstellingsratio één, twee jaar na TOK blijkt rond de 40 à 45 % te blijven hangen. Dat is dus niet fenomenaal veel. Bovendien stelt men vast dat de vergelijkingsgroep (hetzelfde cliënteel dat niet deelgenomen heeft aan TOK) een spontane uitstroomkans heeft naar werk van 25 %. Het netto tewerkstellingseffect is dus maar 15 %, maar als je rekening houdt met de terugwinningsseffecten voor de overheid op termijn, dan is de kosten/batenbalans voor de overheid positief. Met andere woorden : het kost aan de overheid per saldo niets omdat wat men investeert, teruggewonnen wordt. Dus, geeft men honderd mensen die van een bestaansminimum leven een werkervaring en opleiding in het kader van TOK (of in het kader van een garantieprogramma), dan zal men er op termijn per saldo 15 méér aan werk hebben geholpen dan als men niets had gedaan. Daaruit concluderen “TOK is niets waard, we schaffen het af”, is niet correct. Daar 15 mensen op de 100 volstaan om de kosten van TOK terug te winnen, is het antwoord : laat ons niet 100, maar 200, 300, 400 mensen in TOK opnemen. Dat is de filosofie achter het relativeren van verdringingseffecten.

Hoe de vraag naar laaggeschoolde arbeid stimuleren ? Er zijn al verschillende sporen aangegeven door diverse sprekers. De buurtdiensten die in volle ontwikkeling zijn en die een stimuleringsbeleid vergen, op lokaal vlak, PWO's bijvoorbeeld, welke namen er ook mogen opplakken. Sociale clausules in overheidsaanbestedingen, denk aan het voorbeeld van de Vlaamse huisvestingsmaatschappij. Ik denk ook aan het Deense jobrotatiesysteem, waar op jaarbasis dankzij een zeer mild systeem van loopbaanonderbreking, ettelijke tienduizenden mensen uit de arbeidsmarkt stappen en worden vervangen door werkzoekenden. In de eerste plaats zullen dat de meest aantrekkelijke werkzoekenden zijn. Als die al aan het werk zijn, vindt men allicht ook nog plaatsen voor de anderen.

In de titel van prioriteit 7 staat wel degelijk bewust “een garantieplan voor zeer langdurig werklozen”, ik bedoel daarmee niet “uitkeringsgerechtigde volledig werklozen”. Er wordt gezegd “werklozen” omdat de alternatieve term werkzoekenden ook dubbelzinnig is. U hebt namelijk niet-werkende en werkende werkzoekenden. En in de eerste plaats is het natuurlijk voor de niet-werkende werkzoekenden bedoeld. Men kan de term “werklozen” vervangen door “niet-werkende werkzoekenden”, maar dat maakt het een beetje omslachtig. Voor de rest kan de heer Nicaise slechts beamen wat de meeste mensen hebben gezegd.

Mevrouw Van Cleuvenbergen vraagt zich af of er systemen zijn om deze doelgroep te vinden ? De langdurig werkloze werkzoekenden zijn vaak niet eens ingeschreven, niet bekend bij de VDAB. Er zou een grote sensibiliseringsactie moeten gebeuren, niet alleen vanuit de overheid maar ook vanuit de armenorganisaties, zowel van onderuit als van bovenuit, om aan deze mensen te zeggen : kijk, je hebt daar recht op, maar je moet wel een stap zetten. Een eventueel te begeleiden stap.

De heer Laverge vraagt aandacht voor het eventueel risico op misbruik dat men bepaalde systemen eigenlijk exploiteert. Hij ziet weinig elementen die dit risico verhinderen of beperken. Er zijn mensen die zich

inschrijven bij de VDAB, en parallel activiteiten ontwikkelen. Men kan dus een vrij belangrijke activiteit ontwikkelen. Men moet ook een controle doen op effectief werkzoekenden.

Mevrouw Merckx verklaart met betrekking tot de automatische uitschrijving of schrapping dat de betrokkene het niet altijd echt goed weet en wat meer informatie zou kunnen krijgen en desnoods worden verwittigd voor dat hij effectief wordt geschrapt.

Mevrouw Van Cleuvenbergen meent dat mensen altijd verwittigd worden na 6 maanden.

BIJLAGE 6.5

Reflectie over de in de discussienota geformuleerde krachtlijnen in de
Commissie ad hoc en Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden,
Stadsvernieuwing en Huisvesting op 12 november 1997

Bespreking in de commissie ad hoc en de commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting op woensdag 12 november 1997

De heer Marc Olivier : Voorzitter, mijnheer de minister, collega's, in de discussienota Armoedebestrijding hebben we terecht een belangrijke rol toebedeeld aan de huisvesting. Uit de Wooncode is duidelijk gebleken dat wonen als een grondrecht wordt beschouwd. Een aangepaste en volwaardige huisvesting voor iedereen is onontbeerlijk voor een gezonde en evenwichtige ontplooiing van mens en maatschappij. Dit is in de eerste plaats belangrijk voor de mensen die het omwille van hun situatie bijzonder moeilijk hebben.

Volgens de nota mag huisvesting niet worden beperkt tot de beslotenheid van de woning zelf. Huisvesting is één van de elementen van een globale omgeving. Ze moet worden gesitueerd in de omgeving van de woning, de materiële en sociale samenstelling van de buurt, het geheel van uitrustingen en voorzieningen in de omgeving, de communicatiemiddelen in de buurt en naar buiten toe, en de diversificatie van de bevolkingsgroepen. Het gaat met andere woorden om het hele relatiepatroon waarin de huisvesting verweven zit met het maatschappelijk bestel.

Het uitgangspunt van de discussienota is dat een slechte huisvesting mede de oorzaak is van een achterstelling op tal van andere gebieden, zoals onder meer onderwijs. Wanneer men iemand leert kennen in zijn woonsituatie, krijgt men een totaal ander beeld. Er werd veel te lang te weinig rekening gehouden met de economische en financiële gevolgen van een slechte woonsituatie. Een slechte woonsituatie heeft een weerslag op de gezondheid. Een te kleine en onaangepaste woning in een onaantrekkelijke omgeving leidt tot extra uitgaven voor de gezondheidszorg. Daarbij spreken we nog niet over het geringe rendement in het onderwijs en later op de arbeidsmarkt van kinderen die in een dergelijke situatie leven. Een slechte woonsituatie heeft vaak onherstelbare gevolgen. Daarom moet nu de kans worden benut om via de discussienota Armoedebestrijding, deze zaken duidelijk voorop te stellen.

In de discussienota worden inzake huisvesting een aantal concrete voorstellen gedaan. Verschillende daarvan vereisen nog nadere studie en overleg. De nota heeft het onder meer over de kwalitatieve tekorten van de huisvesting en de hoge prijzen.

De Wooncode voorziet in een aantal kwaliteitsvereisten die gekoppeld zijn aan de afgifte van een conformiteitsattest. Een eigenaar is niet verplicht om een conformiteitsattest aan te vragen. Wanneer de woning die hij verhuurt, niet overeenstemt met de geest van de Wooncode, mag hij zich echter aan een fikse boete verwachten. Een dergelijk systeem werd reeds eerder in het leven geroepen voor de verhuur van kamers en studentenkamers.

Wat de prijzen betreft, werd op aandringen van mevrouw Dua eveneens een poging ondernomen om in de Wooncode de prijzen te beheersen. De concrete uitwerking daarvan is evenwel niet zo evident. We denken dan onder meer aan de regionale verschillen. De praktijk zal uitwijzen of we met een dergelijk systeem van richthuurprijzen het vooropgestelde doel kunnen bereiken.

Een andere belangrijke zaak is de onvoldoende compensatie van de huisvestingsmaatschappijen voor het verhuren van woningen aan de laagste inkomenscategorieën. Ik kan me soms niet van de indruk ontdoen dat de huisvestingsmaatschappij, hoe sociaal die ook moet zijn, gedeeltelijk de rol van het OCMW overneemt. Hierover moet een grondige discussie worden gevoerd. Ook in de Wooncode heeft men een solidariteitsfonds opgericht. Zo wordt de overvloed van maatschappijen die betere huurders hebben, overgeheveld naar de maatschappijen in moeilijkheden die, uitgaande van een bepaald cliënteel, automatisch minder inkomsten hebben. Wanneer de bestaande reglementering zou blijven bestaan, zouden de bouwmaatschappijen, in het kader van de beheerscontracten en de verantwoordelijkheid die zij later krijgen, altijd voorrang moeten geven aan de meest kansarmen. Dit is een lovenswaardig maar onhaalbaar doel. Een maatschappij mag geen winst maken maar kan ook niet alle verliezen terzake cumuleren. We zullen dus met de geformuleerde suggestie rekening moeten houden en hiervoor misschien een oplossing vinden.

Er wordt eveneens gewezen op de geringe impact van de sociale huurmarkt. Men kan niet ontkennen dat het aandeel van de sociale huurmarkt in het geheel van de huisvestingsmarkt beperkt is. Een uitbreiding van dit aandeel is dan ook gewenst. Men mag evenwel niet vergeten dat reeds heel wat inspanningen werden geleverd om het verwerven van een eigen woning aan te moedigen en mogelijk te maken voor mensen

die het financieel niet breed hebben. Toen we donderdag laatstleden een provinciestadje bezochten, hebben we vastgesteld dat het mogelijk is dat mensen met 5000 of 6500 frank per maand eigenaar worden van een niet-luxueuze maar toch een comfortabele woning. We mogen die mogelijkheid zeker niet uitsluiten. Misschien kan dat voorbeeld worden gevolgd.

Een eigen woning is en blijft de beste vorm van pensioensparen. Men kan zich geen betere formule inbeelden. Wie een eigen woning bezit, heeft dus een voordeel in vergelijking met mensen die hun hele leven hebben gehuurd.

Ten vierde is het huisvestingsprobleem nog niet de wereld uit. De noden blijven heel groot, terwijl de middelen beperkt zijn. We kunnen weinig of niets aan dat gegeven veranderen. Alle parlementsleden die de jaarlijkse begrotingsbesprekingen volgen, weten dat elke sector bijkomende middelen vraagt. Onze fractie wil vooral meer middelen voor de huisvestingssector. Voor ons is niet alleen de weerslag op de bouwsector en de werkgelegenheid belangrijk, maar vooral het feit dat iedereen recht heeft op een behoorlijke woning, ongeacht of het een huurwoning of een eigen woning is.

In het tweede deel komen een aantal voorstellen aan bod. In eerste instantie wil ik het recht op wonen preciseren. Ik zal het in het bijzonder over het eenloketsysteem hebben. De inschrijving als woonbehoefte in een eenloketsysteem zou een afdwingbaar recht geven op bepaalde hulp van onder meer sociale woonorganisaties, de gemeente en het OCMW. Niemand heeft iets tegen de invoering van een dergelijk systeem. De minister van Huisvesting heeft trouwens op 24 juni 1996 een samenwerkingsverband gesloten met de Vlaamse provincies. Het eenloketsysteem was daarvan een onderdeel. Op 1 februari 1997 is een proefproject van start gegaan in Leuven. De resultaten van dat project zullen worden verwerkt met het oog op een eenloketsysteem voor de verschillende Vlaamse gemeenten.

Men mag niet vergeten dat de steden en gemeenten waar verschillende sociale huisvestingsmaatschappijen werkzaam zijn, door het besluit van 29 september 1994 tot hervorming van het sociaal huurstelsel verplicht worden een centrale inschrijving in te voeren. Een inschrijving bij één maatschappij houdt ook een inschrijving in bij andere maatschappijen die op hetzelfde grondgebied werkzaam zijn. Uiteraard is er nog niet onmiddellijk sprake van een eenloketsysteem, maar het is wel al een grote stap in de goede richting. Dat systeem heeft niet alleen de aandacht gevestigd op de sanering van de overbevolkte wachtlijsten. Er heeft ook overleg plaatsgehad tussen de verschillende maatschappijen die op hetzelfde grondgebied werkzaam zijn.

Een tweede belangrijk aspect is het vernieuwd sociaalhuisvestingsbeleid.

De voorzitter : Mijnheer Olivier, u hebt het nu al over een van de prioriteiten, terwijl we eerst een inleiding geven over een deelgebied. Wanneer de prioriteiten worden besproken, zal ik u opnieuw het woord geven.

De heer Julien Demeulenaere : Uit verschillende onderzoeken blijkt dat kansarmoede vaak van de ene generatie op de andere overgaat. Kansarmen worden meestal in achtergestelde buurten geboren en zijn slecht gehuisvest. Hun slechte huisvesting gaat gepaard met een slechte voeding, waardoor ook hun gezondheidstoestand minder goed is. Dit heeft tot gevolg dat de ouders minder mogelijkheden krijgen op de arbeidsmarkt en dat de kinderen het moeilijker hebben om een goede opleiding te volgen. Dit alles leidt uiteindelijk tot sociale uitsluiting. Goede huisvesting beïnvloedt een mensenleven dus heel sterk. Zoals de kleren de man maken, is de woning het visitekaartje van het gezin.

Heel wat mensen proberen een eigen woning te verwerven, maar voor de lagere inkomens is dat niet mogelijk. Van de Vlamingen bezit 68 percent een eigen woning, terwijl 32 percent er één huurt. Van die 32 percent huurt 27 percent een privé- en 5 percent een sociale woning. Er zijn in Vlaanderen 5 percent kansarmen en 5 percent sociale huurwoningen. Als die 5 percent kansarmen in een sociale huurwoning woonden, zou het probleem zijn opgelost. Nochtans woont maar 10 percent van de kansarmen in een sociale huurwoning. Ruim vier vijfden van de kansarmen zijn dus aangewezen op een privé-huurwoning die meestal allesbehalve in orde is. We willen daar iets aan doen. De Wooncode is uiteraard een goede zaak, al is het maar om die mensen aan een degelijke woning te helpen.

Mijnheer de voorzitter, we willen meewerken aan een beleid waardoor ook de grootste sukkelaars in onze maatschappij een goede woning kunnen vinden.

Mevrouw Vera Dua : Mijnheer de voorzitter, ik zal me tot een aantal algemene opmerkingen beperken. Straks zal ik de voorstellen die onder prioriteit negen zijn geformuleerd in detail behandelen.

Ik denk dat iedereen ervan overtuigd is dat huisvesting heel belangrijk is voor arme mensen. Als zij over huisvesting spreken, hebben ze het altijd over de huisvestingsdruk, de hoge prijs en de slechte kwaliteit. Die problemen moeten in eerste instantie worden opgelost.

Zoals in de nota staat, moeten we uitgaan van drie heel belangrijke principes. Woningen moeten betaalbaar zijn, er moet een basiskwaliteit aanwezig zijn en er moet woonzekerheid zijn. Iedereen is het hierover eens. In werkelijkheid is het echter niet allemaal zo rooskleurig.

Ik heb het boekje van de minister en zijn medewerkers gelezen. Daarin kunnen de commissarissen heel wat interessante informatie terugvinden over de werkelijke huisvestingssituatie op het terrein. Iedereen hecht veel belang aan woonzekerheid. Momenteel zijn meer dan 50 percent van de nieuwe huurcontracten nog steeds kortlopende contracten, over een periode van één tot drie jaar. In minder dan de helft van de gevallen respecteert men de algemene drie-zes-negenregel. Dat zegt iets over de precaire toestand waarin mensen met financiële problemen zich bevinden, als we het over woonzekerheid hebben.

Iedereen is het erover eens dat één en ander betaalbaar moet blijven. Maar de huurprijzen op de privé-huurmarkt zijn tussen 1976 en 1992 met 46 percent gestegen. Nu reeds is er een gemiddelde woonquote - en dat cijfer slaat zowel op koop- als op huurwoningen - die een derde van het inkomen van de Belg beslaat. Deze cijfers steken af tegen wat men andere landen kan optekenen. Daaraan moet worden toegevoegd dat deze toestand mensen met een laag en onzeker inkomen aan een bijkomende druk onderwerpt.

Over kwaliteit is reeds veel gesproken. De minister heeft over dit onderwerp een uitgebreide studie laten uitvoeren. Er zijn 300.000 woningen van slechte kwaliteit. Zo een cijfer toont aan dat er nog een lange weg moet worden afgelegd alvorens de hier gebezigde termen van kwaliteit, betaalbaarheid en woonzekerheid zullen gerealiseerd zijn.

Een ander aspect is niet direct terug te vinden in de nota. We moeten niet alleen een oplossing vinden voor de huisvesting van mensen die echt met armoede kampen. We moeten ook via een goede huisvestingspolitiek vermijden dat mensen in de armoede terechtkomen. Het moet gaan om een tweesporenbeleid.

In de nota wordt gesteld dat we een stap vooruit hebben gezet. De Belgische Grondwet is aangepast, en er is een wooncode gekomen waarin het recht op wonen beter wordt geformuleerd. Volgens ons is de formulering in de Wooncode veel te zwak. De oorspronkelijke tekst van de voorbereidende werkgroep was veel duidelijker. Ik lees hem hier voor. Als doelstelling van de Wooncode zou moeten worden opgenomen dat 'er voorrang wordt gegeven aan kansarmen en kwetsbare bevolkingscategorieën'. Vandaag wordt dat met de omfloerste term 'woonbehoefigen' aangeduid. Iedereen is natuurlijk woonbehoefig. We hadden liever gezien dat in de Wooncode was opgenomen dat het Vlaams beleid zich bij prioriteit zou richten op kansarmen en kwetsbare bevolkingscategorieën.

Een andere algemene opmerking is deze. Ik vind het belangrijk genoeg om in deze tekst op te nemen dat men huisvesting niet beperkt tot de problematiek der bakstenen. Er moet ook belang worden gehecht aan investering in de algemene leefomgeving. We kennen in Gent de buurten waar het echt triestig is om te wonen. De overheid zou moeten investeren in slechte buurten. Die buurten moeten leefbaarder worden.

Ten slotte wil ik nog iets zeggen over de sociale huisvesting. Ik wil beklemtonen dat bestrijding van armoede niet hetzelfde is als het kopen van een woning. Dat zijn twee verschillende zaken. De heer Olivier haalt beide zaken door elkaar. Ik denk dat hulp bij het kopen van een woning - het geven van rentesubsidies of het aanbieden van sociale koopwoningen - de middenklassen helpt. Dat zijn geen armen. Als we iets willen doen voor de middenklassen, dan moeten we dat ook duidelijk zo zeggen. De beleidskeuzen inzake sociale huisvesting zijn verankerd in de Wooncode : 50 percent voor het koopwonen en 50 percent voor het huur-

wonen. De Vlaamse regering heeft daarmee de grenzen van het beleid vastgelegd. Slechts de helft van de middelen gaat naar huurwoningen.

Mijns inziens is er echter een enorme nood aan huurwoningen. Vandaag wordt slechts 5 percent van de huisvestingsbehoeften gerealiseerd met sociale huurwoningen. De behoeften zijn erg groot. Er zijn slechts twee mogelijkheden om iets te doen aan de sociale huisvesting. Dat kan via sociale huisvestingsmaatschappijen en via de privé-markt. Ik betreur het nog steeds dat men niet zonder meer heeft gekozen voor de mensen die het echt nodig hebben, door de kredieten te heroriënteren naar huurwoningen, ten nadele van koopwoningen. Dat gevecht hebben we in het verleden verloren. Maar ik zal blijven herhalen dat dit een van de fundamentele wegen is om iets te doen op het vlak van huisvesting.

De andere onderwerpen zal ik ter sprake brengen op het ogenblik dat we het over de prioriteiten hebben.

De voorzitter : Voor de commissieleden wil ik even verduidelijken dat we hier een maatschappelijke beleidsnota willen opstellen. Deze nota zal dan in de plenaire vergadering worden besproken. Het is de bedoeling dat we hier per prioriteit de inzichten en opvattingen van de verschillende fracties verwoorden. We vragen tegelijkertijd dat iedereen die inzichten ook schriftelijk zou meedelen. Het zou bijgevolg goed zijn als men zich per prioriteit aan een beknopte uiteenzetting zou houden. Op dit ogenblik hebben we het over prioriteit nummer acht.

De heer Herman De Loor : Mijnheer de voorzitter, mijnheer de minister, collega's, armoede heeft vele aspecten en vele oorzaken. Huisvesting is in dat verband erg belangrijk. Mag ik verwijzen naar een voetnoot uit de discussienota ? Voetnoot 46 stelt het volgende : 'Er is op dit ogenblik nood aan 90.000 bijkomende betaalbare huurwoningen'. In de Vlaamse Wooncode is het budget voor de sociale huursector goed voor 750 bijkomende sociale huurwoningen per jaar. Aan dit tempo zal het dus meer dan honderd jaar vergen vooraleer die 90.000 extra woningen beschikbaar zullen zijn. Daar hebben kansarmen geen boodschap aan.

Mevrouw Dua heeft gezegd dat we ons vooral moeten toeleggen op de uitbouw van de sector van de sociale huurwoning. We staan achter dat standpunt, wetende dat ons patrimonium vandaag slechts 5 percent van de woningmarkt uitmaakt. Anderzijds mogen we de mogelijkheid om sociale koopwoningen aan te bieden toch niet uit het oog verliezen, want voor de Vlaamse Gemeenschap is het financieel interessanter om de bevolking een sociale koopwoning aan te bieden. Een sociale huurwoning is immers duurder. U hebt gelijk als u stelt dat niet iedereen bij machte is om een sociale koopwoning te verwerven.

Als we er echter in zouden slagen meer sociale koopwoningen op de markt te gooien, dan zullen mensen die vandaag in een sociale huurwoning wonen en bij machte zijn om de overstap naar een sociale koopwoning te maken, dat ook doen. Dat zal ertoe leiden dat er meer sociale huurwoningen zullen vrijkomen. De huurwoningsector moet een grote prioriteit uitmaken, maar de koopwoningsector mag ook niet uit het oog worden verloren.

Men spreekt over de gemengde projecten, en over de sociale mix. Dat is belangrijk. Dat is eveneens een prioriteit waaraan we aandacht moeten besteden. Aan de andere kant willen we er echter ook voor pleiten dat de laagste inkomens bij voorrang een sociale huurwoning moeten kunnen huren. Daar is reeds veel discussie over geweest. Ik weet dat sommige huisvestingsmaatschappijen terzake financiële moeilijkheden ervaren. In dat verband werd er reeds over gesproken om het plafond, waarvan we toegeven dat het niet aan de hoge kant ligt, op te trekken om op die manier ook andere mensen de kans te geven de sociale huurwoningmarkt te betreden.

Ik ben echter van oordeel dat we hier zeer voorzichtig tewerk moeten gaan. Onze aandacht moet inzake die intrede in deze markt vooral naar de laagste inkomens gaan. Mijnheer de minister, we verwachten toch ook dat de belasting op de leegstand van privé-woningen zal bijdragen tot het drukken van de huurprijzen. Dat is weliswaar een nevenaspect, waarvan we echter hopen dat het invloed heeft op de sociale woningmarkt. Op die manier zullen mensen die nu in bepaalde woningen wonen de mogelijkheid hebben in de privé-woningmarkt terecht te komen.

Hoewel dit effect niet massaal zal zijn, verwachten we dat er hier en daar een aantal sociale huurwoningen vrij zullen komen. We verwachten er dus veel van en dringen erop aan dat streng de hand wordt gehouden aan de belasting op de leegstand. We kennen nu eenmaal onze bevolking : men zal allerlei drogredenen aanhalen om daaraan te ontsnappen. Opdat niet teveel achterpoortjes zouden ontstaan waarlangs men aan deze belasting kan ontsnappen, dringen we dus op strengheid aan.

Globaal geloof ik dat we alles op alles moeten zetten om meer geld vrij te maken voor de sociale woningbouw. Er werden de voorbije jaren inderdaad heel wat inspanningen geleverd. Men mag en kan dat niet ontkennen. Ik verwijs hiervoor bijvoorbeeld nog alleen maar naar de projecten van Domus Flandria, maar we mogen deze sector niet verzwakken op het vlak van de financiële besteding.

Dat is eigenlijk een prioriteit die ik nu vooropstel : volgens mij moeten we opnieuw een aan Domus Flandria verwant project opstarten. Op die wijze kan er meer geld worden vrijgemaakt voor de sociale woningbouw, niet alleen voor de nieuwbouw maar ook en vooral voor de renovatie. Het veralgemeende stelsel van huurtoelagen aan lage inkomensgrenzen lijkt me eveneens een prioriteit. Ook op dit vlak heeft mijn fractie een aantal verwachtingen.

De voorzitter : Ik stel voor dat we overgaan tot de bespreking van prioriteit negen. Dat behelst meer bepaald het vernieuwd sociale huisvestingsbeleid.

De heer Marc Olivier : Mijnheer de voorzitter, dit gaat onder meer over het stelsel van de huurtoelagen. In de nota wordt duidelijk gepleit voor een veralgemeend stelsel van huurtoelagen. In alle eerlijkheid meen ik dat deze gedachtegang met de nodige voorzichtigheid moet worden behandeld. Deze discussie vond reeds plaats in de commissie bevoegd voor het migrantenbeleid, als ik me niet vergis naar aanleiding van het rapport over de huisvesting van het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantengedrag. De cijfers in dit rapport hebben me doen nadenken. Berekent men dit voor het hele koninkrijk België, dan zou een veralgemeend stelsel van huurtoelagen neerkomen op ongeveer 40 miljard frank. Omgerekend zou dat voor Vlaanderen op ongeveer 23 miljard frank neerkomen. Wanneer we rekening houden met alle budgettaire gevolgen, dan meen ik dat een dergelijk systeem vrijwel onbetaalbaar is.

Laten we derhalve eens de omgekeerde redenering volgen, en de vraag stellen wat we qua huisvesting zouden kunnen doen als we over 40 miljard frank beschikten. Daarvoor kunnen we minimaal 12.000 sociale woningen per jaar bouwen. Als we dat negen jaar volhouden, dan hebben we het cijfer waarvan sprake was, van 90.000 tot 100.000 woningen, bereikt. Het gaat dus over een politieke keuze. Eigenlijk kunnen, bij het ter beschikking stellen van meer middelen aan de reële koop- of huursector, die initiatieven misschien in een nieuw perspectief worden geplaatst en afwijken van wat in het verleden werd gebouwd. Wellicht kan meer beknopt worden gebouwd. In plaats van die miljarden zomaar te besteden - wat wel enig nut zal hebben - zullen we misschien meer kunnen doen wanneer we de gedachtegang omkeren of een tussenweg vinden.

De heer Julien Demeulenaere : Ik had graag vernomen waar de heer Olivier dat cijfer van 40 miljard frank haalt en voor wie hij dan in eventuele huurtoelagen zou voorzien.

De heer Marc Olivier : Deze cijfers werden vernoemd in het kader van het rapport omtrent de huisvesting van het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantengedrag. Er werd toen gesproken over een raming van 40 miljard frank, dit in het geval dat men het algemene stelsel van de huurtoelagen voor iedereen zou toepassen.

In de discussie over de huurtoelagen moeten de volgende elementen in overweging worden genomen. Eerst en vooral is er de relatie tussen de huurprijs en de meeropbrengst voor de eigenaars. Hebben we daar een voldoende duidelijk zicht op ? Ten tweede is een zekere spreiding in elk geval positief. Toch moeten we toegeven dat ook op de privé-huurmarkt de kansarmen zich in hoofdzaak concentreren. De feiten bewijzen dit. Daarvoor zijn er twee verklaringen. Enerzijds zoeken zij elkaar, begrijpelijkerwijs, enigszins op. Anderzijds - en we kunnen dit betreuren - zorgt het samengaan van mensen uit een bepaalde lagere categorie er automatisch voor dat meer welstellende mensen verhuizen. Ten derde is het invoeren van het systeem van veralgemening van de huurtoelagen geen structurele oplossing. Ten vierde kennen we reeds een systeem van huurtoelagen, en zou dit huidige stelsel eens moeten worden geëvalueerd. Men zou moeten onderzoeken

ken of mensen wel voldoende op de hoogte zijn van dit bestaande systeem. Misschien moeten we hier ook iets meer ruchtbaarheid aan geven. Aan de andere kant moeten we ons ook afvragen in welke mate het bestaande systeem kan worden aangepast.

Ten slotte is er het probleem van de sociale fraude. We hebben dit al dikwijls aangeklaagd. Iedereen weet dat een aantal mensen die in sociale woningen wonen, er op basis van hun inkomen eigenlijk niet thuishoren. Deze sociale fraude móét worden bestreden, net als alle andere vormen van fraude trouwens. Ik besef maar al te goed dat dit vooral tot het federale bevoegdheidsdomein behoort, maar toch moeten we ook op Vlaams niveau proberen hier iets aan te doen.

Mevrouw Vera Dua : Mijnheer de voorzitter, mijnheer de minister, collega's, prioriteit 9 behelst een vernieuwd beleid inzake sociale huisvesting. In de eerste paragraaf van de tekst lees ik dat de armsten niet echt aan bod komen in de sociale huisvesting : zeker niet in de koopwoningen, en eigenlijk ook zeer moeilijk in de huurwoningen. Mijns inziens is dat een terechte opmerking.

In de tekst staat voorts dat dit vooral te wijten is aan het feit dat de huisvestingsmaatschappijen zich nogal terughoudend opstellen ten opzichte van de armsten in de samenleving. Ik hoop dat het solidariteitsfonds in de Wooncode dit in zekere mate zal opvangen. Zo niet, heb ik dit bij de bespreking van de Wooncode verkeerd begrepen. De minister zal hierbij ongetwijfeld ook zelf nog enige toelichting geven. Misschien moet dit dus in deze tekst enigszins worden aangepast.

Ik vind het zeer belangrijk dat de sociale huisvestingsmaatschappijen zich niet langer kunnen verstoppen achter dat argument. Ze proberen immers duidelijk een te groot aandeel aan marginalen - zoals zij het noemen - te vermijden. Ze hebben liever mensen met een behoorlijk inkomen, zodat ze als huisvestingsmaatschappij ook een zekere standing krijgen. Deze mentaliteit moet dringend veranderen. Dit kan worden bereikt door de functieomschrijving van de sociale huisvestingsmaatschappijen in duidelijker bewoordingen te stellen. Ze moeten er zijn voor diegenen die ze het meest nodig hebben.

Bovendien hebben een aantal collega's er ook al op gewezen dat er momenteel een te klein aanbod aan sociale woningen is. Om dat probleem op te lossen zal de Vlaamse overheid een financiële inspanning moeten leveren ten gunste van de sociale huursector.

In de tekst wordt ook gesproken over het verstrengen van het toewijzingsbeleid. Het is inderdaad belangrijk dat de sociale woningen in de eerste plaats gaan naar de mensen die ze het meest nodig hebben. Jammer genoeg leek de discussie in de commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden me veeleer in de andere richting te gaan. Mijns inziens moeten we zowel in de commissie ad hoc Armoede en Uitsluiting als in de commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden resoluut voor de allerarmsten kiezen. De toewijzingscriteria mogen dus zeker niet worden versoepeld. Integendeel, we moeten nóg selectiever te werk gaan.

De huurtoelage is een zeer penibel discussiepunt. Voor de individuele persoon die met problemen kampt is een huurtoelage uiteraard een grote hulp. Ik ben dus zeker niet gekant tegen het systeem van huurtoelagen op zich. In onze huidige situatie, met een vrijemarktsysteem inzake huurwoningen, ben ik er echter van overtuigd dat een huurtoelagesysteem een negatieve invloed heeft. In dat geval ben ik er zelfs volledig tegen gekant. Momenteel kan een verhuurder immers zelf bepalen welke prijs hij vraagt. Ook voor echte krotten kan hij nog een buitensporig hoge huurprijs vragen. De huurtoelage is dan niet meer dan een aalmoes, die de huurder toelaat die extreem hoge huurprijs te betalen. Hier wordt alleen de verhuurder beter van. Jammer genoeg is dat momenteel de situatie in Vlaanderen.

De heer Julien Demeulenaere : Met de nieuwe Wooncode is dat niet meer mogelijk.

Mevrouw Vera Dua : Dat moeten we nog afwachten. In dit verband moet er op twee niveaus worden gewerkt. Ik ben voorstander van het invoeren van een huurtoelage, maar eerst moet aan een aantal basisvoorwaarden worden voldaan. Vóór het invoeren van een huurtoelage moeten we eerst de huurprijzen reguleren. Er moet een duidelijke binding komen tussen de kwaliteit van een huurwoning en de prijs ervan. Pas daarna kunnen we met huursubsidies werken. Professor Goossens heeft dit trouwens ook in de werkgroep naar voren gebracht.

Om de situatie op de huisvestingsmarkt te verbeteren moet er dus zeer dringend een wijziging komen van de federale huurwet, waarbij de prijs wordt gekoppeld aan de kwaliteit. Dit is inderdaad geen Vlaamse bevoegdheid, maar het Vlaams Parlement kan terzake wel een duidelijk signaal geven. Aan de huidige cowboypraktijken op de privé-huurmarkt moet dringend paal en perk worden gesteld.

Mijnheer Olivier heeft al verwezen naar een initiatief van dit parlement, namelijk het kamerdecreet. Mijn initiatief inzake de Wooncode had jammer genoeg minder succes. Uiteindelijk zal natuurlijk nog in de praktijk moeten blijken wat het effect zal zijn van die richtprijzen. Daarover maak ik me zeker niet te veel illusies. Ik herhaal dat een krachtige wetgeving, die de prijzen koppelt aan de kwaliteit, mijns inziens de enige echte oplossing is voor dit probleem.

Het betaalbaar maken op zich is natuurlijk niet voldoende. De woningen moeten betaalbaar én kwaliteitsvol zijn. Ook de allerarmsten hebben recht op een minimum aan kwaliteit. In dat verband wacht ik af wat het effect zal zijn van het conformiteitsattest.

Agalev was eigenlijk voorstander van een echte woonvergunning. Hierbij werd iedereen verplicht om te voldoen aan de voorwaarden die in de vergunning werden opgelegd. Jammer genoeg is dit afgewezen. Met het niet-verplichte conformiteitsattest heeft men een veel minder strenge regeling aanvaard. In de loop van de volgende maanden zullen we de minister wel eens vragen hoe het precies zit met die conformiteitsattesten.

De heer Julien Demeulenaere : Mijnheer Nicaise, ik vermoed dat u dat bedrag van 40 miljard frank zult proberen te weerleggen. We hebben het hier over 5 à 6 percent van de bevolking. Ik vermoed dat die 40 miljard zal worden besteed aan een veel groter percentage van de bevolking.

Wij zijn daarentegen wel gewonnen voor het pleidooi van de auteur van de nota om huurtoelagen toe te kennen. Dit is immers het enige reële en direct werkzame middel voor mensen die niet over een degelijke woning beschikken en in het merendeel van de gevallen niet op de sociale huurmarkt terecht kunnen. Een degelijke woning ligt immers aan de basis van het hele sociale leven van deze mensen.

De voorwaarde is wel dat er bepaalde beperkingen zijn aan de uitgaven die deze mensen doen voor de huur. Al wie meer dan 30 percent van zijn inkomen aan de huur spendeert - sommigen betalen daaraan zelfs 50 percent van hun inkomen - zou een huurtoelage moeten krijgen. Ik denk dat het voornaamste pleidooi voor onze visie van de heer Nicaise zelf zal komen.

Mevrouw Veerle Heeren : Volgens mevrouw Dua zouden de sociale bouwmaatschappijen er alle belang bij hebben de kansarmen niet te huisvesten. 65 percent van een patrimonium van 120.000 woningen is echter bewoond door mensen met een inkomen van minder dan 400.000 frank. De politiek die de laatste jaren werd gevoerd, wordt voortgezet. Dit mag toch wel worden benadrukt.

Bij prioriteit 9 komt ook het onderdeel over woonbeleid en bewonersparticipatie aan bod. In de discussie-nota haalt men aan dat huisvestingsmaatschappijen zelf moeten instaan voor de woonbegeleiding, zeker in die wijken waar geen buurtwerk voor handen is. Men spreekt ook over wijkraden.

Sinds juni is er een studie op de markt, 'Bewoners schragen sociaal wonen', waarin aanzetten worden gegeven voor de bouwmaatschappijen om bewonersparticipatie en wijkraden te stimuleren. We hebben er alle belang bij om dat werkschrift voor sociaal beheer en bewonersparticipatie in de sociale huursector in de praktijk te implementeren. Er staan heel wat ideeën in over de manieren waarop de sociale bouwmaatschappijen de betrokkenheid met de bewoners kunnen optimaliseren. De bouwmaatschappijen die aan dit rapport hebben meegewerkt, hebben reeds stappen in die richting gezet.

Er moet anderzijds worden gestreefd naar een betere samenwerking tussen de verschillende gespecialiseerde diensten en naar een betere opleiding van huisvestingsambtenaren. De heer Olivier merkte op dat de rol van de gemeenten ook in de Wooncode staat ingeschreven. De gemeentelijke overheid moet hier door haar coördinerende taak de samenwerking tussen de verschillende diensten optimaliseren. Woonbegeleiding zal worden ingeschreven in beheersovereenkomsten die de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij en de bouwmaatschappijen zullen afsluiten.

De vertegenwoordiging van de bewoners in de Vlaamse Woonraad komt vrij summier aan bod. De Wooncode voorziet dat de Woonraad zal worden samengesteld door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, de bouwmaatschappijen zelf, het Vlaams Woningfonds en de gemeenten. Afhankelijk van het onderwerp dat aan bod zal komen, zal men een beroep kunnen doen op experts.

Het lijkt me niet aangewezen om de bewoners daarin een rol te laten spelen. We hebben dit ook gezegd tijdens de discussie over de Wooncode. We moeten de Woonraad gewoon laten functioneren en te gelegener tijd evalueren. Men kan daarin dan nog altijd de bewoners opnemen, indien dit wenselijk zou blijken. Men laat uitschijnen dat de actoren helemaal niet zouden wakker liggen van de belangen van die kwetsbare groep. Ik ontken dat ten stelligste, want uiteindelijk werken zij toch ook voor die groep.

De heer Herman De Loor : Ik trek de bewering van mevrouw Dua in twijfel. Ik geef toe dat er in ons land een vrije huurmarkt is, maar het lijkt me kras om te beweren dat we daarin het enige of het meest vrije land zijn. Er moet echter een reglementering tot stand komen, ook al behoort dit niet tot onze bevoegdheid. Ik ben het daarmee volledig eens.

Bij mijn eerste tussenkomst had ik gezegd dat we gewonnen zijn voor een veralgemeend stelsel van huurtoelagen aan gezinnen met een laag inkomen. Dit moet echter worden gekoppeld aan een kwaliteitsnorm voor de woningen. Men kan dit niet op algemene basis toepassen, maar op een selectieve wijze. Er moeten bepaalde normen in acht worden genomen om huurtoelagen te verlenen. Het is niet onze bedoeling toelagen te verlenen aan krotten. Dit zou enkel de eigenaars ervan ten goede komen, en niet de bewoners van deze krotten.

We pleiten ook voor een strikte toepassing van het conformiteitsattest, waar we heel veel van verwachten.

De heer Carl Decaluwé : Ik had de indruk dat de heer Demeulenaere de tussenkomst van de heer Olivier over de 40 miljard frank niet goed begreep. Dit cijfer werd in 1991 berekend door het Koninklijk Commissariaat voor Migranten, onder het toenmalig voorzitterschap van mevrouw D'Hondt. Men berekende dat er 40 miljard nodig was om iedere Belg een betaalbare woning aan te bieden. Voor Vlaanderen hield dit een bedrag in van 23 miljard frank. De VLD is hiervoor gewonnen en is in elk geval gewonnen voor een bestaansmiddelenonderzoek.

Stel dat deze middelen ter beschikking zijn. Indien we dit negen jaar lang volhouden, dan lossen we het probleem op. Iedere kansarme Vlaming komt zo immers in een sociaalhuurstelsel terecht. Het probleem is echter dat deze middelen er niet zijn. Indien dit wel zo zou zijn, dan hadden we een structurele oplossing. Dit is de essentie.

We kunnen ook in dezelfde periode dezelfde middelen uitbetalen in de vorm van huurtoelagen, waarbij we modaliteiten invoeren, zodat deze toelagen niet aan de eigenaars ten goede komen. Dit is echter geen structurele oplossing. Als men daarentegen in bakstenen investeert, dan heeft men een structurele oplossing, in de veronderstelling dat deze middelen er zijn. Dit moeten we benadrukken. Ik stel vast dat men in Nederland omwille van budgettaire druk afziet van huurtoelagen. Er is kwaliteitscontrole met een puntenstelsel : dat zit goed in elkaar.

Het is inderdaad juist dat 5 percent, een patrimonium van honderdduizend woningen, laag is, maar men moet de hele structuur van de huisvestingsmarkt bekijken. Die bestaat in Vlaanderen voor 70 percent uit eigenaars en voor 25 percent uit privé-huurders. De sociale huurmarkt tussentijdse beslaat 5 percent. Men noemt dat laag in vergelijking met de ons omringende Europese landen, bijvoorbeeld Nederland. Wij kunnen echter nooit de Nederlandse cijfers halen omdat ook de eigendomsverwerving daar veel lager ligt dan bij ons. Als men die 5 percent als norm hanteert, dan moet men het plaatje volledig maken.

Men moet het ook opsplitsen per regio. Ik ben ervan overtuigd dat de enorme inspanningen, die de vorige minister heeft gedaan met Domus Flandria in bepaalde regio's en steden, hun invloed hebben op de huurprijzen in de wijken waar plotseling honderd, tweehonderd of driehonderd sociale huurwoningen of appartementen vrijkomen.

Ik wil een nuance aanbrengen aan wat mevrouw Dua zegt over de bouwmaatschappijen die hun beleid bepalen omwille van rijkdom en uitstraling. Als ik de cijfers, vooral dan de winstcijfers, en de balansen van de maatschappijen zie, dan is er veel beterschap ten opzichte van de voorbije jaren. Toen kenden veel maatschappijen financiële problemen, ondanks het feit dat de vorige minister en nu ook de huidige minister, meer en meer de nadruk legden en leggen op de problematiek van de kansarmen.

De heer De Batselier stelde voorop dat 40 percent van de mensen met een inkomen onder 400.000 frank voorgaan in het toewijzingsstelsel. Ook de cijfers van mevrouw Heeren tonen aan dat de echte kansarmen in de laagste doelgroepen meer en meer doorwegen in het sociale huurstelsel. Tezelfdertijd is de financiële situatie van de bouwmaatschappijen de jongste jaren verbeterd. Het argument dat enkel met financiën rekening wordt gehouden is dus niet correct.

Essentieel is dat veel raden van bestuur van bouwmaatschappijen wijzen op de leefbaarheid in een wijk of gemeente. Dat is een van de grote uitdagingen. Het verwondert me dat er in de nota niet wordt verwezen naar het huidige sociale huurstelsel. In paragraaf vijf van artikel vijf wordt de mogelijkheid van een sociale mix geschapen. De vraag is hoe we dit gaan invullen om de leefbaarheid in die wijken te realiseren. Dat is volgens mij een van de essentiële vragen in dit debat.

De minister heeft recent al een aantal bijzonder belangrijke aanzetten gegeven met voorstellen over de leefbaarheid in sommige gemeenten en in bepaalde woonwijken, over investeringen en gemeenschapsvoorzieningen. Ik stel me echter nogmaals de vraag hoe men het toewijzingsbeleid zal invullen om die sociale mix te realiseren ?

Een tweede element is het volgende. Veel gemeentebesturen weigeren sociale bouwprojecten te realiseren omwille van de leefbaarheid. Daarom wil ik opnieuw verwijzen naar de tussenkomst van mevrouw Heeren in verband met de Wooncode, de coördinatie en de beheersovereenkomsten. Als we vaststellen dat er in bepaalde gemeenten een probleem is, hoe zullen we hen, tegen de wil van bepaalde bestuursorganen in, opleggen om er iets aan te doen ? Dat is een grote uitdaging, en deze accenten moeten worden gelegd.

Dan is er nog een laatste element. Waarom zouden we de eigendomsverwerving van kansarmen ook niet promoten ?

Mevrouw Vera Dua : Mijnheer de voorzitter, ik was een punt vergeten bij mijn tussenkomst. Het gaat over de impact van de overheid op de privé-huurmarkt. Op dit belangrijk punt kan men verder ingaan. Het sociaal beheersrecht is nu zeer beperkt ingeschreven in de Wooncode.

Er werd al aangehaald dat 25 percent van de woningen deel uitmaken van de privé-huurmarkt. Daarvan zijn een gedeelte goede woningen die aan hoge prijzen worden verhuurd. Het gaat om huurders met een hoog inkomen. Er is echter een belangrijk segment, namelijk de secundaire huurmarkt, waar we geen greep op krijgen omdat we geen federale bevoegdheid hebben.

De Vlaamse overheid kan er echter via het sociaal beheersrecht wel een greep op krijgen, maar in de Wooncode is dat beperkt tot twee categorieën. Ik vraag mij af of het niet mogelijk is overheidsinstellingen een soort beheersrecht te geven in die secundaire huurmarkt om ze op die manier te reguleren en toegankelijker te maken voor privé-personen.

Ten tweede zijn er de sociale verhuurkantoren. Momenteel zijn dat nog beperkte privé-initiatieven, maar ze kennen wel een groei : ze kennen ongelooflijk veel succes. Daar moet meer in worden geïnvesteerd om ervoor te zorgen dat die instanties de schakel kunnen vormen tussen problematische huurders en problematische huizen - want daar komt het op neer. Dat kan ten dele een oplossing zijn voor de secundaire huurmarkt.

De voorzitter : Er werd een aantal malen gevraagd of we een en ander niet kunnen uitbreiden naar andere problematieken. De opdracht van de heer Nicaise bestond er echter in een aantal echte prioriteiten voor te stellen, binnen het beperkte bestek van de studie. Natuurlijk kan dit enorm worden uitgebreid, maar wij wensen ons aan die prioriteiten te houden.

De heer Ides Nicaise : In de eerste plaats zou ik de mensen in de zaal willen bedanken voor de vele constructieve opmerkingen. Als ik er niet op inga is dat een teken dat ik het er volledig mee eens ben en dat er dus rekening mee zal worden gehouden bij de redactie van de beleidsnota.

Ik wou op een paar knelpunten terugkomen, maar eerst wou ik een vraag stellen. Ik geef eerlijk toe dat huisvesting niet mijn specialiteit is. Er werd gesproken over het solidariteitsfonds dat een oplossing zou vormen voor het perverse mechanisme waarbij sociale huisvestingsmaatschappijen niet geneigd zijn om echte kansarmen op te nemen. Heeft dat solidariteitsfonds ook supplementaire middelen gekregen van de Vlaamse Gemeenschap ? Indien niet, dan kan het solidariteitsfonds wel een herverdeling van middelen tussen maatschappijen teweegbrengen en voor sommige maatschappijen, die echt voorrang geven aan de meest kansarmen, een verlichting van de lasten betekenen. Ik vraag me wel af of het uiteindelijk niet veel meer is dan een herverdeling van de armoede. Ik druk het misschien wat te scherp uit, maar ik stel de vraag of dat solidariteitsfonds wel echt een oplossing is.

Verder zou ik wat uitvoeriger willen ingaan op het stelsel van de huurtoelagen. Ik zal beginnen met dat bedrag van 40 miljard frank. U hebt gelijk, mijnheer Demeulenaere, ik wou daar graag op antwoorden. Ik heb de studie niet opnieuw bekeken voor ik naar hier kwam, maar ik heb ze doorgenomen op het moment dat ik deze nota schreef. Het stelsel op basis van die 40 miljard frank lijkt mij inderdaad een nogal mild systeem. Ik vind het eigenlijk jammer dat het Koninklijk Commissariaat voor de Migranten in zijn rapport destijds uitpakte met een enkel scenario dat nogal mild en breed was, en dat op basis van dat cijfermateriaal het voorstel toen is afgeschoten. Het moet mogelijk zijn eerst te beginnen met een bepaald budget dat men ter beschikking heeft en daarna een realistisch scenario op te bouwen. Zo kunnen we aan een degelijk systeem werken dat in de toekomst eventueel uitbreiding neemt.

Ten tweede is dat bedrag van 40 miljard frank er nu niet. Het is dus overduidelijk dat het probleem niet op negen jaar kan worden opgelost - toch niet via de sociale huisvesting.

Wanneer we ten derde de prioriteit blijven leggen bij de sociale huisvesting als het kanaal bij uitstek, dan gaan alle supplementaire investeringen wel in de goede richting. We moeten dan echter rekening houden met het feit dat een deel van die nieuwe sociale woningen koopwoningen zullen zijn en een deel huurwoningen, en dat niet alle huurwoningen naar de meest kansarmen zullen gaan. Het eenvoudig rekensommetje gaat dus niet op dat op negen jaar alle kansarmen zullen zijn gehuisvest via de sociale huurmarkt.

Bovendien vraag ik me af of het werken via de sociale huurmarkt wel een fundamentele oplossing is vanuit sociaal oogpunt. Men wordt er zich steeds meer van bewust dat er concentratiebuurten ontstaan binnen de sociale huurmarkt, die verworden tot getto's, soms zelfs na enkele jaren nadat de nieuwe woningen zijn gebouwd. De bakstenen zijn er dan wel, maar het sociaal weefsel is er niet meer. In die zin is het geen oplossing. De sociale huurmarkt kan ook werken via kleinschalige projecten, inbreiding, gemengde projecten en dergelijke, maar dat is niet gemakkelijk. Het is veel gemakkelijker een groot terrein te kopen aan de rand van de stad en daar tegen een lage prijs grote blokken te bouwen. Ik begrijp ook dat men dat doet, gezien de beperkte middelen.

Dit zijn mijn bedenkingen bij het principe van de huurtoelagen. Ik blijf er dus voorstander van dat huurtoelagen een meer evenwichtige oplossing zouden kunnen teweegbrengen.

Er zijn ook enkele kritieken op het systeem van huurtoelagen zelf. Ten eerste is er de kritiek dat huurtoelagen de huurprijzen op de vrije markt omhoog zouden kunnen jagen. Deze kritiek moet men in de gaten houden maar mag men niet a priori overdrijven. Men zou immers hetzelfde kunnen zeggen van andere sociale voorzieningen : jagen studietoelagen de kosten van het onderwijs omhoog of jagen tegemoetkomingen voor kinderopvang de prijzen voor kinderopvang omhoog ? Men mag geen appels met peren vergelijken, maar via een degelijke reglementering - en de Wooncode is een stap in de goede richting - kan men de huurprijzen in het algemeen onder controle houden.

Bovendien moeten we niet dromen van een stelsel van huurtoelagen dat 50 percent van de bevolking zou dekken. Het gaat om een stelsel dat in de eerste plaats zeer selectief naar de allerlaagste inkomens zou gaan, gezien de erg beperkte middelen. Indien we 5 of 10 percent van de bevolking dekken met zo'n systeem, zal dat niet meteen de huurprijzen de hoogte injagen, zeker niet als het een anoniem systeem is dat

administratief wordt afgehandeld tussen de huurder en de administratie, en waar de verhuurder geen enkele weet van heeft.

Ik heb nog enkele opmerkingen over de modaliteiten van huurtoelagen. Er werd gepleit voor het voorwaardelijk koppelen van huurtoelagen aan ten eerste de huurprijs en ten tweede de huurkwaliteit. Ik bedoel onrechtstreeks aan de huurprijs door de huurtoelage toe te kennen bijvoorbeeld aan al wie meer dan 30 percent van zijn inkomen betaalt aan huur. De facto komt dat neer op een koppeling van de huurtoelage aan de huurprijs en de huurkwaliteit.

Ik begrijp de argumenten pro zeer goed, maar ik zou toch willen waarschuwen voor mogelijke perverse effecten. Dit zou kunnen betekenen dat mensen die extra zuinig zijn met hun uitgaven bijvoorbeeld niet in aanmerking komen voor een huurtoelage, en dat mensen die geen woning van degelijke kwaliteit vinden ondanks al hun zoektochten, ook niet in aanmerking komen voor een huurtoelage. Ik ben voorstander voor een systeem van huurtoelagen dat quasi forfaitair is, namelijk dat onafhankelijk zou zijn van de prijs en van de kwaliteit van de woning. Dat wil niet zeggen dat men de markt maar aan de vrije loop moet overlaten, maar men moet de controle op de huurprijzen en de huurkwaliteit niet rechtstreeks uitoefenen via een systeem van huurtoelagen als dusdanig, maar via andere instrumenten, zoals bijvoorbeeld het conformiteitsattest. Men kan zelfs de mogelijkheid openlaten via de administratie van de huurtoelagen, om eventuele klachten van huurders in verband met de prijs en de kwaliteit van hun woning naar boven te laten doorstromen en op die manier onrechtstreeks in te grijpen. Het rechtstreeks koppelen van de huurtoelagen aan prijs en kwaliteit vind ik een gevaarlijke werkwijze.

De heer Carl Decaluwé : Mijnheer de voorzitter, ik vind de benadering van de professor veeleer theoretisch. Als men de huisvestingsmarkt loslaat in het kader van de eigendomsondersteuning ten gunste van investeringen ten aanzien van kansarmen, laat men de mensen die men over de drempel trekt om eigenaar te worden, ook langer zitten op de huurmarkt. Hier plaatst men de kansarmen opnieuw in de verdrukking op de huurmarkt. In het hele mechanisme zijn er duidelijk linken tussen eigendom en huursector.

Het verwondert me dat men zegt dat er geen link is tussen huurtoelagen en huurkwaliteit, en de rest. Als men zoiets zegt, zijn we de helden van het jaar voor het eigenaarssyndicaat. Dit kan niet, want het zou een echte subsidie zijn voor de eigenaars.

Aan de andere kant wil ik opnieuw wat nuanceren ten aanzien van de eigenaars. We moeten ze niet al te veel ontmoedigen. Als we ze immers te veel ontmoedigen en zij hun kapitaal terugtrekken uit het vastgoed om het elders te beleggen, dan komt men ook in de problemen. Op de huisvestingsmarkt is het constant balanceren op een slappe koord. Men moet met alle actoren rekening houden, want als er één te snel afhaakt, zit men in de problemen. Ik hoop dat deze stelling over de huurtoelagen niet in één of andere resolutie of document terechtkomt van het Vlaams Parlement, want dan zal het eigenaarssyndicaat ons feliciteren, en dat kan niet de bedoeling zijn.

Mevrouw Vera Dua : Ik heb twee opmerkingen. Ten eerste vind ik professor Nicaise zeer pessimistisch over de haalbaarheid van kleinschaligheid. Ik vind kleinschaligheid zeer belangrijk ten aanzien van de huisvestingspolitiek, en ik acht ze mogelijk. Misschien zal het meer kosten, maar men moet bereid zijn deze prijs te betalen om een antwoord te bieden aan de gettovorming. Ik vind dat dit probleem trouwens wordt overdreven. Ik pleit ervoor om in de tekst te zetten dat kleinschaligheid een doelstelling is.

Ten tweede sluit ik me ten aanzien van de huurtoelagen bij de heer Decaluwé aan. Professor Nicaise stelt dat iemand op basis van zijn inkomen een huurtoelage moet krijgen, zonder te kijken waar en hoe men woont. Ik zie dit meer als een aanvullend bestaansminimum. Ik zou dit niet meer in de huisvestingsproblematiek onderbrengen, want dan geraken we inderdaad in de problemen ten aanzien van de eigenaars. Dit zou gewoon een bijkomende steun zijn aan mensen met een laag inkomen. Ik ben voorstander van een huurtoelage onder alle voorwaarden die ik daarnet heb opgesomd.

De heer Jacky Maes : Ik wou hier enkel aan toevoegen dat de stelling van de professor mij een beetje verbaast, want eigenlijk komt een en ander neer op een afbouw van de wooncode. Het themadebat over armoede betekent in feite dat we straks aanbevelingen moeten formuleren met betrekking tot alle facetten. Zeggen dat er een wooncode is en het daarbij laten, kan gewoon niet.

Wat onze aanbevelingen naar de privé-sector toe betreft, wens ik te benadrukken dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de goede eigenaars en de huisjesmelkers. In onze aanbevelingen moeten we opnemen dat die huisjesmelkers strenger worden aangepakt en dat de huurprijzen worden gekoppeld aan de kadastrale waarde. Pas dan zou een huurtoelage mogen worden toegekend. Als men rekening houdt met de inborst van sommige van die huisjesmelkers, dan zullen die mensen die huurtoelage inderdaad gewoon aanzien als een middel om nieuwe inkomsten binnen te rijden. In het kader van de opdracht van dit themadebat moeten we daarom zaken op tafel durven leggen die verder reiken dan waarin de wetgeving voorziet.

De heer Carl Decaluwé : Ik wilde nog even ingaan op de opmerking dat bepaalde bouwmaatschappijen geen kansarmen opnemen. Zou het niet interessant zijn om daar, in aanwezigheid van de voogdijminister, namen op te kleven ? Ik zou toch graag eens weten waarover we exact praten. U weet dat ik iemand ben die graag met concrete voorbeelden werkt, want die kunnen ons helpen daadwerkelijk op te treden.

De heer Julien Demeulenaere : Ik wilde graag de aandacht van de commissieleden erop vestigen dat niemand hoeft te weten wie uiteindelijk een huurtoelage krijgt. Zeker de verhuurder niet, want u kunt zich voorstellen wat die kan doen als hij verneemt dat zijn huurder een toelage krijgt.

Daarom zijn we ook geen voorstanders van een veralgemeend stelsel. Als iedereen evenveel krijgt, komt dit voor ons - zoals mevrouw Dua het al stelde - neer op een verhoging van het bestaansminimum. Daarom stellen wij voor dat selectief zou worden gewerkt op basis van inkomens of percentages. Men zou uiteraard ook nog andere normen kunnen invoeren, bijvoorbeeld het aantal kinderen. Er moet een techniek worden uitgewerkt, maar ik denk niet dat het de taak is van de commissie om dit in detail te doen. Het belangrijkste is evenwel dat niet iedereen hoeft te weten wie een toelage krijgt.

De heer Ides Nicaise : Om misverstanden uit de weg te gaan wil ik eerst zeggen dat een huurtoelage geen aanvullend bestaansminimum is, en wel om drie redenen. Ten eerste omdat deze toelage zich alleen richt tot huurders. Men mag niet vergeten dat er ook bestaansminimumtrekkers zijn die zelf eigenaars zijn. Ten tweede omdat men er niet naar het OCMW voor hoeft te gaan, iets wat de mensen niet graag doen. Ten derde omdat het stelsel zodanig kan worden uitgebouwd dat het geen armoedeval inhoudt. Met armoedeval wordt bedoeld dat elke frank inkomen die men bijkomend krijgt, aan de bovenkant wordt afgeroomd doordat de uitkering vermindert. Bij een huurtoelage kan men het systeem geleidelijk afbouwen, dus gedeeltelijk omgekeerd evenredig met het inkomen uitkeren. Om die drie redenen is het dus geen aanvullend bestaansminimum.

De heer Marc Olivier : Ik wilde de professor vragen hoe hij het inkomen van die mensen denkt te achterhalen. Door verklaringen op erewoord ? Er is maar één instantie die op een goed onderbouwde manier het inkomen met enige vorm van zekerheid kan achterhalen, en dat is het OCMW. Verklaringen op eer en de inkomens uit de getuigschriften, zoals we die nu kennen in de bouwmaatschappijen, zijn onvoldoende om het reële inkomen te achterhalen. De hele discussie over het belastbaar inkomen is een verkeerde discussie voor het vastleggen van alle soorten toelagen, waaronder bijvoorbeeld de studietoelagen.

Daarom zouden we moeten komen tot wat ik een sociaal gebruteerd inkomen zou noemen. Dat begrip moet in ons land worden ingevoerd. Hoeveel mensen bijvoorbeeld krijgen een studietoelage, maar hebben daar in feite geen recht op ? We kunnen dit ook naar de huurtoelage doortrekken. Ook daar moet worden gezocht naar een reële en gezonde basis voor het vaststellen van het inkomen. Daarvoor verwijs ik opnieuw naar het bestaansminimum, omdat er een grondig onderzoek naar de bestaansmiddelen gebeurt.

De heer Ides Nicaise : Er zijn uiteraard verschillende scenario's mogelijk. Een mogelijk scenario is dat de OCMW's inderdaad de huurtoelage uitkeren. Ik ben daar eerlijk gezegd geen grote voorstander van.

Anderzijds ben ik helemaal niet zo pessimistisch wat de controle op de inkomens betreft. U vraagt zich bijvoorbeeld af hoeveel mensen ten onrechte een studietoelage ontvangen. Ik durf u met de hand op het hart te zeggen dat het er niet zo veel zijn. De reglementering met betrekking tot de studietoelagen is immers bijzonder verfijnd en kan ook voor de sociale huisvesting model staan.

Wat de modaliteiten van huurtoelagen betreft, begrijp ik zeer goed de bekommernis dat het niet om een inkomenssupplement zonder meer moet gaan, maar dat het uiteindelijk toch wenselijk is dat de persoon in kwestie daarmee een degelijke woning kan bewonen. Ik bedoel in elk geval geen puur forfaitaire uitkering. Er zouden uiteraard in de eerste plaats criteria met betrekking tot het inkomen zijn. Dat kan dan via fiscale weg gebeuren, desnoods met de nodige correcties. Men kent naast het netto belastbaar inkomen nog tal van andere elementen van de welvaart. Ook de gezinsomvang zou uiteraard een basiscriterium zijn. Net zoals in de andere systemen zouden dit dus de twee basiscriteria vormen.

Wat de verhouding kwaliteit-huurprijs betreft, wou ik toch waarschuwen voor mogelijke perverse effecten. Wat doet u met mensen die, omwille van hun zwakke sociale positie, er niet in slagen een woning van voldoende kwaliteit te huren ? Laat u die mensen in de kou staan ? Dit zou kunnen leiden tot een paradox, ja, zelfs een Mattheuseffect.

Mevrouw Patricia Ceysens : Ik denk dat het niet de bedoeling kan zijn in één exclusief stelsel te voorzien. Men moet met een mix kunnen werken en voor elk gezin bijna een formule op maat uitwerken op grond van wat voor dat gezin het belangrijkste is.

Dat we hier de eigenaarssyndicaten zouden promoten zoals de heer Decaluwé het karikaturaal heeft gesteld, is absurd. Men heeft hier reeds terecht opgemerkt dat er eigenaars van diverse pluimage zijn. Er zijn eigenaars die kleine, maar nette en degelijke woningen aanbieden tegen schappelijke prijzen. Anderzijds zijn er de huisjesmelkers die een duivenkot zouden durven verhuren voor zoveel mogelijk geld.

Door een handicap om te buigen tot een troef - dus door van de uitkering van die huurtoelage een toezicht te maken op kwaliteit - zet men een grote stap vooruit. Dat niet iedereen daarvoor te vinden is en dat niet iedereen met een huurtoelage zal kunnen worden geholpen, is ook vrij evident.

U doet nu alsof we alleen nog maar huurtoelagen zullen hebben. Dat is geenszins het geval. We moeten streven naar een mix van een aantal instrumenten. Pas dan zullen mensen in hun individuele situatie kunnen worden geholpen.

Mevrouw Vera Dua : Mijnheer de voorzitter, hoe ziet een en ander er concreet uit ? In de grote steden betalen mensen met lage inkomens 10.000 à 12.000 frank per maand voor de huur van een woning die deze prijs niet waard is. Meer kunnen ze niet besteden. Hoe zal het systeem van de huurtoelage dit probleem corrigeren ? Nu raken dit soort woningen dikwijls niet verhuurd omwille van de grote wanverhouding tussen prijs en kwaliteit. De eigenaar wordt bijgevolg verplicht om ofwel de prijs te laten dalen, ofwel kwaliteitsverbeteringen uit te voeren. Indien de overheid aan mensen uit een bepaalde inkomensklasse een huurtoelage geeft van 4.000 frank, dan zullen zij een huis van 12.000 frank maar van slechte kwaliteit, wel huren, want dan zullen ze deze prijs kunnen betalen.

Mevrouw Patricia Ceysens : Mijnheer de voorzitter, er wordt gezegd dat de huurtoelage enkel zal worden gegeven indien de woning aan een bepaalde kwaliteitsnorm voldoet. Indien de toelage niet wordt gegeven, moeten de betrokkenen via een ander stelsel worden geholpen. Ik ken een aantal plaatsen waar eigenaars met de gemeente een compromis sluiten. Ze zijn dan bereid om verbeteringen aan de woning aan te brengen indien ze daardoor een hogere huurprijs kunnen vragen. Er bestaan verschillende manieren om de problemen op te lossen.

Mevrouw Vera Dua : Mevrouw Ceysens, u koppelt het geven van een huurtoelage aan het stellen van eisen aan de verhuurder, maar de verhuurder heeft hiermee niets te maken. Wat zou het hem kunnen schelen of de huurders een toelage krijgen ? Uw voorstel zal nooit leiden tot een stimulans en zal de verhuurder tot niets kunnen dwingen, want hij heeft niets te maken met het contract tussen de overheid en de verhuurder.

De voorzitter : Zeker niet als het anoniem gebeurt.

Mevrouw Vera Dua : Inderdaad, maar dit maakt deel uit van een andere discussie.

Mevrouw Patricia Ceysens : We moeten daarover later zeker praten. Er bestaat reeds een systeem van huurtoelage, maar het wordt zeer weinig gebruikt. Hierover verscheen onlangs een artikel in de Knack,

waarin stond dat het systeem heel stroef werkt. Zelfs de minister-president uitte zijn ongenoegen over de werking ervan. Het zou veel beter kunnen werken. Het is een goed instrument om een deel van de markt van huurwoningen te deblokkeren.

Volgens ons moet in een aantal elementen worden voorzien. Ten eerste moet een en ander verbonden worden aan het inkomen van de huurder en aan het percentage van de huur in zijn budget. Ten tweede kan de toelage niet worden gegeven voor eender welke woning. Dat zou absurd zijn ! De toelage moet worden gekoppeld aan de kwaliteit van de woning.

De heer Carl Decaluwé : Mijnheer de voorzitter, het huidige systeem zou vlot kunnen werken indien de minister-president erin zou slagen zijn aandeel van de begroting hiervoor te verdubbelen. Het systeem vormt niet het probleem.

We moeten ons afvragen of we, ondanks de beperkte middelen, goed bezig zijn. Ik stel vast dat een groot aantal van de huurtoelagen geconcentreerd zijn in Antwerpen en Gent. De bouwmaatschappijen en de betrokken stadsbesturen spelen immers gretig in op dit systeem. Ik vraag mij af wat er gebeurt als men een groot sociale woningcomplex renoveert en aanpast aan het modern comfort. De mensen die de woning opnieuw betrekken kunnen dan een beroep doen op een huurtoelage omdat de basishuurprijs wordt opgetrokken. Het verschil wordt dan via de huurtoelage overbrugd.

In verband met de financiële leefbaarheid van een bouwmaatschappij, vraag ik mij af of het instrument wel goed is. Misschien moeten we onze aandacht meer richten op de mensen die van een slechte woning naar een goede uit de privé-sector verhuizen. Het is noodzakelijk dat we een goede analyse maken van wie waarvan gebruik maakt. Daarna kunnen we ons afvragen in welke richtingen we kunnen verfijnen en uitbreiden. Dit is volgens mij een essentieel aspect van de discussie.

Ik ben het er niet mee eens dat een algemeen stelsel van huurtoelagen een verspreiding van de kansarmen zou inhouden en de gettovorming zou bestrijden. Ik heb hierover een aantal studies gelezen, die weliswaar een aantal jaar oud zijn. De minister laat nu een studie maken over kansarme buurten en wijken, maar uit de studie van professor Kesteloot op het einde van de jaren tachtig is reeds gebleken dat ook de kansarmen die een privé-woning huren geconcentreerd leven in bepaalde delen van wijken en steden.

De stelling dat de gettovorming zou worden tegengewerkt indien ook deze mensen zouden worden geholpen via huurtoelagen, moet worden genuanceerd. Hier moet eerst een wetenschappelijk onderzoek over worden verricht. De sociale verhuurkantoren spelen een bijzonder belangrijke rol. Indien zij hier en daar in de stad privé-woningen moderniseren en indien het systeem van huurtoelagen naar deze buurten wordt uitgebreid, dan zal de gettovorming worden tegengehouden. We moeten echter eerst een analyse maken van het huidige systeem van huurtoelage, vooraleer we beslissen om het in een bepaalde richting uit te breiden en bepaalde opties te nemen.

De heer Jacky Maes : Mijnheer de voorzitter, ik wil een praktisch voorbeeld geven van hoe met huurtoelagen kan worden omgesprongen. Ik heb het niet over Antwerpen of Gent, maar ik geef u het voorbeeld van Bredene. Eigenaars die er een woning verhuren aan kansarmen merkten vroeger dikwijls op dat zij er niet zeker van konden zijn dat ze hun centen zouden ontvangen. Het gebeurde immers dat de huurders plots uit de woning vertrokken.

We hebben de eigenaars dan gevraagd hoeveel ze voor het gebouw wilden krijgen. Als ze bijvoorbeeld 90.000 frank huurgeld eisen voor zeven flats, dan stelden wij hen voor om het hele gebouw te huren, zodat ze zeker kunnen zijn van hun inkomen. Wij laten de kansarmen in deze flats wonen.

Wat de huurtoelage betreft, hebben wij bepaald dat die maximaal één derde van het inkomen mag bedragen. De regeling werkt perfect.

Mevrouw Patricia Ceysens : Mijnheer de voorzitter, ik ben geen specialist op het gebied van de huisvestingsproblematiek, maar ik dacht dat de algemene regel voor het bekomen van een huurtoelage inhield dat er een verbetering aan de woning moet worden gedaan.

De grote handicap van de huidige huurtoelage is dat die wordt gereserveerd voor de categorie mensen met een behoorlijk inkomen. De barema's hiervoor zijn hoger dan degene die worden gehanteerd om in aanmerking te komen voor sociale huisvesting. Het lijkt mij absurd om dit onderscheid te maken. De drempel voor het verkrijgen van de premie werd op een arbitraire manier hoger gehouden.

Wat de gettovorming betreft zijn er uiteraard ook concentraties van woningen. Traditioneel zijn dit arbeidershuisjes die heel wat jaren geleden werden gebouwd en nu erg verpauperd zijn. In dergelijke huisjes wordt heel weinig geïnvesteerd. Vroeger werden deze huisjes in bepaalde wijken ingeplant. De troef van die wijken met aaneengeschaalde huisjes is dat er geen enorme hoogbouw voorkomt. Gedurende een bepaalde periode werd heel veel hoogbouw in een bepaalde bouwstijl gerealiseerd. Ik hoop dat hiermee voorgoed komaf werd gemaakt, want de hoogbouw is erg nefast gebleken.

Ik ga er dus mee akkoord dat er altijd concentraties zullen zijn. Ik kan mij niet inbeelden dat er in Tervuren aan de rand van het prachtige park verpauperde huisjes zouden liggen waarvan via een huursubsidie iets prachtigs kan worden gemaakt. Er zijn concentraties, maar aan de andere kant ziet iedereen die door Vlaanderen rijdt af en toe eens een kleine woning die in aanmerking kan komen voor een huurtoelage, al is die woning helemaal niet in een getto gesitueerd.

Sociale huisvestingsmaatschappijen realiseerden vroeger op goedkope gronden buiten de steden zeer grote projecten. Dat zijn de echte storende elementen geworden.

De voorzitter : Als er geen opmerkingen meer zijn over de prioriteiten, dan sluiten we die discussie af. Ik wil eindigen met de voorstellen inzake de kwaliteitsbevordering voor de thuislozenzorg en woonwagenterreinen.

De heer Jacky Maes : Een van de dringendste problemen is de permanente campingbewoning. Dat wordt een echt drama. Aan de kust alleen al zijn er 1600 mensen die permanent op een camping wonen. De minister heeft goede intenties en zegt dat mensen die zes maanden op een camping verblijven voorrang hebben in de sociale huisvestingssector.

De tijd dringt echter. Er zijn een aantal mensen die vrijwillig op een camping wonen, maar er zijn er een heleboel die kansarm zijn. Daar moet dringend een oplossing voor worden gevonden.

Mevrouw Ria Van Den Heuvel : Ik wil het hebben over de woonwagenterreinen. Die problematiek is slechts minimaal uitgewerkt en vraagt zeker meer aandacht. We moeten niet enkel voorzien in de nodige brugfiguren, die bemiddelen bij conflicten, er moet ook dringend worden geïnvesteerd in het aanleggen van woonwagenterreinen. De reglementering die momenteel wordt gebruikt om lokale en provinciebesturen aan te zetten om daarin te investeren is absoluut onvoldoende. Er gaat geen enkele stimulans en verplichting vanuit. Wij zijn van oordeel dat lokale besturen verplicht moeten worden om te investeren in woonwagenterreinen. Dat zal ook in onze nota staan.

De heer Carl Decaluwé : Ik volg mevrouw Van Den Heuvel helemaal. In de praktijk is er wel een probleem. Via gewestplanwijzigingen geeft men die woonwagenterreinen een bepaalde plaats. Ik heb echter problemen met die procedure. De minister van Ruimtelijke Ordening zegt in dit parlement dat het inplanten van woonwagenterreinen een uitgesproken zaak is voor de provincie- en gemeentebesturen en dat dit pas kan gebeuren na een afbakening van de stedelijke gebieden.

We stellen echter vast dat men van bovenaf exacte plaatsen bepaalt in de gewestplannen. De betrokken gemeentebesturen weten dan wel dat die terreinen op komst zijn, maar worden niet voldoende geïnformeerd inzake de motivering. Men zal zich zo afzetten tegen het dossier en dat is niet goed. Er moet een boodschap vanuit de commissie komen om inzake de procedure met de nodige voorzichtigheid tewerk te gaan om een goed resultaat op het terrein te bekomen.

Mevrouw Ria Van Den Heuvel : Ik ben het eens met de heer Decaluwé dat er sensibilisering en voorlichting moet komen. De lokale besturen moeten bij de beslissingen worden betrokken.

Ik wil nogmaals onderstrepen dat ik vrij gelukkig was met het initiatief van de minister van Ruimtelijke Ordening. Er is eindelijk een klein signaal gekomen van de overheid dat die problematiek belangrijk is.

De voorzitter : Ik wil de collega's van de commissie voor Huisvesting bedanken voor hun deskundige inbreng. We sluiten hiermee onze discussie. De volgende stap is dat er vanuit het redactiecomité een voorstel van maatschappelijke beleidsnota komt, waarna we de plenaire discussie zullen voeren.

Mevrouw Ria Van Den Heuvel : We hebben een afspraak dat er vóór 15 november nog nota's mogen worden ingediend. Kunt u wat duidelijkheid brengen over de verwachtingen daaromtrent ? Ik ben aan die nota aan het werken en heb de neiging om erg uitgebreid te werk te gaan. Wat is de bedoeling ?

De voorzitter : Er moet prioriteit per prioriteit worden gewerkt. Wat elke fractie in de discussies heeft aangebracht, moet heel beknopt op een blad worden weergegeven. Er moet duidelijk naar voren komen wat de verschillende standpunten zijn.

BIJLAGE 6.6

Gedachtenwisseling in de werkgroep Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen
op 24 november 1997 betreffende de conformiteit van de discussienota
met de resolutie betreffende armoedebestrijding van 19 juni 1996

Samenstelling van de werkgroep :

Voorzitter : Mevrouw Ria Van Heuvel

Vaste leden :

De heer Jan Béghin, mevrouw Veerle Heeren, de heer Hugo Marsoul, mevrouw Riet Van Cleuvenbergen,
mevrouw Mieke Van Hecke

Mevrouw Yolande Avontroodt, mevrouw Patricia Ceysens, mevrouw Anny De Maght-Aelbrecht,

De heer Peter De Ridder, mevrouw Lydia Maximus, de heer Guy Swennen

Mevrouw Marijke Dillen, de heer Karim Van Overmeire

Mevrouw Nelly Maes

Mevrouw Ria Van Den Heuvel

Plaatsvervangers :

Mevrouw Sonja Becq, mevrouw Mia De Schamphelaere, mevrouw Trees Merckx-Van Goey,
mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche, de heer Marc Van Peel

De heer Marino Keulen, mevrouw Marleen Vanderpoorten, mevrouw Sonja Van Lindt

Mevrouw Kathy Lindekens, de heer Jef Sleenckx, mevrouw Gracienne Van Nieuwenborgh

De heren Filip Dewinter, Christian Verougstraete

Mevrouw Gerda Raskin

Mevrouw Vera Dua

Zie :

217 (1995-1996)

- Nr. 1 : Voorstel van Resolutie

Dames en heren,

De Werkgroep Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen wisselde op 24 november 1997 van gedachten betreffende de conformiteit van de Discussienota Armoedebestrijding met de Resolutie betreffende Armoedebestrijding, Stuk 217 (1995-1996) - Nr. 1, aangenomen door het Vlaams Parlement op 19 juni 1996.

I. Algemene bespreking

1.1 Het al dan niet benadrukken van de aparte positie van de vrouw in het armoedebestrijding

Mevrouw Vera Dua vestigt er de aandacht op dat in de Discussienota Armoedebestrijding, de vrouwen niet als aparte categorie werden opgenomen. Het zou goed zijn om dit in het einddocument over het armoederapport recht te zetten. De leden van de werkgroep en deze van de ad hoc commissie kunnen hiertoe bijdragen.

Mevrouw Patricia Ceysens is geen voorstander voor het apart belichten van de rol van de vrouw in de armoede. Ook mannen hebben het zwaar indien ze door armoede worden getroffen. Onlangs verschenen hierover enkele artikels in de pers. Indien het de bedoeling is om specifiek de rol van de vrouw binnen de armoede te belichten, dan kan dit steeds door de geïnteresseerde fracties in het plenaire debat gebeuren. De resolutie biedt een zeer algemene benadering betreffende o.a. scholing, huisvesting, plaatsing van kinderen en dergelijke. Het is deze brede benadering die ook in het armoederapport wordt gehanteerd.

Mevrouw Vera Dua is het hier niet mee eens. Vrouwen en mannen staan niet in dezelfde situatie in de armoede, wat niet wil zeggen dat het voor de ene categorie al dan niet zwaarder is dan voor de andere. Het apart benoemen van de categorieën is echter zeer belangrijk. Vrouwen dragen traditiegetrouw meer zorg voor de kinderen. Vrouwen vormen ook een veel kwetsbaarder categorie dan mannen. Velen zijn immers nooit actief geweest op de arbeidsmarkt wat onweerlegbaar gevolgen heeft, vooral voor gescheiden vrouwen. Daarnaast is er de categorie alleenstaande vrouwen met kinderen die veel groter is dan deze van alleenstaande mannen met kinderen. Daarom heeft deze groep specifieke noden. Zo heeft bijvoorbeeld de pensioenwetgeving een andere impact op mannen dan op vrouwen. Het is niet nodig om een aparte lijst met prioriteiten te maken, maar de nadruk leggen op een aparte benadering is wenselijk.

Mevrouw Veerle Heeren sluit zich hierbij aan. Ze haalt het voorbeeld aan van het huisvestingsbeleid, waar men niet noodzakelijk positief moet discrimineren, maar waar men er rekening mee moet houden dat een beleid gericht op kleine woningen slecht is voor vrouwen die hoofdzakelijk de kinderlast dragen en dus behoefte hebben aan een ruimere woning.

Mevrouw Patricia Ceysens vindt dat men in dit geval rekening kan houden met de gezinssamenstelling. Dit geldt dan voor mannen én vrouwen. Ze blijft bij haar standpunt dat een algemene benadering beter is dan het categoriaal werken. Indien men de oorzaken van de armoede aanpakt, dan zal automatisch iedereen worden geholpen die zich in deze situatie bevindt. Om het armoedeprobleem op te lossen is bijvoorbeeld het verhogen van de scholingsgraad zeer belangrijk. Indien blijkt dat er meer vrouwen zijn met een lage scholingsgraad, zal deze categorie automatisch meer worden gehopen door deze algemene maatregel. Hetzelfde geldt voor maatregelen om de kinderlast te verminderen. Indien men daarentegen een categoriaal beleid voert, is de vraag welke categorieën men moet in aanmerking nemen en welke niet. Naast de vrouwen, verdienen misschien ook kinderen, gehandicapten, migranten, werklozen e.d. speciale aandacht binnen het armoedebestrijding. Op deze wijze komt men in een zeer moeilijk klimaat terecht. De ad hoc commissie is gewonnen voor een positieve discriminatie van de armen. Indien binnen deze armen opnieuw een opdeling gebeurt wordt het onbestuurbaar.

Sommige leden wijzen erop dat ook in de beleidsbrief Armoede, ingediend door minister Peeters, (Stuk 821 (1997-1998) - Nr. 1) een pleidooi wordt gehouden om aandacht te geven aan de vrouw binnen de armoede. In dit kader pleiten de meeste leden voor een duidelijke verwijzing naar de problematiek van de vrouw binnen

de armoede. De ervaring leert immers dat in vele beleidsdomeinen een dergelijk signaal nodig is, om de hoofdzakelijk mannelijke beleidsvoerders hun aandacht te richten op de speciale situatie van de vrouw. Men is ermee akkoord dat men niet te ver mag gaan in het categoriaal denken, maar bij de analyse van de problematiek, en bij het invullen van beleidsmaatregelen moet men in elk geval in het achterhoofd houden dat er verschillende categorieën bestaan.

1.2. Opmerkingen betreffende de problematiek van de plaatsing van kinderen wegens armoedesituaties

Mevrouw Vera Dua meent dat in het advies van de Werkgroep Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen duidelijk werd gekozen voor gestructureerde omschakeling van residentiële opvang naar semi- en familiale opvang. Ze heeft de indruk dat dit in de Discussienota Armoedebestrijding niet uit de verf komt.

Mevrouw Patricia Ceysens vindt vooral het voorstel om te werken met ervaringsdeskundigen zeer positief. Dit kan als een nieuw element in het debat worden ingebracht.

1.3. Werk als sociale hefboom

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen meent dat 'werk' in onze maatschappij een zeer belangrijke plaats inneemt. Het bezitten van een baan is een sociale hefboom, waaraan heel veel wordt opgehangen. Indien men vaststelt dat het precies de laaggeschoolde vrouwen zijn die hoog scoren in de werkloosheidstabellen, betekent dit meteen dat zij sociaal niet aan hun trekken komen. Men moet daarom creatief denken over loopbaanonderbreking, met een serieuze vergoeding en zonder dat dit de toekomstige loopbaan of de pensioenrechten hypothekeert. Een billijke regeling voor de loopbaanonderbreking zou voor een groot deel de werkloosheidstabellen zuiveren van niet werkzoekenden.

Mevrouw Vera Dua is het hier volledig mee eens. Een dergelijke regeling komt neer op het principe van een basisinkomen. Dit zou men kunnen invoeren mits een zeer selectieve toepassing.

De heer Peter De Ridder wenst hieraan toe te voegen dat indien men 'werk' als hefboom in de maatschappij erkent, men deze maatschappij ertoe moet verplichten om de arbeid goed te omkaderen. Vrouwen met kinderen moeten kunnen rekenen op een goed uitgebouwd en betaalbaar opvangsysteem voor kinderen. Het concept is echter veel ruimer, en slaat op alle omkaderende aspecten, zoals bijvoorbeeld ook het openbaar vervoer. Indien dit niet kan, moet het werk als hefboom van de maatschappij in vraag worden gesteld.

1.4. Beroepsopleidingen van de VDAB

Mevrouw Vera Dua en mevrouw Ria Van Den Heuvel merken op dat herscholingscursussen niet enkel mogen gericht zijn op mannelijke beroepen zoals bijvoorbeeld bouwvakkers en lassers. Vrouwen die de moed hebben om zich voor dergelijke cursussen in te schrijven, hebben achteraf vaak problemen om hierin werk te vinden. Men moet ook rekening houden met de moeilijkheden van alleenstaande moeders bij de combinatie van werk en gezin.

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen sluit zich hierbij aan, en merkt op dat er voor laaggeschoolde vrouwen weinig interessante cursussen bestaan. Vele van deze opleidingen geven enkel toegang tot nepstatuten. Anderzijds is er veel vraag naar tewerkstelling als hulp voor gezinnen of in PWA's, maar hier bestaat geen aangepaste opleiding voor. Men zou ook kunnen werken met een groep vrouwen die collectief inschrijven voor opleidingen waarvoor traditioneel mannen worden opgeleid. Via de groepsbenadering ligt de drempel minder hoog en zal ook de doorstroming naar het beroep zelf vlotter verlopen.

Mevrouw Patricia Ceysens vindt dat het probleem in dit geval bij de VDAB ligt die geen aangepaste oplei-

dingen aanbiedt. Men hoeft dit niet op te lossen met een categoriaal beleid.

Mevrouw Gerda Raskin benadrukt dat een goed beleid wordt gekenmerkt door het bereiken van de doelgroep. Als de meerderheid van de werklozen uit vrouwen bestaat, zou het logisch zijn dat de meeste bijscholingsprojecten op het bijscholen van vrouwen zijn gericht, met het oog op effectieve tewerkstelling.

Een aantal leden wenst in dit kader de lijst van opleidingen verstrekt door de VDAB nader te onderzoeken.

1.5. Voorleggen van de Resolutie betreffende Armoedebestrijding aan de Commissie Ad Hoc Armoede en Uitsluiting

Mevrouw Veerle Heeren meent dat het nuttig is om de resolutie ter bespreking voor te leggen aan de Commissie ad hoc Armoede en Uitsluiting, met het oog op een grondige bespreking. Vooral de georganiseerde hoorzitting heeft aan actualiteit niets ingeboet en is bijzonder relevant. Dit kan een meerwaarde betekenen voor de commissie armoede ad hoc. Het zou dus goed zijn om daar opnieuw een bespreking te vragen.. Mevrouw Veerle Heeren vestigt er de aandacht op dat zij reeds voorstelde om hier een aparte bespreking aan te wijden. Gelet op de vastgelegde planning is men daar toen echter niet op ingegaan.

Mevrouw Riet Van Cleuvenbergen acht het ook nuttig om de resolutie onder de aandacht te brengen van de verschillende parlementaire fracties. Vermits het armoedebat wordt afgesloten met een plenair debat, kunnen ook daar de belangrijkste elementen van de resolutie worden toegelicht.

Mevrouw Ria Van Den Heuvel, voorzitter van de Werkgroep, concludeert dat de commissie gunstig staat tegenover beide voorstellen. Ze stelt voor om ook het verslag van deze bespreking bij het voorstel van resolutie te voegen.

De Verslaggever,

De Voorzitter,

Gerda RASKIN

Ria VAN DEN HEUVEL