



## **ZONDER OMWEGEN!**

10 JAAR SAMEN  
WERKEN AAN  
MAATSCHAPPELIJKE  
INTEGRATIE



# **ZONDER OMWEGEN!** 10 JAAR SAMEN WERKEN AAN MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE

LiefVandevoort en Virginie De Potter schreven deze publicatie in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie

# VOORWOORD

**10 jaar recht op maatschappelijke integratie en 10 jaar POD Maatschappelijke Integratie is een goede gelegenheid om even achterom te kijken en vooral vooruit te kijken.**

De wet op maatschappelijke integratie bracht een hele omwenteling mee in het beleid rond armoedebestrijding. De nadruk ligt nu op activering en begeleiding van mensen. Niet enkel naar de arbeidsmarkt, maar ook naar een opleiding of om mensen uit eenzaamheid of uit de dakloosheid te halen.

Bovendien is het rechten- en plichtenverhaal ingevoerd. Mensen moeten zelf richting aan hun leven willen geven. Het streven naar zelfredzaamheid moet steeds centraal staan.



*Dat is belangrijk voor mij.*

*Het verkrijgen van een leefloon is immers geen eindpunt, maar is het begin van een nieuw leven.*

De wet schept het kader, maar de invulling die er door de OCMW's aan gegeven kan worden, is individueel en flexibel. OCMW's zijn dan ook de meest geschikte partner om mensen op maat te begeleiden.

Een groep die me nauw aan het hart ligt, zijn de studenten waarvoor het recht op maatschappelijke integratie een kans biedt om een diploma te behalen. Het is de beste investering die de samenleving kan doen om de generatiearmoede te doorbreken. Investeren in een studietraject voor jongeren heeft een zeer hoog rendement.

Een belangrijke wet zoals de RMI-wet kan zich niet veroorloven stil te staan. Armoede staat evenmin stil. Uitkeringen mogen bepaalde gezinskeuzes niet benadelen. De huidige categorieën van leefloon zijn onvoldoende afgestemd op de realiteit van alleenstaande ouders, co-ouderschap, solidaire woonvormen enz. Verder vormt de staatshervorming de gelegenheid om te overdenken op welke manier OCMW's ook van de regio's instrumenten kunnen krijgen om mensen te activeren en om meer synergiën te creëren met bestaande arbeidsbemiddelingsdiensten, met opleidingscentra of met de interimsector.

10 jaar recht op maatschappelijke integratie betekent ook 10 jaar aan gecoördineerd armoedebestrijdingsbeleid. De toenemende aandacht voor armoede is een noodzaak, het bundelen van inspanningen om de armoede te bestrijden, is dat evenzeer. Daarom is er ook nood aan een administratie die hier beleidsvoorbereidend werk kan leveren en die monitoring kan doen. De POD Maatschappelijke Integratie verzorgt eveneens contacten met de lokale besturen, namelijk de OCMW's. De 589 OCMW's bieden begeleiding op maat van mensen in armoede. Het is daarom des te belangrijker dat zij ondersteuning krijgen waar nodig, of het nu gaat over ICT, juridische expertise of mogelijkheden om fraude te bestrijden. Hiervoor is een belangrijke rol voor de POD Maatschappelijke Integratie weggelegd, een rol die in de toekomst enkel nog belangrijker zal worden in de strijd tegen de armoede.

Dit boek kijkt even om naar de inspanningen die de afgelopen 10 jaar gebeurden. Ik wil van de gelegenheid gebruik maken om iedereen die dagelijks zijn steentje bijdraagt in de strijd tegen de armoede te danken: medewerkers van de OCMW's, vrijwilligers, organisaties op het terrein en ook de medewerkers van de POD Maatschappelijke Integratie.

**Maggie De Block, Staatssecretaris voor  
Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding**

# Inhoudstafel

## Voorwoord

### Inleiding

#### Een boeiende zoektocht

### Hoofdstuk 1

Armoede in België

- 1.1. Armoede geschetst
- 1.2. Armenzorg in België: een geschiedenis in vogelvlucht

### Hoofdstuk 2

De wet op het recht op maatschappelijke integratie

- 2.1. Theorie en praktijk van de wet
  - 2.1.1. Het recht op werk
  - 2.1.2. Het leefloon
  - 2.1.3. Een individueel integratieproject, vastgelegd in een contract
  - 2.1.4. De wet in cijfers
- 2.2. Het debat voor en tegen activering
- 2.3. Sociale activering
- 2.4. Actieve insluiting en activering
- 2.5. Sociale fraude en onderbescherming
  - 2.5.1. Sociale fraude
  - 2.5.2. Onderbescherming
- 2.6. De vreemdelingen en de wet

### Hoofdstuk 3

Een hoofdrol voor het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn

- 3.1. De organisatie van het OCMW
- 3.2. De autonomie van het OCMW
- 3.3. De financiering van het OCMW
- 3.4. Het OCMW vandaag en de uitdagingen voor morgen

### Hoofdstuk 4

De POD MI – een nieuwe organisatie

- 4.1. De missie van de POD MI
- 4.2. Participatief management als kern van de organisatie
- 4.3. Co-design

### Hoofdstuk 5

Werken aan integratie

- 5.1. de ondersteuning van de OCMW's
  - 5.1.1. terugbetalingen : een vereenvoudigde procedure
  - 5.1.2. De Kruispuntbank Sociale Zekerheid
  - 5.1.3. Administratieve vereenvoudiging
  - 5.1.4. De inspectiedienst
  - 5.1.5. Vraag en antwoord

- 5.2. Sociale economie
- 5.3. Een beleid voor de grote steden
  - 5.3.1. Duurzame stad: een impulsbeleid voor de stad
  - 5.3.2. Iedereen verantwoordelijk
  - 5.3.3. Een Europees Stedenbeleid
  - 5.3.4. Sociale cohesie en GAS bemiddeling
- 5.4. Armoedebestrijding
  - 5.4.1. Coördinatie
  - 5.4.2. Federaal plan armoedebestrijding
  - 5.4.3. Impulsen geven
  - 5.4.4. Een nieuw beroep: ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting
  - 5.4.5. Een plan tegen kinderarmoede
  - 5.4.6. EAPN: Een stem voor de armen
  - 5.4.7. Het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie in het Europees jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting

## **Hoofdstuk 6**

Uitdagingen voor de toekomst

- 6.1. Een toereikend inkomen voor iedereen
- 6.2. Bestrijding van kinderarmoede
- 6.3. De nadruk op insluiting
- 6.4. Meer werk voor de POD MI, ook in Europa

**Samen denken over de toekomst**

**Tijdslijn: de ministers en staatssecretarissen van de POD MI**

**Voor wie meer wil weten: literatuur**

# INLEIDING

## EEN BOEIENDE ZOEKTOCHT

10 jaar is maar een zuchtje in de geschiedenis, maar voor wie er midden in zit kan het een boeiende leerschool en zoektocht zijn.

In 2002 zette de wetgever een nieuw huis neer in het veld van de sociale grondrechten: het recht op maatschappelijke integratie. Tegelijk richtte de overheid een nieuwe administratie op: de POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale economie en Grootstedenbeleid. Een hele mondvol. Met een kanjer van een missie: iedereen de sociale grondrechten op een duurzame wijze toekennen.

De POD kreeg de opdracht om samen met de OCMW's dit nieuwe huis van het leefloon in te richten. We namen deze opdracht op, niet louter als uitvoerder van een wettelijke opdracht, maar als actor in een verhaal op weg naar een menswaardig bestaan voor iedereen. Een verhaal dat we niet alleen schreven. Op de eerste plaats samen met de OCMW's, met onze medewerkers en de vertegenwoordigers van mensen in armoede. Participatie is de rode draad doorheen dit verhaal. Hoe we het huis inrichtten bekeken we samen met de mensen in armoede en de OCMW's als dienstverleners.

Met een rits aan instrumenten ook, waarvan overleg en ontmoeting de belangrijkste zijn: overleg met de directeurs van de verenigingen van de OCMW's, overleg met het Belgisch Anti Poverty Netwerk dat mensen in armoede vertegenwoordigt, rechtstreeks contact met de OCMW's in provinciale ontmoetingen, het Belgisch Platform tegen armoede en uitsluiting EU2020, met het middenveld, werkgroepen om onze projecten uit te werken met deelname van OCMW's. Niet alleen het resultaat telt, ook de weg er naartoe bepaalt mee de kwaliteit voor de gebruiker.

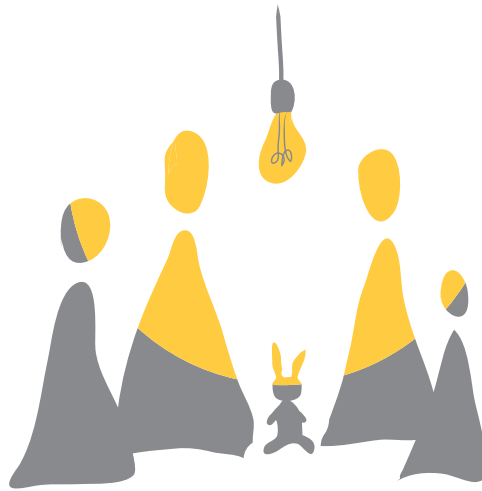
Het nieuwe huis van het leefloon stak het bestaansminimum in een nieuwe architectuur met meer aandacht voor de begeleiding van mensen in hun her-inschakeling in de samenleving via werk of andere vormen van sociale activering. Niet alleen de werkbaarheid van het oude bestaansminimum, ook de opdracht van het OCMW om een traject aan te bieden kwam duidelijker uit de verf. Voor jongeren zelfs in een verplicht contract. Rechten en plichten, zowel voor de mens die hulp behoeft als voor de hulpverlenende instelling met de plicht om de hulp breed aan te bieden. Ver weg van de idee van het OCMW als mister cash voor de armen.

Geld alleen lost armoede niet op. Het volstaat niet om alle rechten echt waar te maken. Arme mensen zijn geen rijke mensen zonder geld. Ze botsen op uitsluiting en krijgen geen kansen. Daarom is ook een breder armoedebeleid nodig. Niet alleen van de minister van maatschappelijke integratie. Maar van alle ministers. Armoede moet even goed bestreden worden door de minister van economie, van onderwijs, van huisvesting, van justitie, van cultuur... Vandaar dat in 2008 voor het eerst een federaal plan armoedebestrijding werd opgesteld, een horizontaal plan met maatregelen op alle domeinen, gecoördineerd door de staatssecretaris voor armoedebestrijding. Al gauw gevolgd door een tweede plan. Opnieuw afgetoetst met alle actoren op het veld.

De POD ging ook Europees. Niet onbelangrijk als je weet dat 70 percent van al onze wetten bepaald worden door Europees beleid. Tijdens het Belgisch voorzitterschap in 2010 zetten we een topprestatie neer rond 3 prioriteiten: een minimuminkomen voor iedereen in alle Europese lidstaten, aanpak van kinderarmoede en bestrijding van dakloosheid. We schreven een stukje mee de Europese geschiedenis via een Europese aanbeveling voor de bestrijding van kinderarmoede, de introductie van de referentiebudgetten op de Europese scène en de eerste Europese consensusconferentie over de aanpak van dakloosheid die het Housing First beleid aanklaartte.

We bleven met beide voeten echter stevig op de grond. Papier met goede voornemens alleen volstaat niet. Of zoals een deelnemer van EAPN het stelde: "You can't eat paper". We voegden op Belgisch niveau de daad bij het woord. In de 5 grote steden startte een experiment Housing First.

Samen met alle gewesten en gemeenschappen maakten we het eerste nationaal plan voor de bestrijding van kinderarmoede, een plan gecoördineerd door



de staatssecretaris voor armoedebestrijding, maar met inzet en maatregelen van zowel de federale regering als van de gewest- en gemeenschapsregeringen. Een unieke vorm van samenwerking met de neuzen in dezelfde richting. Willen we de vicieuze cirkel van overerving van armoede doorbreken, willen we eindelijk de cijfers van armoede sterk terugdringen -toch de opdracht van elk armoedebestrijdingsbeleid!- dan moeten we investeren in kinderen. En zo vroeg mogelijk, vanaf de jongste leeftijd.

Dat is de les die het min of meer constante percentage van armoede de afgelopen 20 jaar ons leert. Zowel in periodes van crisis als tijdens economische groei: armoede reproduceert zichzelf. We moeten structuren veranderen en vooral echte kansen geven aan kinderen op een toekomst.

### **De tocht van 10 jaar was ook een boeiende leerschool met veel ruimte voor innovatie.**

We gebruiken maximaal de mogelijkheden van ICT en dragen zo bij tot administratieve vereenvoudiging en automatische toekenning van sommige rechten via de Kruispuntbank Sociale Zekerheid.

We creëerden een nieuw type overheidsambtenaar: de ervaringsdeskundigen in armoede. Zij dragen er toe bij dat de federale diensten meer toegankelijk worden voor mensen in armoede die zo meer effectief hun rechten kunnen uitoefenen.

Maar het verhaal is zeker niet ten einde. Integendeel, de huidige economische crisis en het Europees besparingsbeleid verscherpen de problemen. Schulden vormen de nieuwe toegangspoort voor armoede. Huisvesting en energieprijszen duwen mensen kopje onder.

Er is nog veel te doen. De OCMW's als lokale regisseurs van armoedebeleid wacht nog een zware opdracht. De POD zal hen verder ondersteunen.

Dat we al een flink deel van de weg hebben afgelegd is vooral te danken aan de actoren op het terrein. Onze medewerkers, de medewerkers en verantwoordelijken van de OCMW's en hun verenigingen, de organisaties van mensen in armoede. We willen hen daar graag voor bedanken. Dat we die weg hebben kunnen afleggen is vooral de verdienste van onze opeenvolgende ministers. Door hun inzet, hun dynamisch beleid en hun vertrouwen in de administratie en het overleg is dit mogelijk geworden. Zij verdienen krediet voor de resultaten. Ik wil hen dan ook graag erg bedanken, in volgorde van aantreden: Johan Vande Lanotte, Charles Picqué, Marie Arena, Bert Anciaux, Christian Dupont, Els Van Weert, Jean-Marc Délizée, Philip Courard, Maggie De Block, Paul Magnette en Jean-Pascal Labille.

**Zoals Nelson Mandela het stelde: “Armoede is door mensen gemaakt. Het is geen natuurfenomeen.” Armoede kan dus ook door mensen ongedaan worden gemaakt.**

Op de lange tocht om armoede ongedaan te maken hebben we een stuk weg afgelegd. Het was een boeiende zoektocht en soms een harde leerschool. Ik nodig jullie uit om in dit boek die zoektocht te volgen. Misschien kan het inspiratie leveren voor de verdere weg.

Julien Van Geertsom,  
voorzitter POD Maatschappelijke Integratie

# HOOFDSTUK I

## ARMOEDE IN BELGIË

### I.1. Armoede geschetst

Armoede blijft in ons land nog steeds een groot probleem. Bijna één op 7 van de Belgen leeft onder de armoedegrens. Die armoedegrens ligt bij ons op 1.000 euro per maand voor een alleenstaande en op 2101 euro voor een huishouden met twee volwassenen en twee kinderen. 15,3% van de Belgen had in 2011 een maandelijks inkomen dat lager ligt.

Armoede is leven met een gebrek aan geld, maar het is meer dan dat. Armoede is ook : niet kunnen genieten van het recht op een kwalitatieve woning of gezondheidszorg, geen toegang hebben tot het culturele leven, zijn kinderen niet kunnen inschrijven voor allerlei vrijetijdsactiviteiten of zelfs zijn kinderen niet kunnen laten studeren... Armoede is uitgesloten worden uit grote delen van de samenleving.

“ Armoede is een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen”<sup>1</sup>

Jan Vranken, expert armoede - em. prof. dr. Universiteit Antwerpen

Door de economische crisis neemt het aantal mensen in armoede toe: de werkloosheid neemt toe, er is minder werkzekerheid, mensen gaan van de ene job naar de andere en kennen tussendoor periodes van werkloosheid. Daarenboven dalen de werkloosheidsuitkeringen sneller in de tijd. Sinds november 2012 worden de werkloosheidsuitkeringen versneld teruggebracht tot een minimumbedrag. De degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen betekent dat na verloop van tijd het inkomen van werkloze gezinshoofden en alleenstaanden respectievelijk 31% en 12% onder de Europese armoedegrens valt. In deze crisisperiode komen ook onze lonen onder druk te staan en weer doemt het verschijnsel op van de 'working poor' en de 'mini-jobs'. Het aantal Belgen dat een tweede baan heeft, steeg in 2012 met 24%. In 2011 leefde 4,2 % van de Belgische werknemers –dus mensen die werken in armoede.





“ Vrij zeker is dat meer mensen periodes van hun leven in armoede zullen doorbrengen, dat er meer mensen in langdurige armoede zullen terechtkomen en dat langdurig, langduriger zal worden”<sup>2</sup>

Jan Vranken, expert armoede - em. prof. dr. Universiteit Antwerpen

De armoede is groter in de grote steden waar mensen zonder een inkomen of zonder een dak boven het hoofd hun toevlucht zoeken. De cijfers liegen er niet om.

## Armoede in cijfers

In de rijke landen wordt vooral gesproken over "relatieve armoede": het aantal mensen dat minder dan 60 % verdient van het nationaal mediaan inkomen. Die armoedegrens ligt bij ons op 1.000 euro per maand voor een alleenstaande en op 2101 euro voor een huishouden met twee volwassenen en twee kinderen. 15,3% van de Belgen had in 2011 een maandelijks inkomen dat lager ligt. In België leven dus bijna 1 op 7 van de mensen onder de armoede-drempel. Dat betekent ongeveer 1,7 miljoen personen! Daarnaast leeft 5,7% van de bevolking met ernstige materiële tekorten en 13,7% leeft in een huishouden met een zeer lage werkintensiteit. Als je hen vraagt of hun inkomen voldoet, dan zeggen 1 op 5 Belgen dat ze niet of moeilijk rondkomen.

Het risico op armoede is groter voor vrouwen (16%) dan voor mannen (14,6%).

Er zijn regionale verschillen: in Vlaanderen bedraagt het armoederisico 9,8% tegenover 19,2% in Wallonië. In het Brussels Gewest lopen de schattingen op tot 33%. De armoede is groter in de grote steden. Ze is er ook zeer zichtbaar in het straatbeeld door het stijgend aantal daklozen en bedelaars.

Kinderen hebben in vergelijking met de rest van de bevolking een verhoogd armoederisico: 18,7% van de kinderen tussen 0 en 17 jaar leeft in armoede. Het aantal kinderen met een armoederisico neemt nog toe. In totaal leefden in 2011 in België 424000 kinderen in een gezin in armoede.

Personen van buitenlandse herkomst hebben een sterk verhoogd armoederisico. Het is moeilijk om concrete cijfers te vinden. Volgens de Armoedebarometer leeft 58% van mensen met een andere nationaliteit dan van een EU-lidstaat in armoede. Volgens berekeningen van het onderzoekscentrum OASeS bevindt ongeveer een vijfde van de Noordwest-Europeanen (18%) en de Zuid-Europeanen (22%) zich onder de armoederisicogrens. Van de Turken (33%), Oost-Europeanen (36%) en niet-Europeanen (37%) in België leeft één op drie in armoede. Van de Marokkanen (54%) leeft meer dan de helft in armoede.<sup>3,4</sup>

## Armoede meten

Binnen het Europese beleid worden 3 indicatoren naar voren geschoven om armoede te meten: armoederisico op basis van inkomen, ernstige materiële deprivatie en huishoudens met zeer lage werkintensiteit. Sedert 2004 wordt jaarlijks voor elk land de armoederisicogrens berekend aan de hand van het nationaal beschikbaar mediaaninkomen (EU SILC enquête).

1 Vranken, Jan, Dirk Geldof en Gerard Van Menxel, eds. 1995. *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1995*. Leuven/Amersfoort: Acco.

2 Vranken, J., 'De impact van de crisis, een vervolghaarl' in *Armoede in België. Jaarboek 2013*, blz 39

3 De berekeningen van OASeS geven een meerjarig gemiddelde dat berekend is op de cijferreeksen over drie opeenvolgende jaren omdat opsplitsing naar nationaliteit heel kleine absolute aantallen geeft waarbij de waarschijnlijkheidsgrenzen zo ruim zijn dat de cijfers over één jaar nietszeggend zijn

4 EU-SILC (meerjarig gemiddelde voor de jaren 2007, 2008, 2009) zoals opgenomen in Dierckx Danielle e.a. (red.) (2012), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2012*, Leuven: Acco, p. 483.



EU-SILC staat voor de Europees geharmoniseerde enquête naar inkomens en levensomstandigheden (Statistics on Income and Living Conditions). De EU-SILC enquête behelst, voor België, een (jaarlijks) interview met meer dan 6.000 huishoudens (11.000 personen). De EU-SILC enquête wordt afgenomen door de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI) van de FOD Economie.<sup>5</sup>

Mediaan inkomen: wanneer men alle inkomens rangschikt van het kleinste tot het hoogste bedrag, is het mediaan inkomen het bedrag in het midden van de rangschikking. In België is 20.008€ dat bedrag in het midden. Dit betekent dat de helft van de jaarinkomens lager is dan 20.008€, en de andere helft hoger. De mediaan wordt minder beïnvloed door extreme waarden (zeer hoog of zeer laag) dan het gemiddelde.<sup>6</sup>

### BEREKENING VAN HET ARMOEDERISICO

De armoededrempel is gelijk aan 60% van het mediaan beschikbaar inkomen op individueel niveau.

Dat wordt als volgt berekend: 60% van 20.008€ per jaar maakt voor een alleenstaande een drempel van 12.005€ per jaar of afgerond 1.000€ per maand. Die drempel wordt voor gezinnen niet zomaar vermenigvuldigd met het aantal gezinsleden. Vanuit het principe dat gezinsleden kosten en bestedingen delen wordt een tweede volwassene in een gezin maar voor de helft meegerekend (factor 0,5) in de berekening van de armoedegrens en kinderen (<14 jr.) maar voor een factor 0,3. De armoedegrens voor een gezin bestaande uit twee volwassenen en twee kinderen wordt dus verkregen door de grens voor alleenstaanden te vermenigvuldigen met een factor 2,1  $((12.005€ * 2,1) / 12 = 2.101€$  per maand). Die 2,1 is het resultaat van volgende optelsom: een 'gewicht' van 1 wordt toegekend aan het gezinshoofd, 0,5 aan de tweede volwassene in het gezin en uiteindelijk 0,3 aan elk kind.

Het armoederisico is het percentage personen dat zich onder de armoededrempel of de armoederisicogrens bevindt.

Deze toestand is strijdig met artikel 23 van de Belgische Grondwet, dat bepaalt dat iedereen het recht heeft een menswaardig leven te leiden. Dat artikel bepaalt ook wat de sociale grondrechten zijn die een menswaardig leven mogelijk maken: het recht op arbeid en op billijke arbeidsomstandigheden, het recht op sociale zekerheid, gezondheid en bijstand, het recht op wonen, het recht op een gezond leefmilieu en het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

### IEDER HEEFT HET RECHT EEN MENSWAARDIG LEVEN TE LEIDEN.(...)

Die rechten omvatten inzonderheid:

- 1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;
- 2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;
- 3° het recht op een behoorlijke huisvesting;
- 4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;
- 5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

– Artikel 23 van de Grondwet –

De strijd tegen armoede vergt een bundeling van de krachten. Er worden veel inspanningen gedaan om de armoede aan te pakken: het beleid dat op alle niveaus zoekt naar de meest effectieve wegen, deskundigen die nadenken over de fouten van het verleden en kaders bieden voor verandering, verenigingen die opkomen voor de belangen van mensen in armoede.

## 1.2. Armeezorg in België: een geschiedenis in vogelvlucht

Van bij het ontstaan van België was er aandacht voor de zorg voor de armen in die nieuwe staat. Die staatsbemoediging was een erfenis van de Franse overheersing. Het was tijdens de Franse republiek in 1796 dat er voor het eerst een wettelijke basis kwam voor de organisatie van de openbare onderstand. Voordien was de zorg voor behoeftigen en armen vooral een aangelegenheid van liefdadigheid die werd opgenomen door kloosters en abdijen.

Opvallend: al in 1796 was er een taakverdeling tussen de centrale overheid en de gemeenten in de armenzorg en de hulpverlening. De gemeente was verantwoordelijk voor de materiële steunverlening aan de behoeftigen en had daarvoor twee instrumenten:

- de Burgerlijke Godshuizen die instonden voor alle vormen van institutionele zorgverlening, zoals bejaardentehuizen, hospitalen en kraaminrichtingen, vondelingen- en weeshuizen of psychiatrische instellingen ('krankzinnigen-gestichten');
- het Bureel van Weldadigheid dat passende hulp moest geven aan de armen in de gemeente.

De centrale overheid reglementeerde deze activiteiten en oefende controle uit op de gemeenten. Daarenboven was het de centrale overheid die de zorg op zich nam voor bedelaars en jeugdige delinquenten. Die werden opgevangen in bedelaarsgestichten en hervormingsscholen. Het mag dan ook niet verbazen dat bij de Belgische onafhankelijkheid de Minister van Justitie bevoegd werd voor de armenzorg.

Die wetten uit 1796 bepaalden de organisatie van de armenzorg in ons land tot 1925 toen de centra voor openbare onderstand (COO) werden opgericht, de onmiddellijke voorgangers van de huidige openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW).

### De Commissie voor Openbare Onderstand

Tijdens de Grote Oorlog (1914-1918) was er grote werkloosheid. Er was armoede en gebrek aan voedsel. Na 1918 moest België heropgebouwd worden.

De wereld was veranderd en de sociale verhoudingen waren gewijzigd. Dat werd ondermeer zichtbaar in de sociale wetgeving. Ook de organisatie van de armenzorg kreeg een nieuw kleedje aangemeten. De Commissie voor Burgerlijke Godshuizen en de Burelen van Weldadigheid verdwenen en werden samengesmolten tot de Commissie voor Openbare Onderstand (COO) (wet van 10 maart 1925). Die nieuwe commissie behield dezelfde opdrachten: hulp aan behoevenden, bejaardenzorg, hospitalen voor noodlijders en voogdij over arme wezen en vondelingen.

Elke gemeente had een COO en de raadsleden waren burgers die werden voorgedragen en verkozen door de gemeenteraadsleden. Ze werden bijgestaan door een secretaris en een ontvanger. De raad van de COO kon zich ook laten bijstaan door een maatschappelijk werker, maar dat was geen verplichting en vele COO hadden –zeker bij aanvang– geen maatschappelijk werker in dienst.

### De wet van 2 april 1965

De beurscrash van 1929 dompelde de wereld in een grote economische crisis. In België was de nieuwe organisatie van de armenzorg met de COO onvoldoende om de nieuwe golf van armoede op te vangen. Er werd gezocht naar nieuwe oplossingen. In 1936 werd een eerste onafhankelijk ministerie van Volksgezondheid opgericht waaronder ook de COO-werking viel. Daarmee werd de onderstand uit de juridische en criminele sfeer gehaald. In diezelfde tijd werd een progressief sociaal hervormingsprogramma doorgevoerd met het invoeren van de veertigurenweek en andere maatregelen tegen de werkloosheid.

Na de Tweede Wereldoorlog (1940-1945) kreeg het ministerie van Volksgezondheid een belangrijke rol bij de uitbouw van de verzorgingsstaat en het kreeg meer taken. Ook het stelsel van sociale zekerheid breidde uit: er kwam een kinderbijslag, er waren werkloosheidsuitkeringen, uitkeringen bij ziekte en er waren pensioenen... Er was een grote economische bloei en toenemende welvaart.

Het aantal mensen dat beroep moest doen op openbare onderstand daalde. De COO zochten een nieuwe invulling van hun opdracht en gingen massaal investeren in ziekenhuizen en bejaardentehuizen. De uitbouw van de verzorgingsstaat en de herpositionering van de COO kostten geld dat de gemeen-

5 [http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid\\_levensilc/armoede/](http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid_levensilc/armoede/)

6 Welzijnsbarometer 2011. Brussels Armoederapport. Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel.OBS

ten vaak niet hadden.

Daarom werd beslist dat de centrale overheid de financiële hulp die de OCMW's gaven aan hulpbehoevenden (gedeeltelijk) terug zou betalen aan de gemeenten. Dat werd bepaald in de wet van 2 april 1965. Voorheen was de materiële en financiële solidariteit met mensen in armoede een solidariteit op lokaal niveau. Vanaf 1965 speelde ook de nationale solidariteit. De verantwoordelijkheid wordt gedeeld. De wet bepaalde ook welk OCMW bevoegd was of waar iemand terecht kan voor hulp zodat men niet van het kastje naar de muur wordt gestuurd.

De wet van 2 april 1965 is een belangrijke wet. Ze is nog steeds van kracht. De POD MI speelt er een belangrijke rol in als overheidsdienst die belast is met de terugbetaling aan de OCMW's en die beslist in bevoegdheidsconflicten tussen de OCMW's.

## Het bestaansminimum en het OCMW

In de jaren 70 werd de werking van de openbare onderstand ervaren als paternalistisch en ouderwets. Er waren veranderingen op komst. De eerste grote verandering was de wet op het bestaansminimum in 1974. Voor de eerste keer voorzag de wetgever de garantie op een minimuminkomen voor iedereen.

“ *Het was de eerste Belgische wet die het recht op een inkomen, op een geldbedrag, toekende aan personen.*”

Brigitte De Ruyck, diensthoofd juridische dienst POD MI

Twee jaar later volgde de tweede grote verandering. De wet van 8 juli 1976 regelde de oprichting van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW).

**Artikel 1 van de wet is duidelijk: « Iedereen heeft recht op maatschappelijke dienstverlening ».**

De opdracht van het OCMW is om iedereen een leven te garanderen dat in overeenstemming is met de menselijke waardigheid. Maatschappelijke hulp werd nu afdwingbaar. De opdracht van het OCMW was niet beperkt tot mensen in armoede, maar het OCMW kan hulp bieden aan iedereen met een probleem.

“ *Ik zag de organieke wet op de OCMW's tot stand komen. Op dat ogenblik was er een economische crisis, met een*

*ongeziene omvang en duur. Ik vind dat België trots mag zijn op die wet, waarin ondermeer het recht op een bestaansminimum voor iedereen werd vastgelegd en waarin de voorwaarden werden gecreëerd zodat niemand meer van honger moet omkomen. Een opmerkelijke wet, ook in vergelijking met onze buurlanden. “*

Bruno Vinikas, oud-adjunct-koninklijk commissaris voor het migrantenbeleid

Zoals hun voorganger, de COO, liet de wet ook aan de OCMW's toe om een breed gamma van diensten te bieden, zoals: bijkomende financiële hulp, hulp in natura (brandstof, voedsel,...), warme maaltijden, kinderopvang, familiehulp...<sup>7</sup>

## Het Algemeen Verslag over de Armoede

De aanhoudende economische crisis, die begon met de oliecrisis in de jaren 70, bracht midden jaren 80 het thema armoede opnieuw op de politieke agenda. De werkloosheid was immens groot. De vooruitgang nam af en er ontstond nieuwe armoede.

Na de verkiezingen van 1991, bekend als 'Zwarte Zondag' -de dag waarop extreem-rechts grote successen boekte- werd onder auspiciën van Laurette Onkelinx gewerkt aan een urgentieprogramma voor een solidaire samenleving. De kloof met de burger moest worden gedicht.

In 1992 werd door de Belgische regering beslist dat er een "Algemeen Verslag over de Armoede" gemaakt zou worden, om de inspanningen voor armoedebestrijding beter te kunnen coördineren.

Het verslag, gepubliceerd in 1994, werd opgesteld in samenwerking met experts, OCMW-medewerkers, beleids mensen en armoedeorganisaties. Bijzonder aan dit verslag is dat mensen die in armoede leven een erg groot deel van de inhoud leverden, via de 'Verenigingen waar de armen het woord nemen'. De mensen die in armoede leven werden erkend als gelijkwaardige gesprekspartner en dat was een primeur, niet alleen in België.

Als gevolg van dit verslag hebben de federale en regionale regeringen (onder andere) een "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" opgericht dat deel uitmaakt van het Centrum voor gelijkheid van kansen en

voor racismebestrijding.<sup>8</sup> Dat steunpunt organiseert de dialoog tussen mensen in armoede, experts, veldwerkers, OCMW's en overheid. Daarnaast werd binnen het ministerie van volksgezondheid een dienst armoedebeleid opgericht, een dienst die nog steeds bestaat binnen de POD Maatschappelijke Integratie en die als eerste opdracht heeft om het armoedebeleid van de verschillende regeringen en de verschillende overheidsadministraties te coördineren.

In dezelfde tijdsgeschiedenis werd ook in 1994 het artikel 23 ingeschreven in de Grondwet, dat aan elke burger een menswaardig leven garandeert en de basis legt voor de sociale grondrechten van elk individu. Het ging om een parlementair initiatief. Het was immers niet vanzelfsprekend dat de regering initiatief zou nemen. Het parlement wou een zo ruim mogelijke waaier van sociale rechten in de Grondwet laten opnemen en kreeg daarbij wel de steun van de Regering.<sup>9</sup> Dit grondwetsartikel geeft grond en richting aan de werking van de OCMW's en van de POD Maatschappelijke Integratie.

## **De actieve welvaartstaat en de wet op het recht op maatschappelijke integratie**

In de jaren 90 voerde de regering Dehaene een stringent begrotingsbeleid, waardoor de jarenlange aangroei van de Belgische staatsschuld een halt werd toegeeroepen. De tweede helft van de jaren 90 stond volledig in het teken van de sanering van de overheidsfinanciën. De Belgische overheidsschuld was één van de hoogste van West-Europa en daardoor dreigde België de toelating tot de Eurozone mis te lopen. Het tekort op de begroting moest absoluut teruggebracht worden tot de 3% norm, en dit streven beheerste het doen en laten van deze regering.

De regering Dehaene II volbracht deze moeilijke opdracht met succes, maar dit ging ten koste van een gebrek aan visie en oog voor maatschappelijke ontwikkelingen. De demografische ontwikkeling liet intussen alleen maar een toename van het aantal gepensioneerden zien. Steeds meer mensen waren voor hun inkomen afhankelijk van de overheid. In

verhouding groeide het aantal inactieve burgers (jongeren, werklozen, gepensioneerden...) tegenover het aantal burgers dat actief was op de arbeidsmarkt. Een nieuw beleid was nodig. Frank Vandenbroucke kwam met de actieve welvaartstaat als alternatief. Het werd het adagium van de paars-groene regering Verhofstadt I die in 1999 werd gevormd.

De kern van de actieve welvaartstaat is dat de overheid niet alleen meer uitkeringen geeft bij sociale risico's, maar dat ze ook gaat investeren in de maatschappelijke participatie van burgers, vooral in de arbeidsmarktparticipatie. Een actief onderwijs- en arbeidsmarktbeleid is essentieel. Jongeren verbeteren hun kansen op de arbeidsmarkt via goed onderwijs. Voor de ouderen wordt een actief tewerkstellingsbeleid gevoerd via activeringsinitiatieven (bijvoorbeeld via OCMW en VDAB, ONEM, Actiris), verschillende bij- en herscholingskansen (bijvoorbeeld via volwasseneducatie) en sociale economie. In de actieve welvaartstaat wordt niet gewacht tot een sociaal risico zich voordoet (bijvoorbeeld werkloosheid), maar wordt ook proactief en preventief gewerkt.<sup>10</sup>

De idee was dat klassieke sociale hulp een afhankelijkheid creëert. Bovendien waren er stemmen die vonden dat de rechthebbende ook inspanningen moet doen: men sprak over 'rechten en plichten' voor de burger. Maar vooral het belang van werk voor de maatschappelijke integratie werd onderstreept.

Johan Vande Lanotte, vicepremier en minister van Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie, wilde via specifieke banenplannen het aantal gerechtigden op een bestaansminimum halveren. In het 'Lenteprogramma' kregen de OCMW meer middelen om rechthebbenden tewerk te stellen via art 60 §7, invoeginterims en in de sociale economie.

De wet van 26 mei 2002, die het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI) invoerde was het sluitstuk van dat beleid. Deze wet verving vanaf 1 oktober 2002 de wet op het bestaansminimum. Ze waarborgt aan iedereen die over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt het recht op maatschappelijke integratie via werk, leefloon en een individueel traject.

7 Danielle Dierckx, D, Het OCMW : (hoe)lang zal het (nog) leven ?, in *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2005*, Leuven, p. 266

8 Het land was intussen gefederaliseerd en de verschillende regeringen zochten naar maatregelen om armoede aan te pakken en de bestaanszekerheid te garanderen.

9 Bernard Hubeau, *De doorwerking van de sociale grondrechten in de Belgische Grondwet: over de maximalisten en de minimalisten*, in *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 1995*, Leuven, p. 157

10 <http://www.canonsociaalwerk.eu/bel/details.php?cps=49>

Hulp aan armen stoelde eerst op liefdadigheid. Daarna werd de staat verantwoordelijk voor het verlenen van geldelijke en materiële hulp aan mensen in armoede. Om uiteindelijk te komen bij de huidige visie: mensen in armoede moeten hun rechtmatige plaats kunnen innemen in de samenleving en hebben daarbij recht op hulp. Die hulp wordt in de eerste plaats gezocht in het verstrekken van werk dat een toereikend loon oplevert. Degenen voor wie werk om een of andere reden (nog) niet haalbaar is hebben recht op een uitkering en op begeleiding om, via andere wegen dan werk, hun rechtmatige plaats in de samenleving in te nemen.

De sociale grondrechten, verankerd in artikel 23 van de Grondwet, en de wet op het recht op maatschappelijke integratie zijn de pijlers van het armoedebestrijdingsbeleid. Ze staan centraal in de opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie .

# HOOFDSTUK 2

## DE WET OP HET RECHT OP MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE

De wet van 26 mei 2002 op het recht op maatschappelijke integratie (RMI) werd op 1 oktober van datzelfde jaar van kracht. Ze verving de wet van 1974 op het bestaansminimum en bood een herziening van de wet van 1976 op de OCMW's.

Met de nieuwe wet werd het verschaffen van een minimuminkomen niet langer een doel op zich. Centraal staat nu het actief zoeken naar een gepaste integratie en maatschappelijke participatie. Activering naar werk van de gerechtigden staat voorop. Als een job (nog) niet mogelijk is, hebben ze recht op een financiële tussenkomst, het leefloon. Dat leefloon kan worden gecombineerd met het afsluiten van een contract over een individueel project voor de integratie van de steunaanvrager. Voor jongeren tot 25 jaar is dat contract verplicht.

“ *Met deze wetgeving hadden we ambitieuze doelen. Het leek ons onvoldoende om mensen te helpen met financiële steun, we wilden dat het OCMW mensen zou helpen om weer hun plaats in te nemen in de samenleving.* »

Alexandre Lesiw, directeur-generaal POD MI

De wet bracht een hele ommekeer in het denken over bijstand en hulp aan de armen. Ze bracht ook

een hele maatschappelijke discussie op gang over de hoogte van het leefloon en over de verplichting tot een integratiecontract, maar vooral ook over de invulling van de activeringsgedachte. De verenigingen van mensen in armoede vreesden dat de nieuwe wet slechts een instrument was om mensen tot werk te dwingen. Hun kritiek was dat de nadruk kwam te liggen op de verantwoordelijkheid van het individu. Ze waren bang dat de wet een instrument zou worden om meer mensen uit te sluiten van het systeem. Nochtans was werkbereidheid al een voorwaarde in de wet van 1974 op het bestaansminimum. De indruk leefde echter dat die condities nu verzaard werden in de nieuwe wet.

“ *Het onvoorwaardelijke recht op steun in de vorm van een geldbedrag als men zelf geen middelen van bestaan had, werd vervangen door een voorwaardelijk recht dat onderhevig is aan een aantal beperkingen.*”

Christine Mahy, algemeen secretaris van het Waals netwerk voor de strijd tegen de armoede

### UITTREKSEL UIT DE WET VAN 26 MEI 2002

#### Art. 2

Elke persoon heeft recht op maatschappelijke integratie. Dit recht kan onder de voorwaarden bepaald in deze wet bestaan uit een tewerkstelling en/of een leefloon, die al dan niet gepaard gaan met een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. De openbare centra voor maatschappelijk welzijn hebben tot opdracht dit recht te verzekeren.

#### Art. 3

Om het recht op maatschappelijke integratie te kunnen genieten, moet de persoon tegelijkertijd en onverminderd de bijzondere voorwaarden die bij deze wet worden gesteld:

(...)

5° werkbereid zijn, tenzij dit om gezondheids- of billijkheidsredenen niet mogelijk is.

6° zijn rechten laten gelden op uitkeringen die hij kan genieten krachtens de Belgische of buitenlandse sociale wetgeving.

## VOORWAARDEN OM GERECHTIGD TE ZIJN

Om te kunnen genieten van het recht op maatschappelijke integratie moet men voldoen aan verschillende voorwaarden, te vergelijken met de voorwaarden die golden voor het recht op het bestaansminimum:

- zijn werkelijke verblijfplaats hebben in België
- meerderjarig zijn of hiermee gelijkgesteld
- Belg zijn of onderdaan van de Europese Unie of als vreemdeling ingeschreven zijn in het bevolkingsregister of staatloos zijn of vluchteling
- niet over toereikende bestaansmiddelen beschikken (de vaststelling gebeurt door middel van een sociaal onderzoek op de inkomsten)
- men moet werkbereid zijn, tenzij dit om gezondheids- of billijkheidsredenen niet mogelijk is
- men moet eerst zijn rechten laten gelden op uitkeringen die men kan genieten krachtens de Belgische of buitenlandse sociale wetgeving.

## 2.1. Theorie en praktijk van de wet

### 2.1.1. Het recht op werk

Centraal in de wet staat het recht op werk. Dat was nieuw, maar het was geen radicale omwenteling.

De wet van 74 op het bestaansminimum voorzag ook al in de voorwaarde tot werkbereidheid van de gerechtigde. De OCMW's werkten met de mogelijkheden die artikel 60 van de organieke wet van 76 hen bood om uitkeringsgerechtigden tewerk te stellen. Er bestonden dan ook al heel wat projecten die werkten aan sociaalprofessionele inschakeling.

*“ De wetgever had in de jaren 95 tot 2005 -en ik zie dat nu als een voorbereiding op deze nieuwe wet- een heleboel middelen ter beschikking gesteld van de OCMW's voor sociaalprofessionele inschakelingsprojecten. Dat waren middelen van zowel de regionale als de federale overheid en ook van Europa. Degenen die gingen op deze mogelijkheden, hadden voldoende middelen.”*

Nathalie Simon, directeur sociale actie OCMW Luik

Sociale en professionele activering werden zowel een doel als een voorwaarde voor ondersteuning door het OCMW. Indien er geen gezondheidsredenen zijn of andere 'billijke' redenen, kan een gerechtigde geen werk of opleiding weigeren. Met de wet werd de toeleiding tot de arbeidsmarkt een centrale opdracht voor het OCMW. Veel OCMW's werkten daar voordien al aan, maar deze opdracht staat nu centraal.

*“ Vandaag is de functie van trajectbegeleider een basisberoep geworden voor de OCMW's.”*

Alexandre Lesiw, directeur-generaal POD MI

### De voornaamste activeringsmaatregelen

Er zijn twee maatregelen waarbij het OCMW als werkgever of als begeleider optreedt: artikel 60§7 en artikel 61 van de organieke wet van het OCMW. Andere maatregelen maken het de OCMW's mogelijk om tussen te komen in de meerkosten die de beperktere inzetbaarheid van een rechthebbende meebrengen bij de tewerkstelling: het Activaplan, sociale inschakelingseconomie (Sine), doorstromingsprogramma's, ...

Artikel 60§7 van de organieke wet op de OCMW's maakt mogelijk dat een OCMW een baan bezorgt aan iemand die uit de arbeidsmarkt is gestapt of gevallen, met als doel deze terug in te schakelen in het stelsel van de sociale zekerheid en in het arbeidsproces. Het OCMW is altijd de juridische werkgever: Het centrum kan de persoon in zijn eigen diensten tewerkstellen of ter beschikking stellen van een derde werkgever (een vereniging, een bedrijf, een ziekenhuis, een gemeente...).

Het OCMW ontvangt een subsidie van de federale overheid voor de duur van de tewerkstelling en geniet als werkgever van een vrijstelling van werkgeversbijdragen. De duur van het arbeidscontract varieert naargelang het aantal dagen nodig om de gerechtigde weer in orde te stellen met de sociale zekerheid (meestal de werkloosheidsuitkering).



Dat kan gaan om een tewerkstelling van 12 tot 24 maanden gedurende een periode van 18 tot 36 maanden. De arbeidsplaats wordt gekozen in functie van het inschakelingstraject van de gerechtigde en de beschikbare arbeidsplaatsen.

Artikel 61 van de organieke wet op de OCMW's laat toe dat het OCMW financieel tussenkomt bij een werkgever die een gerechtigde aanwerft. Daarvoor ontvangt het OCMW een omkaderings- en opleidingspremie van de federale overheid, die kan gebruikt worden voor begeleiding of opleiding van de werknemer.

Deze premie kan ook worden toegekend aan een OCMW voor een gerechtigde die via artikel 60§7 tewerkgesteld wordt in een privéonderneming.

Het Activaplan is een algemeen programma ter bevordering van de tewerkstelling van (langdurig) werkzoekenden en begunstigen van het leefloon. Het voorziet in een vermindering van de patronale basisbijdragen voor de sociale zekerheid bij aanwerving van een werkzoekende. Deze maatregel moet leiden tot een verhoging van de tewerkstellingsgraad in het algemeen en van de tewerkstellingsgraad van de oudere werknemers (45 jaar en ouder) in het bijzonder.

Sine is een soort ACTIVA voor de sociale economie. Het is een programma om moeilijk inzetbare werkzoekenden en begunstigen van het leefloon terug in te schakelen in de arbeidsmarkt via tewerkstelling in de sector van de sociale economie, in bedrijven die erop gericht zijn om langdurig werklozen en risicogroepen met problemen allerhande te begeleiden bij het arbeidsproces. De uiteindelijke bedoeling is dat een aantal SINE-werknemers na afloop van hun tewerkstelling in de sociale economie in de reguliere arbeidsmarkt terecht kunnen op basis van hun opgebouwde werkervaring. Er wordt echter rekening gehouden met het feit dat dit niet voor alle werknemers weggelegd is.

In het doorstromingsprogramma wordt aan langdurig werkzoekenden de mogelijkheid gegeven om werkervaring op te doen bij organisaties die aan maatschappelijke dienstverlening doen –de sociaal-culturele sector- om zo hun kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren en eventueel door te stromen naar een regulier arbeidscontract.

Terwijl maatregelen zoals artikel 60§7 en artikel 61 van de organieke wet vroeger vooral werden gebruikt om rechthebbenden zo snel mogelijk in orde te brengen met de sociale zekerheid, zodat ze werk-

loosheidssteun konden genieten, zijn deze geëvolueerd naar een instrument in het her-inschakelings-traject van een rechthebbende.

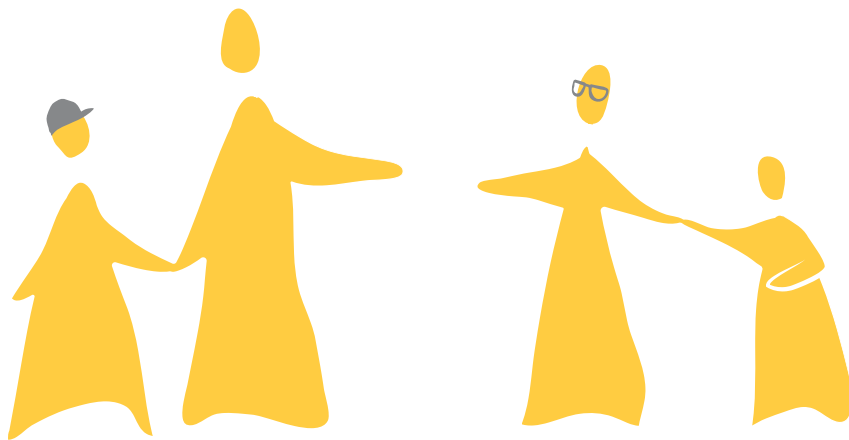
Zo worden de tewerkstellingsmaatregelen ook gebruikt om opleidingen op de werkvloer te organiseren, niet alleen om een job aan te leren, maar ook voor trainingen rond werkhoudingen en houdingen. Vaak spreken de mensen geen Frans of Nederlands en zijn taalcursussen onontbeerlijk. Europese middelen worden ingezet om voortrajecten te organiseren waarin de mensen gedurende een bepaalde periode een opleiding doorlopen.

“ We hebben een paar jaar geleden met Europese subsidies een voortraject opgericht: de Travoo. De mensen van de tewerkstellingsdienst beslisten samen met onze maatschappelijke werkers welke mensen best eerst een voortraject volgen. Ze komen dan een aantal dagen per week samen. Ze leren op tijd komen, samen koken, ergens een lokaal herschilderen, ze volgen een taalcursus... Dat zijn manieren om hen terug wat arbeidsattitude bij te brengen. Het gaat met vallen en opstaan. Soms zijn er mensen bij die het traject van hun werkgevers moeten lopen. Maar we hebben ook mooie resultaten gehaald. Eén van die mensen uit zo'n voortraject is nu ploegverantwoordelijke in een van de lokale sociale economie projecten.”

Fons Machiels, voorzitter OCMW Herentals

Reeds in 1988 verscheen er onderzoek waarin de tewerkstellingsmogelijkheden van rechthebbers op het (toenmalig) bestaansminimum werd onderzocht. Toen al werd vastgesteld dat er een grote behoefte was aan bijkomende opleidingen en werkervaringsprojecten. Maar er werd ook vastgesteld dat een job voor sommige deelnemers een brug te ver is.<sup>11</sup> Deze vaststelling werd in latere onderzoeken meermaals bevestigd.

Activering kreeg dan ook al snel een bredere invulling dan 'activering naar de arbeidsmarkt'. Bij sociale activering staat integratie in de samenleving voorop, ook als werk geen optie is. De samenleving heeft de opdracht om ook voor mensen die niet (kunnen) werken hun rechtmatige plaats als burger te vrijwaren. De inspanningen voor sociale activering worden ondersteund door de Europese aanbeveling over 'actieve insluiting' (active inclusion). We komen daar verder uitgebreider op terug.



## DE TRAVOO: EEN VOORTRAJECT

De OCMW's van Grobbendonk, Herentals, Herenthout, Lille, Olen en Vorselaar werken al vele jaren intensief samen rond sociale tewerkstelling. In hun eigen diensten, maar ook in andere openbare en zelfs privé-instellingen, worden mensen tewerkgesteld die nog niet klaar zijn voor het reguliere arbeidscircuit. Het resultaat van deze sociale tewerkstelling is dat het aantal uitgekeerde leeflonen enorm is gedaald de laatste jaren – wat uiteraard economisch gezien goed zit. Anderzijds krijgen deze personen ook een ideale aanzet tot reguliere tewerkstelling in een beschermde omgeving waarin veel aandacht wordt besteed aan individuele begeleiding.

Het voortraject – dat half juni van start gaat – gaat nog een stap verder. Er zijn immers altijd mensen die ook in die sociale tewerkstelling hun draai nog niet vinden. Zij hebben nog meer begeleiding nodig en die krijgen ze in het voortraject. Een trajectbegeleider begeleidt een 8-tal personen gedurende zes maanden. Hij maakt voor elke deelnemer een persoonlijk stappenplan en evolueert dat voortdurend samen met hen. Naast de individuele begeleiding, worden er ook groepsactiviteiten georganiseerd.

Het is de bedoeling dat de deelnemers vaardigheden en kennis opdoen die een rechtstreekse invloed hebben op hun persoonlijke leven. Het kan dan gaan over het koken van gezonde voeding, het combineren van gezin en werk, sociale vaardigheden, persoonlijk voorkomen enzovoort. Anderzijds leren de deelnemers ook technische vaardigheden zoals koken of meubelen opwaarderen (in samenwerking met de Kringwinkel), opknappen van allerlei klussen...

De deelnemers krijgen bovenop hun leefloon, 1 euro per uur als ze deelnemen aan dit traject.

## Hoe worden Europese fondsen gebruikt voor activering?

Met de middelen uit de Europese fondsen worden opleidingen georganiseerd voor mensen die werken in het kader van artikel 60§7. Werkervaring wordt gecombineerd met het verwerven van kennis en vaardigheden die vervolgens worden opgenomen in het curriculum vitae. Ongeveer 40% van degenen die een opleidingstraject beëindigen vinden werk op de reguliere arbeidsmarkt. In de projecten die met middelen uit het Europees sociaal fonds (ESF) worden gerealiseerd ligt het doorstromingscijfer rond 75-80%. De OCMW's selecteren sterk wie er wel en niet kan deelnemen aan die ESF-projecten omdat de Europese eisen inzake begeleiding en opvolging erg strikt zijn.

### 2.1.2. Het leefloon

Als werk (nog) geen optie is, of als het OCMW er niet in slaagt om werk aan te bieden, dan is er het recht op een financiële tussenkomst, het leefloon. Ondanks alle protesten over de grotere voorwaardelijkheid, heeft de wet de verdienste dat ze het recht op een minimuminkomen heeft verankerd.

“Vóór de leefloonwet was er een probleem met de legitimiteit van het bestaansminimum. Het was in die tijd niet vanzelfsprekend om het recht op een bestaansminimum te verdedigen. En in die zin heeft de herziening van de wet bijgedragen tot een groter maatschappelijk draagvlak.”

Ides Nicaise, onderzoeksleider armoede bij het HIVA en voorzitter van het Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding

De nieuwe wet werd aanvankelijk ook aangegrepen om een individualisering van de rechten, met name voor echtgenoten, door te voeren. Daartegen werd beroep aangetekend bij het toenmalig Arbitragehof, het huidige Grondwettelijk Hof.<sup>12</sup>

De wetgeving voorzag een aanpassing aan de sociologische realiteit door een bijzondere categorie te voorzien voor mensen in co-ouderschap. Het Grondwettelijk Hof veroordeelde deze aanpak.<sup>13</sup> In de plaats daarvan hebben deze gerechtigden nu via het OCMW recht op 'specifieke hulp voor het betalen van onderhoudsgeld ten gunste van kinderen'.

“Dat was ook niet betaalbaar op dat moment. Temeer omdat die individualisering niet beperkt kan blijven tot het laatste vangnet. Als dan de werkloosheidsuitkeringen niet gelijktijdig worden aangepast, dan zou het vangnet meer kunnen opleveren dan de andere uitkeringen en zal iedereen geneigd zijn om in dat vangnet te komen of te blijven.”

Alexandre Lesiw, directeur-generaal POD MI

### Een moderne kijk op samenwonen.

De wet op het recht op maatschappelijke integratie was een stap in de richting van individuele rechten. De categorieën rechthebbenden werden aangepast aan de verschillende specifieke gezinssituaties. Een arrest van het Grondwettelijk Hof schrapte bepaalde categorieën omdat ze discriminatie zouden inhouden. De wetgever moest nieuwe categorieën bepalen. Deze nieuwe verandering kreeg veel kritiek omdat de gedeeltelijke stap naar individualisering van de rechten—die door velen als een vooruitgang werd beschouwd—opnieuw werd tenietgedaan.

11 Lizette Caymax, *Tewerkstelling als alternatief voor het bestaansminimum?* Verslag van een actie-onderzoek in vijf Vlaamse Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, HIVA – Leuven, 1988

12 Na de staatshervorming van 1970 werden de gemeenschappen en gewesten opgericht die zelf wetsbepalingen (decreten, ordonnanties, besluiten) kunnen uitvaardigen in die materies waarvoor zij bevoegd zijn. Om te oordelen over eventuele bevoegdheidsoverschrijdingen die daarbij kunnen optreden, was er een instantie nodig om als “scheidsrechter” op te treden. Dit werd het Arbitragehof. De oprichting van het Arbitragehof werd in 1980 in de Belgische Grondwet ingeschreven. Bij de grondwetsherziening van 1988 werd de bevoegdheid van het Arbitragehof uitgebreid. Op 7 mei 2007 werd de naam bij wet gewijzigd in Grondwettelijk Hof, een naam die beter aansluit bij de functie van het Hof.

13 Arrest 5/2004 Arbitragehof van 14-01-2004 (B.S. 27-02-2004)

Een kort historisch overzicht schept duidelijkheid over alle wijzigingen en over de huidige categorieën.

De wet van 1974 op het bestaansminimum voorzag 4 categorieën van rechthebbenden :

- samenwonende echtgenoten
- alleenstaanden met kind(eren)

Bij inwerkingtreding van de wet op het recht op maatschappelijke integratie in 2002 werd de categorie 'samenwonende echtgenoten' niet opgenomen omdat men individualisering van het recht wilde.

De wet had als eerste zorg om (alleenstaande) ouders te helpen met hun verplichtingen ten aanzien van hun kinderen. Daarom werd de categorie 'alleenstaande met kinderen' ingevoerd.

De categorieën die de wet oorspronkelijk voorzag waren :

- categorie 1 : samenwonende
- categorie 2 : alleenstaande
- categorie 3 : een alleenstaand persoon die onderhoudsuitkeringen verschuldigd is aan zijn kinderen OF een alleenstaand persoon die de helft van de tijd hetzij een ongehuwde minderjarige hetzij meerdere kinderen waaronder een ongehuwde minderjarige te zijner laste heeft
- categorie 4 : een éénoudergezin met gezinslast

Na het arrest van het Grondwettelijk Hof veranderde het aantal categorieën rechthebbenden in drie categorieën.

Sedert 1 januari 2005 zijn dat:

- Categorie 1: een samenwonende
- Categorie 2: een alleenstaande
- Categorie 3: een alleenstaande die (uitsluitend) samenwoont met een gezin ten zijnen laste

Oorspronkelijk was de derde categorie bedoeld voor een persoon 'die uitsluitend samenwoont' met een gezin te zijnen laste. Opnieuw kwam het Grondwettelijk Hof tussen met een arrest waarin vanaf 1 september 2006 het woord 'uitsluitend' geschrapt werd uit de wet. Daardoor is de enige voorwaarde voor categorie 3 dat de persoon in kwestie moet samenleven met een gezin ten laste. De personen die één of meer ongehuwde minderjarige kinderen ten laste hebben en die terwijl ook samenwonen met anderen dan diegenen die behoren tot dat gezin ten laste, zijn dus niet langer uitgesloten van de derde categorie.<sup>14</sup>

## Verhoging van het leefloon

Het leefloon moet toereikend zijn om een menswaardig leven te leiden. Sedert 2002 worden inspanningen gedaan om de kloof tussen het leefloon en de Europese armoedegrens te verkleinen. Er waren verschillende verhogingen of aanpassingen van het leefloonbedrag. Bij de voorbereiding van de wet was reeds 6% verhoging voorzien voor de legislatuur. In de wet werd nog eens 4% verhoging toegevoegd. In totaal werd dus een verhoging van de middelen voorzien met 10%.

In 2005 werd voor het eerst een aanpassing aan de index doorgevoerd, wat daarna nog meerdere malen gebeurde. Tussen 2004 en 2012 zijn de bedragen van de leeflonen gestegen met 28%, terwijl de index van de consumptieprijzen in diezelfde periode steeg met 20%.

Op 1 september 2013 bedroeg het leefloon 817,36€ per maand voor een alleenstaande, 544,91€ per maand voor een samenwonende en 1.089,82€ per maand voor een persoon die samenwoont met een gezin ten laste.

**LEEFLOON 2002 - 2004 <sup>15</sup>**

	Cat. 1 Elke persoon die met één of meerdere personen samenwoont		Cat. 2 Een alleenstaand persoon		Cat. 3 Een alleenstaand persoon die onderhoudsuitkeringen verschuldigd is aan zijn kinderen of een alleenstaand persoon die de helft van de tijd hetzij een ongehuwde minderjarige hetzij meerdere kinderen waaronder een ongehuwde minderjarige te zijner laste heeft		Cat. 4 Een éénoudergezin met kinderlast	
	Jaarbedrag	Maandbedrag	Jaarbedrag	Maandbedrag	Jaarbedrag	Maandbedrag	Jaarbedrag	Maandbedrag
1/10/2002	€ 4.669,28	€ 389,11	€ 7.003,92	€ 583,66	€ 8.171,24	€ 680,94	€ 9.338,56	€ 778,21
1/06/2003	€ 4.762,56	€ 396,88	€ 7.143,84	€ 595,32	€ 8.334,48	€ 694,54	€ 9.525,12	€ 793,76
1/10/2004	€ 4.906,62	€ 408,89	€ 7.359,93	€ 613,33	€ 8.586,59	€ 715,55	€ 9.813,24	€ 817,77

**LEEFLOON bedragen vanaf 1 januari 2005**

	Cat. 1 Elke persoon die met één of meerdere personen samenwoont		Cat. 2 Een alleenstaand persoon		Cat. 3 Een alleenstaand persoon die uitsluitend samenwoont met een gezin te zijner laste	
	Jaarbedrag	Maandbedrag	Jaarbedrag	Maandbedrag	Jaarbedrag	Maandbedrag
1/01/2005	€ 4.906,62	€ 408,89	€ 7.359,93	€ 613,33	€ 9.813,24	€ 817,77
1/08/2005	€ 5.004,83	€ 417,07	€ 7.507,25	€ 625,60	€ 10.009,67	€ 834,14
1/10/2006	€ 5.155,87	€ 429,66	€ 7.733,81	€ 644,48	€ 10.311,74	€ 859,31
1/04/2007	€ 5.258,99	€ 438,25	€ 7.888,48	€ 657,37	€ 10.517,98	€ 876,50
1/01/2008	€ 5.471,57	€ 455,96	€ 8.207,36	€ 683,95	€ 10.943,15	€ 911,93
1/05/2008	€ 5.580,84	€ 465,07	€ 8.371,27	€ 697,61	€ 11.161,70	€ 930,14
1/09/2008	€ 5.692,45	€ 474,37	€ 8.538,68	€ 711,56	€ 11.384,91	€ 948,74
1/06/2009	€ 5.806,30	€ 483,86	€ 8.709,45	€ 725,79	€ 11.612,61	€ 967,72
1/09/2010	€ 5.922,53	€ 493,54	€ 8.883,78	€ 740,32	€ 11.845,05	€ 987,09
1/05/2011	€ 6.040,65	€ 503,39	€ 9.060,97	€ 755,08	€ 12.081,30	€ 1.006,78
1/09/2011	€ 6.161,46	€ 513,46	€ 9.242,20	€ 770,18	€ 12.322,93	€ 1.026,91
1/02/2012	€ 6.284,87	€ 523,74	€ 9.427,30	€ 785,61	€ 12.569,74	€ 1.047,48

14 Arrest nr. 123/2006 van het Arbitragehof van 28-07-2006 ( B.S. 1-09-2006)

15 <http://www.mi-is.be/be-nl/doc/ocmw/evolutie-bm-en-leefloonbedragen-1974-2012>

Alhoewel de kloof tussen het leefloon en de armoedegrens afnam, bereikt het leefloon nog niet de armoedegrens. Armoedeorganisaties, experts, maatschappelijk werkers en OCMW-voorzitters: iedereen is het erover eens dat het leefloon niet voldoet en omhoog moet. Overigens staat die verhoging ook ingeschreven in het regeerakkoord van de regering Di Rupo.

“Wat ook de verdiensten zijn van de wet op het recht op maatschappelijke integratie, deze bedragen zijn onvoldoende om uit de armoede te geraken. Vergelijk de bedragen met de armoedegrens: ze liggen nog steeds lager.”

Bruno Vinikas, oud-adjunct-koninklijk commissaris voor het migrantenbeleid

“De hoogte van de uitkeringen is ook problematisch want een heel deel zit onder de armoededrempel. Het feit dat men dat niet aanpast heeft ook te maken met het discours van verantwoordelijkheid. Armen worden gedwongen in een spiraal van armoede waar ze niet kunnen uit geraken door de lage bedragen van leeflonen. In feite worden de mensen op deze manier armer.”

Frederic Vanhauwaert, algemeen coördinator Vlaams netwerk tegen armoede

Bovenop het leefloon kunnen OCMW's aanvullende (financiële) steun geven. Ze bepalen zelf de criteria en de hoogte van die aanvullende steun. Die steun kan worden gebruikt om het leefloon op te trekken tot de armoedegrens.

“In Antwerpen hebben we met het platform 'stop armoede nu' een actie gedaan op het plein tegenover het OCMW-gebouw waar we die eis stelden. Als de hogere overheid haar verantwoordelijkheid niet neemt, dan kan het lokale bestuur stappen zetten in die richting door te werken met de aanvullende steun om tot de Europese armoedegrens te komen, of de budgetstandaard. We hebben nog een gesprek met de verschillende fracties over dat voorstel.”

Ludo Horemans, expert armoede en oud-voorzitter EAPN

Het debat over de hoogte van het leefloon staat niet los van het debat over de hoogte van andere minima, zowel de minimumuitkeringen als de minimumlonen. De kloof tussen leefloon en minimumuitkeringen enerzijds en minimumlonen anderzijds mag voor velen niet verkleinen.

“Je hebt mensen die gaan werken voor een minimumloon en de kloof tussen een minimumloon en het leefloon is niet echt groot. Er moet werkbereidheid zijn om dat leefloon te verantwoorden tegenover mensen die werken aan het minimumloon en maar 100 euro meer verdienen. Het minimumloon moet ook omhoog natuurlijk. Mensen kunnen daar niet van leven.”

Ria Grondelaers – voorzitter OCMW Genk

De kloof tussen leefloon en minimumlonen is netto vaak kleiner dan gedacht, omdat rechthebbenden op een leefloon meestal ook rechten kunnen laten gelden op verhoogde uitkeringen zoals bijvoorbeeld het kindergeld. Dat leidt tot een pleidooi, niet enkel voor de verhoging van het leefloon, maar ook van de minimumlonen.



### 2.1.3. Een individueel integratieproject, vastgelegd in een contract

Het integratiecontract vormt naast het recht op werk en het recht op een leefloon de derde pijler van de wet op het recht op maatschappelijke integratie. Het integratiecontract is vooral gericht op jongeren. Het integratiecontract is verplicht voor jongeren onder de 25 jaar. Voor anderen is het een mogelijkheid, maar ook dan: als het contract wordt afgesloten is het niet vrijblijvend.

De bedoeling van het contract is om jongeren naar de arbeidsmarkt toe te leiden. Er was een grote toename van jonge mensen in de bijstand en men wilde hen een alternatief bieden voor de toekomst door hen een arbeidscontract te bieden of door een individueel traject voor maatschappelijke integratie dat op termijn leidt naar werk.

“ *Vande Lanotte had gelijk om op dat moment het systeem te veranderen. Zijn politieke analyse was duidelijk: ‘De OCMW’s tellen bij de begunstigden van het (toen) bestaansminimum 20-25% jonge mensen. Ik wil niet dat jonge mensen hun leven op 18 jaar beginnen bij het OCMW en er blijven tot ze met pensioen gaan. We moeten prioriteit geven aan het steunen van jongeren in alle aspecten van hun leven, omdat zij onze belangrijkste bekommernis moeten zijn. En*

*de OCMW’s moeten de middelen krijgen om deze missie te vervullen.’ Als we jongeren kansen willen geven, dan is positieve discriminatie nodig voor die groep.”*

Christophe Ernotte, directeur-generaal van de federatie van OCMW’s bij de Waalse vereniging van steden en gemeenten

Het OCMW moet aan elke jongere binnen de drie maanden een arbeidsovereenkomst aanbieden. Indien dit onmogelijk blijkt, heeft de jongere recht op een leefloon. Dat gaat gepaard met een ‘individueel integratieproject’, een contract tussen het OCMW en de jongere waarin de wederzijdse rechten en plichten staan beschreven. Daarin staat wat de jongere gaat doen (bijvoorbeeld om te slagen in zijn studies, om zijn sociale situatie te verbeteren) en wat het OCMW gaat doen (betalen van het leefloon, verzekeren van begeleiding en steun). Het contract bevat doelstellingen en deadlines. Het geldt voor onbepaalde duur, maar het kan worden aangepast in functie van veranderingen van de situatie of de context van de jongere. Een maatschappelijk werker wordt in het contract aangeduid als contactpersoon.

“ *Dat contract is geen stukje papier. Het wordt opgevolgd. We zien die jongeren regelmatig, we houden contact met zijn school... Het vergt heel wat organisatie, het oproepen van de jongere, het gesprek zelf, telkens een rapport opstellen, zorgen dat er opvolging aan wordt gegeven. We helpen hen met het invullen van documenten, zoals die voor een studietoelage, of met hun belasting-aangifte...*”

Florence Hubo, verantwoordelijke sociale dienst, OCMW Fontaine l'Évêque

Vele organisaties waren het niet eens met de verplichting van een integratiecontract.

“ *De armenverenigingen waren zeer ongerust over dat integratiecontract. De idee was: men gaat het bestaansminimum meer voorwaardelijk maken. Een contract tussen ongelijke partijen. Filosofisch begrijp ik dat argument, en hier en daar zal dat wel zo zijn, maar mijn aanvoelen is dat het in de praktijk vrij goed is toegepast.*”

Ides Nicaise, onderzoeksleider armoede bij het HIVA en voorzitter van het interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding

Vanuit de OCMW was er ook angst voor contractualisering van de hulpverlening.

“ *In het begin lag die wet op RMI wel onder vuur, want dat was contractualisering van de hulpverlening. Maar ik geloof daar wel in als dat goed gehanteerd wordt, omdat je dan samen met de mensen op zoek gaat naar: wat kan je, wat kan je niet en hoe gaan we daaraan werken? hoe kunnen we jou helpen? Het is een samenspel van twee dingen: de samenleving die hulp aanbiedt en het individu dat daarop ingaat. (...) Maar: er lopen veel dingen mis in de samenleving waaraan het individu niks kan doen en waar de samenleving verantwoordelijk voor is. Het*

*individuele schuldmodel, daar pas ik voor.”*

Piet Van Schuylenbergh, directeur afdeling OCMW's Vlaamse vereniging van steden en gemeenten

## **De studenten: een bijzonder vraagstuk**

De wet voorziet dat het OCMW een jongere kan helpen om zijn opleidingsniveau te verhogen door in zijn integratiecontract op te nemen dat hij (of zij) een opleiding of voltijdse studie opneemt of verder zet. Zo krijgen deze jongeren een tweede kans om een diploma of attest te behalen. De helft van de jongeren die in 2010 dank zij deze maatregel studeerden, volgde secundair onderwijs, hetzij in het voltijds dagonderwijs, hetzij in het tweedekansonderwijs. De andere helft volgde hoger onderwijs (bachelor of master).

“ *Duizenden jongeren krijgen van het OCMW de mogelijkheid om hun studies af te maken. Het zijn er echt enorm veel. Dat aantal bewijst dat die doelstelling terecht is. En we weten dat de behaalde resultaten uitzonderlijk zijn. En dat met een publiek dat meestal een zware jeugd had, jongeren die sociaal en cultureel veel in te halen hebben, die hun leven begonnen met zware sociale handicaps.*”

Christophe Ernotte, directeur-generaal van de federatie van OCMW's bij de Waalse vereniging van steden en gemeenten

“ *De Waalse OCMW's gebruiken de vrijstelling van sociaalprofessionele inschakeling veel meer (dan de Vlaamse) om mensen toe te laten om te studeren. Ik vind dat een zeer mooie vorm van activering. De grote meerderheid van jongeren die zo gefinancierd worden zijn jongeren met groot risico op vervroegd schoolverlaten. Het zijn geen hogeschoolstudenten. De grote meerderheid van hen zit nog in het secundair onderwijs.*”

Ides Nicaise, onderzoeksleider armoede bij het HIVA en voorzitter van het interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding



Een onderzoek naar de situatie van die groep studenten geeft meer informatie.<sup>16</sup> Het aantal begunstigen dat als student geregistreerd staat, verdubbelt tussen 2002 en 2011: van nauwelijks 8.000 naar 17.000.<sup>17</sup> De studenten zijn voornamelijk afkomstig uit gezinnen in armoede en zijn opgegroeid in moeilijke omstandigheden. Meer dan 70% van hen hebben ouders die zelf ooit cliënt waren van een OCMW of ouders die dat nog steeds zijn, of het zijn kinderen van ouders wier inkomen te laag is om het leefloon van de jongere van hen terug te vorderen.

De gedane studies moeten de kansen van de jongeren op de arbeidsmarkt verhogen. Volgens de OCMW-medewerkers wordt de studiekeuze volledig bepaald door de jongere zelf. Slechts 4% van de jongeren bepaalt de studiekeuze in overleg met de maatschappelijk werker. Zeer zelden wordt de keuze bepaald door het OCMW.

“ *In sommige OCMW's staat men niet toe dat een student bijvoorbeeld filosofie gaat studeren, omdat daarmee zijn kansen op de arbeidsmarkt niet zouden toenemen. Soms maakt de sociale dienst de keuze voor de student. Sommige OCMW's leggen meer beperkingen op dan andere. Er zijn ongelijkheden.*”

Michel Colson, voorzitter afdeling OCMW's van de Brusselse vereniging van steden en gemeenten



## 2.1.4. De wet in cijfers

### Tewerkstelling

In 2002 waren 14.295 personen actief in het kader van een activeringsmaatregel (artikel 60§7, artikel 61, ACTIVA, doorstromingsprogramma....). In 2012 waren dat er al 18.598, een stijging van het aantal met 30%. Gedurende diezelfde periode steeg het aantal rechthebbenden op een leefloon van 120.127 in 2002 tot 156.878 in 2012. De activeringsratio, dat is de verhouding tussen het aantal personen dat deelneemt aan een activeringsmaatregel en het aantal mensen dat recht heeft op een leefloon, bleef constant op 12%.<sup>18</sup>

De OCMW's hebben zich sterk ingespannen om mensen die ver van de arbeidsmarkt verwijderd zijn te motiveren, op te leiden en te begeleiden naar eender welke vorm van activering. Ondanks alle inspanningen blijft er toch een grote groep van mensen die geen werk vinden op de reguliere arbeidsmarkt. Daarvoor worden mogelijkheden uitgewerkt en aangeboden binnen de sociale economie en de arbeidszorg.

<sup>16</sup> Onderzoeksproject uitgeschreven en gefinancierd door toenmalig staatssecretaris Courard en de POD MI en uitgevoerd door het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (UA), LUCAS (KU Leuven) en de onderzoeksgroep Sociale Concurrentie en Recht (UA).

<sup>17</sup> Marjolijn De Wilde en Koen Hermans, Studeren met een leefloon : 10 jaar praktijk, in Armoede in België, Jaarboek 2013

<sup>18</sup> Deze cijfers bevatten alle personen die in een jaar werden geregistreerd, onafhankelijk van de lengte van de periode waarin ze rechthebbende waren. Met andere woorden : iemand die één dag leefloon ontving, wordt even goed meegeteld als iemand die 365 dagen leefloon ontving. Het cijfer kan dan ook verschillen van het maandelijks gemiddelde aantal gerechtigden.

## Activering, en daarna?

Door de gegevens van verschillende bronnen te kruisen via het datawarehouse arbeidsmarkt en sociale bescherming heeft de POD MI een opvolgmodel uitgewerkt waardoor het mogelijk wordt om personen die deelnamen aan een activeringsmaatregel ook nadien op te volgen. Het 'volgsysteem' laat toe om te zien of in iemand na 3 maanden, na 6 maanden of na een jaar nadat hij het traject verliet aan het werk was, werkloos was of niet actief op de arbeidsmarkt.

Zo kan de POD MI de resultaten van een maatregel meten. Uiteraard zijn de resultaten afhankelijk van vele externe factoren. Deze effectiviteitsmeting bevat de mogelijkheid om in te zoomen op het resultaat per OCMW, maar gelet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is dit nog niet mogelijk voor alle Belgische OCMW's. De resultaten op nationaal niveau zijn wel beschikbaar: Men stelt vast dat een OCMW dat investeert in activering en dat zijn systeem voortdurend ontwikkelt en bijstuurt, positieve resultaten kan voorleggen.

### Meting van effectiviteit 3 maand na beëindiging van activering binnen het OCMW

Onmiddellijke toestand	Art. 60,§7 en art. 61	Andere activeringen	ESF-trajecten	ESF-voortrajecten
Arbeid	33,7 %	58,4 %	77,0 %	26,0 %
Werkzoekenden	50,9 %	26,2 %	11,7 %	7,9 %
Inactiviteit	7,5 %	5,0 %	4,8 %	32,4 %
Andere toestanden	7,9 %	10,3 %	6,5 %	33,8 %
	100 %	100 %	100 %	100 %
<b>Totaal aantal</b>	30.761	1.935	995	420

De situatie gemeten drie maanden na het beëindigen van een ESF-traject binnen het OCMW leert dat 77 % aan het werk is en 12 % actief is op de arbeidsmarkt. Na het beëindigen van een tewerkstelling in het kader van artikel 60§7 (de grootste groep in absolute aantallen) en van artikel 61 is één op drie het kwartaal nadien aan het werk en is 83 % (de werkenden opgeteld met de werkzoekend-

en) actief op de arbeidsmarkt. Voor SINE, ACTIVA, doorstromingsprogramma DSP en invoeginterim wordt vastgesteld dat 58 % aan het werk is en 26 % werkzoekend. Voor deze laatste groep moet worden opgemerkt dat het gaat om kleine aantallen waarbij verstoringseffecten in de selectie het verschil kunnen verklaren.

### Meting van effectiviteit 1 jaar na beëindiging van activering binnen het OCMW

Toestand over een jaar	Art. 60,§7 en art. 61	Andere activeringen	ESF-trajecten	ESF-voortrajecten
Arbeid	50,6 %	70,0 %	84,1 %	45,7 %
waarvan 1 K op 4	11,6 %	9,6 %	20,0 %	10,1 %
2 K op 4	8,9 %	9,1 %	19,4 %	9,3 %
3 K op 4	8,8 %	8,7 %	18,8 %	11,3 %
4 K op 4	121,3%	42,6 %	25,8 %	15,0 %
Andere	49,4 %	30,0 %	15,9 %	54,3 %
<b>Totaal aantal</b>	30.761	1.935	988	247

Eén jaar na het beëindigen van een ESF-project heeft 84% werk gevonden. Dat betekent dus dat 8 op 10 personen minstens één kwartaal van de vier verlopen kwartalen heeft gewerkt. Opgelet: de meting gebeurt telkens op de laatste dag van elk kwartaal. Men weet niets over de situatie tussenin. Van degenen die werkten in artikel 60§7 of artikel 61, was 51% of één op twee aan het werk gedurende minstens één kwartaal in het jaar volgend op het activerings-traject.<sup>19</sup>

## 2.2. Het debat voor en tegen activering

Van bij aanvang was er discussie over de wet. Vooral het begrip activering werd stof voor debat.

Twee argumenten komen steeds terug: 'hoe ga je deze mensen activeren naar werk als er geen werk is' en 'in '74 hadden we een vooruitstrevende wet die iedereen het recht op een minimuminkomen garandeerde, dat minimum wordt nu voorwaardelijk gemaakt'.

*“Wanneer er 10.000 gerechtigden zijn, dan is het moeilijk om hen allemaal tegelijk te activeren. Als ze allemaal tegelijk wakker werden, zou dat ons voor problemen stellen. Ik heb geen 10.000 banen om hen werk te geven. Het is een beetje gemakkelijk om de schuld op de leefloner af te schuiven als er geen werk is. In het begin zijn we in ons enthousiasme nogal naïef geweest, maar vandaag zijn we meer realistisch en pragmatisch. De economische crisis heeft ons terug bij zinnen gebracht, we denken wel in doelstellingen, maar dan eerder voor de middelen en minder voor de resultaten.”*

Nathalie Simon, directeur sociale actie OCMW Luik

### Daarenboven is werk niet altijd een garantie op een goed leven.

Activering werd voorgesteld als een mogelijke ontsnapping uit de armoede, door mensen opnieuw een sociaal netwerk te bieden, via opleiding of werk. De economische crisis maakt duidelijk dat werk geen absolute dam vormt tegen armoede.

Zelfs voltijds werken levert niet altijd voldoende op om in deftige omstandigheden te leven. De arbeidsvoorwaarden verslechteren, met afbraak van de lonen, slechte werkomstandigheden, flexibele uren, de nood aan bijkomende opleidingen...

De laagst opgeleiden krijgen vaak de meest stresserende banen, met weinig waardering en zonder echte werkzekerheid.

*“Het is allemaal goed en wel, mensen aan het werk zetten. Maar welk werk, tegen welk loon, tegen welke voorwaarden? Op welke afstand van huis en met welke kans op evenwicht tussen werk en gezin? Sneller en sneller evolueren we naar opeenvolgende korte jobs, zoals interimwerk of deeltijds werk. Dat is allemaal niet eenvoudig.”*

Christine Mahy, algemeen secretaris van het Waals netwerk voor de strijd tegen de armoede

### De werkloosheidsval

In sommige gevallen is het verschil vrij klein tussen een loon uit arbeid en een uitkering (werkloosheid of leefloon). Vooral als ook de uitgaven worden meegeteld die met werken gepaard gaan en aan de andere kant de bijkomende voordelen die vaak voortvloeien uit het statuut van werkloze of leefloongerechtigde. Het is niet altijd financieel voordelig voor een uitkeringsgerechtigde om werk te zoeken, vooral als het over deeltijds werk gaat. Vooral voor alleenstaande ouders vormt dat een probleem.

Philippe Defeyt zegt hierover dat de financiële valkuilen niet goed geregeld werden. De bedragen zijn niet goed afgesteld. Er is een gebrek aan goed betaalde banen en bovendien is het verschil tussen betaling voor werk en het bedrag van het leefloon te klein. Dat geldt zeker ook voor de lonen betaald in het kader van artikel 60§7.

“ Een alleenstaande met kinderen die leeft van het leefloon, en die dan gaat werken in artikel 60§7 gaat ongeveer 200€ per maand verschil zien. Maar daarvoor moet ze elke ochtend vroeg opstaan, de kinderopvang betalen, een treinticket kopen,... Ze verliest al haar voordelen, ze heeft niet langer recht op verhoogde kinderbijslag, ze heeft niet langer recht op alle hulp van het OCMW omdat ze geen gerechtigde meer is... je moet dan al erg gemotiveerd zijn. Het verschil tussen loon en leefloon moet vergroten. En niet door het leefloon te verlagen, maar wel door de minimumlonen te verhogen.”

Florence Hubo, verantwoordelijke sociale dienst OCMW Fontaine l'Évêque

Bovendien biedt het OCMW een reeks van voordelen aan de begunstigden.

“ Het probleem is dat degenen die bij het OCMW aan de kassa passeren een groter inkomen hebben dan diegenen die niet via de kassa passeren “

Philippe Defeyt, voorzitter OCMW Namen

Ook het verschil tussen een werkloosheidsuitkering en het leefloon kan een valkuil zijn. Sedert 1 november 2012 is er een versnelde daling van de werkloosheidsuitkeringen.

“ Hoe langer iemand werkte, hoe langer de werkloosheidsuitkering intact blijft. Voor wie weinig jaren werkte, daalt de werkloosheidsuitkering erg snel. Naar schatting treft de hervorming ongeveer de helft van de werklozen. Concreet : gezinshoofden verliezen ongeveer 12% en alleenstaanden 17,5% van hun uitkering. De samenwonenden worden het zwaarst getroffen: hun uitkeringen verlagen niet minder dan 41,5%, tot een forfait van 484€ per maand.”

Jan Vranken <sup>20</sup>

Vooraf werken in tijdelijke arbeidsregimes is risicovol, volgens Vranken :

“ Periodes van laag inkomen worden afgewisseld met periodes van uitkeringen, die uiteindelijk dreigen uit te monden in totale ontmoediging.”<sup>21</sup>

“ Wanneer men werkt met mensen in armoede, die afhankelijk zijn, die misschien psychologische problemen hebben... Wanneer ze alles hebben gedaan wat men hen vroeg: op tijd opstaan, zich dagelijks wassen, uurregelingen respecteren, opdrachten uitvoeren,... Wanneer ze dat alles goed hebben gedaan... en dan moet je hen zeggen: nu is het gedaan, we kunnen niets meer voor u doen. Dat is erg hard.”

Michel Colson, voorzitter afdeling OCMW's van de Brusselse vereniging van steden en gemeenten

De plicht tot arbeidsbereidheid bestond dan al wel eerder, maar de sterkere nadruk op activering en de contractuele verplichting geven duidelijk aan dat de wetgever werk ziet als de belangrijkste sleutel tot maatschappelijke integratie.

“ Niet vergeten: de verplichting tot werk die bestond al eerder. Dat is niet nieuw. De nieuwe wet heeft instrumenten aangereikt, vooral dat contract voor jongeren, en dat was inderdaad een ander soort denken dat ook voordelen had.(...) ondertussen heeft men daarmee leren leven en werkt men veel meer aan maatwerk en niet meer alleen aan tewerkstelling. Activering kan ook een stuk maatschappelijke verantwoordelijkheid zijn: dat die mens leert zijn huis te onderhouden, zichzelf te verzorgen.”

Chris Boens, expert kruispuntbank Vlaamse vereniging van steden en gemeenten

De grote werkdruk, het politieke discours ook, maakt het er niet gemakkelijker op voor degenen die de werkbereidheid moeten beoordelen. Welke criteria liggen aan de grondslag en gelden steeds dezelfde criteria? Om willekeur uit te sluiten werken OCMW's en soms zelfs de individuele maatschappelijk werkers, met een eigen gemaakt systeem. Van interpretatie van de individuele situatie van de gerechtigden is hier geen sprake meer. Zo veel mogelijk mensen aan het werk, wordt dan een doel op zich.

*“ We merken dat activering niet langer het instrument is, maar eerder het doel. De mensen worden bijna verplicht om maatschappelijk geïntegreerd te zijn. Er worden bovendien aan activering allerlei voorwaarden gekoppeld. Het probleem daarbij is dat de verantwoordelijkheid voor het niet geactiveerd geraken uitsluitend bij de persoon in kwestie wordt gelegd, niet bij de arbeidsmarkt, de diensten die ze krijgen, de thuissituatie enz.”*

Frederic Vanhauwaert, algemeen coördinator Vlaams netwerk tegen armoede

De voorstanders van het activeringsbeleid vinden werk essentieel voor sociale integratie, het geeft mensen hun waardigheid terug en werk is op termijn de beste remedie tegen armoede.

Maar, er wordt wel beklemtoond dat werk beloond moet worden met een behoorlijk loon, een loon waarvan men kan leven. En er zijn mensen voor wie andere maatregelen nodig zijn, werk is niet weggelegd voor iedereen.

In 2010 stelden onderzoekers van het HIVA dat 35,4% van de leefloongerechtigden in Antwerpen op redelijke termijn niet bemiddelbaar zijn. Dat gaat om mensen die niet mogen werken in België, mensen die omwille van hun leeftijd of door de ernst van hun handicap niet kunnen werken, mensen die omwille van psychische problemen, verslavingsproblemen niet in staat zijn om te werken of mensen met een combinatie van problemen in verschillende domeinen.<sup>22</sup>

20 Jan Vranken, *De impact van de crisis, een vervolghethaal...* in Armoede in België. Jaarboek 2013, blz. 41

21 *ibidem*

22 Ludo Struyven, Vicky Heylen & Line Van Hemel (2010), *De (nog) niet bemiddelbaren: een verloren groep op de Antwerpse arbeidsmarkt? Een onderzoek in opdracht van vzw Werk en Economie van de stad Antwerpen in het kader van het samenwerkingsverband stad Antwerpen – OCMW-Antwerpen – VDAB, HIVA-KULeuven, Leuven.*

*“ Één derde van de mensen die naar het OCMW komen, die kunnen we toeleiden naar werk. We zullen daar inspanningen voor doen, we zullen samenwerken met VDAB, met andere organisaties en dat lukt dan wel. Voor één derde van de mensen is werk op dit moment niet aan de orde omdat ze veel andere problemen hebben en we moeten eerst die andere problemen aanpakken en als je daarmee succes boekt, dan kan je op termijn voor die mensen een traject naar werk voorzien. En één derde van die mensen, daarvoor mag je het vergeten, zij zullen nooit kunnen werken. Omdat zij niet over de nodige vaardigheden beschikken die de dag van vandaag gevraagd worden op de arbeidsmarkt.”*

Monica De Coninck, oud-voorzitter OCMW Antwerpen

Maar ook de politieke verantwoordelijken zijn het niet altijd eens over de te volgen weg.

*“ Ik verschil hierover van mening met Monica De Coninck. We moeten blijven inzetten op activering naar arbeid, ook voor die groep zogenaamde onbemiddelbaren.”*

Geert Versnick, oud-voorzitter OCMW Gent



## Nood aan alternatieven

Alternatieven in de activering zijn nodig. De cijfers rond tewerkstelling en het onderzoek over nieuwe mechanismen van uitsluiting stemmen niet optimistisch. Er is gewoonweg niet genoeg werk voor iedereen en het zijn vaak dezelfde groepen die uitgesloten worden van toegang tot het beschikbare werk.

De Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg heeft samen met het Centrum voor Gelijkheid van kansen en Racismebestrijding in 2013 een eerste socio-economische monitoring voorgesteld waarin de positie op de arbeidsmarkt wordt belicht in functie van hun herkomst of migratiegeschiedenis.

Daaruit blijkt dat de professionele inschakeling van personen met een niet-Belgische nationaliteit of herkomst één van de grootste problemen blijft in ons land. Verschillende factoren spelen een rol, zoals opleidingsniveau, de kennis van één van de landstalen, zijn motief om naar België te komen (zoeken van werk of familiehereniging). Zij hebben hoe dan ook veel minder kans op stabiel werk en op goedbetaald werk.

Een andere groep die het moeilijk heeft op de arbeidsmarkt zijn jonge intreders. In het huidige beleid worden jongeren aangemoedigd om zo snel mogelijk werk te vinden en om daarbij niet te kieskeurig te zijn. Recent onderzoek geeft echter aan dat het contraproductief kan zijn voor jongeren om werk aan te nemen onder hun opleidingsniveau. Er werd onderzocht welke strategie werkloze schoolverlaters best

volgen om snel een job op hun scholingsniveau te vinden. Uit de resultaten blijkt dat het aanvaarden van een betrekking onder niveau de overgang naar een job op niveau vertraagt. Voor meer dan de helft van de werkloze schoolverlaters die een job onder hun scholingsniveau aanvaarden duurt het bijna tien jaar (!) vooraleer ze een job vinden op hun scholingsniveau.<sup>23</sup>

Beleidsvoerders dienen jongeren er dus voor te hoeden om te snel om het even welke job te aanvaarden in plaats van ze te verplichten om jobs onder hun niveau te aanvaarden.

In zijn boek 'The Precariat. The New Dangerous Class' (2011) waarschuwt Guy Standing, professor in 'Development Studies, School of Oriental and African Studies' aan de universiteit van Londen en stichtend lid van 'Basic Income Earth Network', voor het ontstaan van een nieuwe klasse –het precariaat– die gevormd wordt door degenen die uitgesloten worden uit de reguliere arbeidsmarkt.<sup>24</sup>

Voor Standing is het precariaat een wereldwijd fenomeen dat tot stand kwam als gevolg van de grote flexibilisering van de arbeidsmarkt. Een groeiend aantal mensen over heel de wereld leven en werken in preciaire omstandigheden, gaande van de ene tijdelijke baan naar de andere. Ze hebben geen stabiel inkomen, ze leven in voortdurende onzekerheid over werk, huisvesting en ze hebben geen echte professionele identiteit meer. Vele verschillende groepen bevinden zich in een dergelijke situatie: het gaat zowel om de klassieke arbeidersklasse als om mensen uit de migratie. Maar ook

groepen goed opgeleide jongeren, die het (hoger) onderwijs verlaten en geen vast werk vinden, behoren tot het precariaat. Alhoewel dus erg verschillend, delen deze groepen een sterk gevoel van onzekerheid. Voor Standing raakt deze groeiende klasse meer en meer gefrustreerd en dat maakt ze zelfs gevaarlijk: omdat ze geen stem hebben, zijn ze gevoelig voor de roep van extreme partijen wat kan leiden tot een nieuwe sociale instabiliteit.

In dat klimaat kan je de wet op het RMI zien als een verzekering voor de meest kwetsbaren dat de samenleving hen niet laat vallen. De nadruk moet liggen op brede activering, zonder activering naar de arbeidsmarkt uit te sluiten, maar ook zonder arbeidsmarktactivering als enig aanvaardbaar doel voorop te stellen.

“*Dan is de taak van het OCMW om te zorgen voor maatschappelijke integratie en die mensen niet te laten stikken en ze alleen maar geld te geven in de vorm van een leefloon. Ze moeten die mensen een zinvolle invulling geven van hun leven. Een maatschappelijke invulling, niet in de vorm van werk in de reguliere arbeidsmarkt of in de sociale economie, maar zinvolle maatschappelijke activiteiten. Die mensen moeten ook een maatschappelijke rol kunnen spelen en dat kan eventueel in vrijwilligerswerk, in het verenigingsleven enzovoort... heel wat OCMW's doen inspanningen om die mensen te integreren in de samenleving, maar daar heeft de Wet op het recht op maatschappelijke integratie weinig aandacht voor gehad.*”

Piet Van Schuylenbergh, directeur afdeling OCMW's van de Vlaamse vereniging van steden en gemeenten

“Het gebrek aan werk blijft natuurlijk een knelpunt, maar we moeten dat ook relatief beschouwen. De doorstromingscijfers van artikel 60-ers lijken bedroevend laag, maar zonder die maatregel zou de doorstroming nog kleiner zijn. Er is dus wel degelijk een netto-effect en dat maakt het de moeite waard om voort te doen. Men kan alleen maar proberen om het systeem te verbeteren. Maar het is niet iets om overboord te gooien.”

Ides Nicaise, onderzoeksleider armoede bij het HIVA en voorzitter van het interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding

## Een activeringstraject

De onderzoeksgroep Oases (Universiteit Antwerpen) onderzocht in samenwerking met de Universiteit van Luik hoe OCMW's hun activeringsbeleid vorm geven.<sup>25</sup> In elk OCMW vonden ze één of andere vorm van een 'traject' terug. Dit traject omschrijven we het best als een opeenvolging van stappen die de cliënt kan doorlopen. Dit wil niet zeggen dat de cliënt alle stappen moet doorlopen. Het traject is namelijk afhankelijk van zijn of haar capaciteiten, problemen, attitudes en vaardigheden.

### Ze beschrijven 7 fasen in die trajecten:

- Fase 1: werken aan de randvoorwaarden. De belemmeringen die verhinderen dat een cliënt ingaat op een aanbod worden in kaart gebracht en er worden oplossingen voor gezocht
- Fase 2: de trajectbegeleiding: de cliënt wordt gescreend op mogelijkheden en krijgt een trajectbegeleider toegewezen
- Fase 3: de sociale activering: De sociale activering kan op twee manieren worden opgevat: ofwel als voorbereidende fase voor een professionele activering, ofwel als emanciperende maatregel voor de geactiveerde persoon. Concreet gezien kunnen deze twee benaderingen aanleiding geven tot gelijkaardige acties

23 Stijn Baert, Bart Cockx en Dieter Verhaest, *Overeducation at the Start of the Career: Stepping Stone or Trap?* (May 2012) published in: *Labour Economics*, 2013, 25, 123-140

24 Guy Standing, *The Precariat. The New Dangerous Class*, Bloomsbury, London, 2011

25 Raeymaeckers P., Nisen L., Dierckx D., Vranken J. en Casman M.-T., *Activering binnen de Belgische OCMW's. Op zoek naar duurzame trajecten en goede praktijken, onderzoek in opdracht van de POD MI, Brussel, 2009*

- Fase 4: werkervaring en opleiding: meestal in artikel 60§7
- Fase 5: professionele activering 'on the job': is een stap verder naar een tewerkstelling binnen de reguliere arbeidsmarkt. In deze fase worden vooral de 'andere' activeringsmaatregelen gebruikt (Sine en Activa)
- Fase 6: toeleiding naar de arbeidsmarkt: men organiseert sollicitatietrainingen en ontwikkelt samen met de cliënt een cv om hem of haar voor te bereiden op een tewerkstelling binnen de reguliere arbeidsmarkt. In deze fase is een goede samenwerking met de regionale diensten voor tewerkstelling cruciaal.
- Fase 7: nazorg: in enkele OCMW's heeft men met de regionale diensten voor tewerkstelling een afspraak kunnen maken dat cliënten ook na hun tewerkstelling worden opgevolgd door de maatschappelijk werkers van het OCMW.

### 2.3. Sociale activering

De meeste OCMW's hebben alternatieve vormen van inschakeling ontwikkeld voor mensen die (nog) niet terecht kunnen in een tewerkstelling. Nergens in de wetgeving wordt gepraat over 'sociale activering', maar het is een term die bij de OCMW's en de verenigingen van mensen in armoede goed bekend is. Ook in het politieke discours wordt de term veel gebruikt.<sup>26</sup>

“ De sociale activering, de brede interpretatie van activering, is iets nieuws van na de leefloonwet. De POD heeft daar zeker ook sterk toe bijgedragen. Je voelt in allerlei beleidsteksten dat ze zeer sterk de kaart hebben getrokken van sociale activering. Met sociaal-culturele projecten, vrijwilligerswerk, culturele participatie enzovoort. Dat is de grote verdienste geweest van de POD MI. Zij hebben dat in die periode sterk benadrukt en ik vind dat een zeer visionaire benadering van het leefloon.”

Ides Nicaise, onderzoeksleider armoede bij het HIVA en voorzitter van het interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding

In het Jaarboek Armoede 2013 wordt sociale activering gedefinieerd als « het verhogen van de maatschappelijke participatie en het doorbreken

van sociaal isolement door maatschappelijke zinvolle activiteiten te ondernemen, hetzij als doel op zich, hetzij als een eerste stap in een socioprofessioneel inschakelingstraject, hetzij als een eerste stap op weg naar (later) betaald werk ».<sup>27</sup>

“ Activering wordt niet beperkt tot tewerkstelling. Soms is het nutteloos om te oriënteren naar werk als iemand ook problemen heeft met huisvesting, gezondheid, of psychische problemen. Die problemen moeten dan eerst worden aangepakt. Er zijn mensen die nooit zullen werken, dat moeten we durven zeggen. En er is ook geen geschikt werk voor iedereen. Dan volharden is contra-productief voor iedereen, met inbegrip van de begunstigde die eindigt met de zoveelste mislukking.”

Nathalie Simon, directeur sociale actie OCMW Luik

Verschillende activiteiten zijn mogelijk: opleiding, taallessen, informaticalessen, activiteiten in een dagcentrum, sociaal-culturele activiteiten, vrijetijdsactiviteiten, praatgroepen... Er wordt ook vrijwilligerswerk gedaan.

“ Ik ben een grote voorstander van sociale activering. De stap naar tewerkstelling is vaak nog te groot. Culturele, sportieve en sociale activering kunnen een grote hefboom betekenen voor de groei van het zelfwaarde gevoel. Zelfwaardering is bijzonder cruciaal om een plaatsje te vinden in de samenleving.”

Franceska Verhenne, oud-voorzitter OCMW Kortrijk



## DE WIJSNEUZEN IN KORTRIJK

In Kortrijk wilde men de mobiliteit van kwetsbare mensen verhogen. Onder de noemer sociale activering wil men hun zelfredzaamheid verhogen en hen sterker maken. Dat kan hen helpen bij het zoeken naar een job en bij het vinden van een eigen plaats in de samenleving. Kwetsbare mensen vinden de informatie die ze nodig hebben niet in brochures of boekjes, maar wel door te praten met mensen uit hun buurt. Daarom kregen een aantal mensen een opleiding waarin ze via bezoeken aan allerlei diensten en organisaties bijleerden rond de thema's ontmoeting, vrije tijd, vorming, werk, gezondheid en wonen. Ze leerden ook de sociale vaardigheden nodig om de opgedane kennis met anderen te delen. Na de opleiding gaan ze als vrijwillige 'Wijsneus' aan het werk en delen ze actief hun kennis en informatie met de mensen in hun omgeving.

Het project kadert in deelname van het OCMW Kortrijk aan het Europese project SUCCESS (Sustainable Uplifting Client Centred Employment Support) en is een samenwerking met A'Kzie, een vereniging waar armen het woord nemen.

## BINNENSTE BUITEN IN ANTWERPEN

Mensen die in armoede leven, voelen zich vaak uitgesloten op basis van hun uiterlijk. Dat verkleint hun kansen op integratie, tewerkstelling, wonen, enzovoort. Met Binnenste Buiten wilt OCMW Antwerpen hun (her)integratie in de samenleving bevorderen. Wie zijn uiterlijk verzorgt, voelt zich ook van binnen beter. Onder dat motto wil het OCMW mensen prikkelen, motiveren en sensibiliseren om zorg te dragen voor hun innerlijk én uiterlijk. Mensen staan sterker in het dagelijkse leven als ze hun sociale competenties verder ontwikkelen. Om dat te bereiken biedt Binnenste Buiten praktische én emotionele ondersteuning op maat, er zijn vier mogelijke trajecten

### 1. Winkel en naaiatelier

Mensen met een beperkt budget voor kleding kunnen terecht in de winkel en het naaiatelier voor nieuwe kleding, schoenen of accessoires. Voor een kleine vergoeding kunnen ze de kleren ook laten aanpassen in het naaiatelier.

### 2. Stijladvies

Wie hulp kan gebruiken bij het kiezen van de juiste kleding voor de juiste gelegenheid kan hier terecht voor advies. Mensen zijn zich niet altijd bewust van de mogelijke reacties op hun uiterlijk en ook daarover wordt gepraat.

### 3. Budgetvriendelijk winkelen

Als het kledingaanbod van de eigen winkel van Binnenste Buiten niet volstaat, dan wordt gezocht naar budgetvriendelijke winkels in de woonomgeving van de klant. Hij of zij krijgt ook advies over hoe hij/zij de kleding best kan onderhouden.

### 4. Basishygiëne

Een klant kan terecht bij Binnenste Buiten met alle vragen over de verzorging van zichzelf en zijn leefomgeving. Tijdens de begeleiding op maat worden tips gegeven over persoonlijke hygiëne, hygiëne in huis en verzorging van huisdieren.

In de cursus leren vrouwen en mannen in armoede hoe ze met beperkte middelen zorg kunnen dragen voor hun innerlijk én uiterlijk. Dankzij ervaren deskundigen (kapper, diëtiste, dramacoach, ...) krijgen ze de kans om kennis en praktische ervaring op te doen.

26 hoewel sommigen kritiek hebben op de term, omdat ook sociale activering volgens hen nog steeds gericht is op de arbeidsmarkt

27 Abraham Franssen, Greet van Dooren, Jane Kuppens, Julie Druets en Ludo Struyven, De tegenstrijdigheden van de sociale activering, in Armoede in België, Jaarboek 2013, blz. 207

Al wordt sociale activering door bijna iedereen als positief ervaren, dat geldt alleen als er geen sprake is van druk of verplichting.

“ Niet alle OCMW's gebruiken sociale activering op een constructieve manier. Ze verplichten mensen om vrijwilligerswerk te doen, ze sturen hen naar opleidingen waar maandenlange wachtlijsten zijn...Recht op maatschappelijke steun zegt dat je bereid moet zijn om vrijwilligerswerk te doen, maar die bereidheid wordt nu gebruikt om te bepalen of je wel of niet in aanmerking komt voor leefloon.”

Frederic Vanhauwaert, algemeen coördinator Vlaams netwerk tegen armoede

En het systeem stoot op zijn grenzen:

“ De nadruk op activering is nog steeds heel tastbaar aanwezig. Er is wel een verschuiving merkbaar. Iedereen die geactiveerd kan worden, is nu wel zo ongeveer geactiveerd. Dan is er een restgroep die je niet kwijt kan op de arbeidsmarkt en dan krijg je die voortrajecten, en die sociale active-ring. Maar op de werkvloer voel je dan weer dat die sociale activering niet zo evident is. We horen van OCMW's die mensen verplichten om vrijwilligerswerk te doen. Maar tegelijk moet je wel mensen activeren, het is niet goed om een hele dag in je zetel TV te kijken..je hebt soms een stok nodig om mensen te bewegen “

Josée Goris, diensthoofd armoedebestrijdingsbeleid POD MI

## GROTE BEVRAGING OVER SOCIALE ACTIVERING

In 2012 werd het resultaat gepubliceerd van een onderzoek over sociale activering in opdracht van de POD MI. In de publicatie 'Sociale activering, tussen actief burgerschap en betaalde arbeid' lezen we:<sup>28</sup>

- De grote meerderheid van de OCMW's organiseert activiteiten in het kader van sociale activering. Alleen heel kleine OCMW's in gemeenten met minder dan 10.000 inwoners lijken niet geïnteresseerd.
- Sociaal-culturele en vrijetijdsactiviteiten worden het vaakst aangeboden. Soms gebeurt dat in de vorm van middelen die het OCMW verstrekt om deel te nemen aan sportactiviteiten, culturele activiteiten of er bestaat een systeem van verlaagde prijzen of gratis toegang – voor de bibliotheek, de muziekacademie, de sportclub...
- Vooral in Vlaanderen wordt vrijwilligerswerk gedaan in het kader van sociale activering.
- Heel wat vormingen zijn niet gericht op tewerkstelling, vooral in Brussel.
- Soms worden de activiteiten georganiseerd binnen het OCMW zelf, maar vaak worden partnerschappen gevormd met allerlei organisaties.
- De financiering van de activiteiten gebeurt met eigen middelen van de OCMW's maar ook met subsidies van de federale overheid, vooral in Brussel. Er is soms ook financiering vanuit de regio's of via het Europees sociaal fonds.
- De activiteiten zijn open voor iedereen, op vrijwillige basis. Vaak wil men een gemengd publiek om stigmatisering tegen te gaan.
- Ongeveer 35,7% van de rechthebbenden worden geactiveerd via sociale activering (cijfer 2010) terwijl 11,2% van de rechthebbenden wordt tewerkgesteld via artikel 60.

## 2.4. Actieve insluiting en activering

De betekenis van 'activering' blijkt dus niet zo eenduidig. Ze varieert van een strenge, disciplinerende tot een emancipatorische, cliëntgerichte visie. Bij de eerste staan de plichten van de cliënt centraal. De laatste visie verlegt de verantwoordelijkheid van het individu naar de samenleving in zijn geheel. Op het Europese niveau blijkt de Europese Commissie de tweede, emancipatorische visie te onderschrijven.

In 2008 keurde de Europese Commissie de aanbeveling goed rond 'active inclusion' (actieve insluiting). Dat is een belangrijke richtlijn, die een hele nieuwe dimensie toevoegt aan de discussie rond activering. Bij actieve insluiting ligt de nadruk immers op 'insluiting' en niet op activering. Het gaat om een drieluik van maatregelen. Het eerste luik handelt over een toereikend inkomen voor iedereen. Toereikend wil zeggen dat mensen met hun inkomen, ook met een vervangingsinkomen, een volwaardige plaats in de samenleving moeten kunnen innemen.

Het tweede luik gaat over een integrale arbeidsmarkt waarbij ook aan de kant van de arbeidsmarkt inspanningen moeten gebeuren voor mensen die zonder werk zitten. De toegang tot kwaliteitsvolle diensten vormt het derde luik. Activering wordt dus gekaderd tussen twee andere maatregelen. Bovendien zegt die aanbeveling dat de lidstaten tegelijk aan die drie dingen moet werken.

*“ Je kan dus niet zeggen, we gaan nu eerst werken aan de arbeidsmarkt en later aan de twee andere luiken. Neen, de commissie zegt heel duidelijk dat het over een geheel van maatregelen moet gaan waarbij tegelijk aan die drie zaken wordt gewerkt. Waaronder dus ondermeer de optrekking van de minima richting een toereikend inkomen. Met alleen maar activering rond arbeidsmarkt voldoet men dus niet aan die aanbeveling. En dan zou België dat moeten verantwoorden in het nationaal hervormings-*

*programma dat elk jaar moet ingediend worden bij de EC en waar moet gerapporteerd worden wat men doet aan de speerpunten voor sociaal beleid.”*

Ludo Horemans, expert armoede en oud-voorzitter EAPN

Europa zegt dus dat je die drie dingen nodig hebt om mensen die ver staan van de arbeidsmarkt te kunnen integreren in de maatschappij. In ons land hebben de OCMW's die 3 pijlers als opdracht. Alleen: OCMW's zelf kijken er niet zo naar. Zij doen die dingen wel maar kennen niet het Europese concept. De POD MI wil het concept meer ingang doen vinden.

*“ Nooit een OCMW gehoord dat weet dat ze aan active inclusion doen, nochtans werken alle OCMW's aan inkomenssteun, activering naar arbeidsmarkt en kwaliteitsvolle dienstverlening (soms zelf, soms als regisseur; denk aan kinderopvang, denk aan gezondheidszorg, de ziekenhuizen.; poetsdiensten, bejaardenhulp...)”*

Josée Goris, diensthoofd armoedebestrijdingsbeleid POD MI

*“ Alle aandacht die blijft gaan naar activering is eigenlijk niet conform aan die aanbeveling van de commissie, maar daar zit je met het probleem dat de EC niet voldoende verantwoording vraagt aan de lidstaten om aan te tonen dat ze aan die drie luiken werken en dat activering in twee richting gaat, m.a.w. dat men ook eisen stelt aan de arbeidsmarkt. We zien soms ook dat lidstaten die aanbeveling 'active inclusion' eng interpreteren naar alleen activering en dat is dus totaal fout.”*

Ludo Horemans, expert armoede en oud-voorzitter EAPN

28 Greet Van Dooren, Janne Kuppens, Julie Druetz, Ludo Struyven & Abraham Franssen, *Sociale activering, tussen actief burgerschap en betaalde arbeid. Een verkennend onderzoek naar de praktijk van sociale activering in de Belgische OCMW's. Onderzoek in opdracht van de POD MI, HIVA, KU Leuven, 2012*

## 2.5. Sociale fraude en onderbescherming

### 2.5.1. Sociale fraude

De strijd tegen de sociale fraude werd uitgeroepen tot beleidsprioriteit. Sociale fraude is een verzamelnaam voor heel wat zaken: werkgevers die omwille van hun eigen profijt het werk zo organiseren dat ze de sociale zekerheid ontlopen, wat in het nadeel is van de werknemers. Schijnfirma's die valse C4's verkopen zodat men kan gaan stempelen. Mensen die een uitkering ontvangen terwijl ze toch betaalde arbeid verrichten.

“ De strijd tegen sociale fraude is momenteel een prioriteit van de regering. Ik weet niet of die fraude zulk een grote omvang heeft. Iedereen heeft wel eens gehoord van iemand die een leefloon krijgt en tegelijk werkt. Is dat waar of niet? En als het gebeurt, gebeurt het dan vaak? De OCMW's stellen de vraag of controle op fraude wel hun taak is, maar als de mogelijkheden er zijn, waarom zouden we dan niet controleren? Sociale fraude moet bestreden worden omdat ze gebeurt ten koste van anderen, degenen die de steun echt nodig hebben. Het idee voor ons informatici, is om die beroemde gegevensstromen te openen. Om meer informatie-uitwisseling met andere instellingen mogelijk te maken. Om gegevens te vergelijken en uit te wisselen. Op dit ogenblik staan we daar nog niet heel ver in.”

Pierre-Yves Vandegheerde, directeur ICT POD MI

Fraude is onaanvaardbaar. De beschikbare middelen moeten gaan naar wie het echt nodig heeft. Fraude ondermijnt bovendien het maatschappelijke draagvlak voor het leefloon.

De POD MI werkt samen met de OCMW's aan instrumenten om fraude op te sporen. Er wordt geen leger controleurs rondgestuurd. De beste manier om fraude te bestrijden is fraude voorkomen. Daarom is de controle ingebed in het sociaal onderzoek dat het OCMW instelt bij het opstellen van een nieuw dossier voor een gerechtigde. Dat gebeurt door

het vastleggen van minimumvereisten voor het sociaal onderzoek, samenwerking tussen OCMW's met het oog op fraudescreening, uitwisselen van informatie met gerechtelijke overheden over woonplaats-fraude,... Door het uitwisselen van gegevens met andere overheden en instellingen, worden pogingen tot fraude snel blootgelegd. Zo wordt een preventieve en proactieve aanpak van fraude mogelijk.

“ We zijn in Gent een grotere klemtoon gaan leggen op fraudecontrole – wij noemen dat handhaving- sedert 2011. Het is nog steeds de bedoeling dat de maatschappelijk werker met de cliënt een traject aflegt. Dat start met informeren en positief motiveren. Mogelijk wordt de cliënt geconfronteerd met feiten uit zijn dossier en wordt er een contract afgesloten. Sanctioneren is het laatste. Iedere cliënt heeft een individueel traject met een eigen invulling.(...) We verliezen de zorg voor de allerzwaksten niet uit het oog.”

Geert Versnick, oud-voorzitter OCMW Gent

Soms wordt iets fraude omdat de wetgeving verkeerd wordt geïnterpreteerd. In de huidige wetgeving bestaat de mogelijkheid dat men een bepaald bedrag op jaarbasis mag bijverdienen. OCMW's delen soms dat jaarbedrag door 12 en als iemand in een maand meer bijverdient dan dat 12de deel, dan trekt men dat bedrag af van het leefloon. Dat is niet correct. Men mag pas ingrijpen op het moment dat die persoon dat volledige bedrag in de periode van een jaar overschrijdt.

“ We moeten de perceptie wijzigen die bestaat over de gerechtigden. Ze zijn geen fraudeur a priori fraudeurs. Met alles wat er rond ons gebeurt sedert de crisis, kan ik het mensen niet kwalijk nemen als ze proberen om uit de armoede te ontsnappen.”

Paloma Castro, maatschappelijk assistent jeugddienst OCMW Sint Gillis

Armoedeorganisaties vinden dat fraudebestrijding ook en vooral de oorzaken van die fraude moet aanpakken. En als een van die oorzaken is dat de uitkeringen onder de armoedegrens blijven, dan

is de overheid mee verantwoordelijk voor bepaalde soorten sociale fraude.

“ *Fraude kan je in se niet aanvaarden. Maar als mensen gedwongen worden om 20% onder de armoedegrens te leven terwijl ons land al 14 jaar erkent dat dit de armoedegrens is. En je weet dat mensen alleen die inkomsten hebben, dan verplicht je hen in armoede te leven. Als ze dan een uitweg zoeken om iets bij te verdienen zonder dat ze dat aangeven, dan is de vraag wie hier de wortels voor die fraude heeft geïnstalleerd. Is de overheid hier niet medeschuldig door nalatigheid?*”

Ludo Horemans, expert armoede en oud-voorzitter EAPN

Daarboven vragen zij om meer onderzoek over de redenen waarom iemand gesanctioneerd wordt. Daar bestaan geen statistische gegevens over:

“ *Er is momenteel nergens een databank met cijfers over de OCMW's in België heen van de redenen waarom de mensen hun leefloon afgepakt wordt of niet toegerekend wordt.*”

Frederic Vanhauwaert, algemeen coördinator Vlaams netwerk tegen Armoede



## 2.5.2. Onderbescherming

De keerzijde van de strijd tegen sociale fraude is het bestrijden van het probleem van niet-dekking. Het probleem van niet-dekking of onderbescherming is waarschijnlijk veel groter dan het probleem van sociale fraude.

De term niet-dekking (of onderbescherming) dekt verschillende ladingen. Het kan gaan om iemand die recht heeft op een minimuminkomen en daar geen gebruik van maakt. Het kan ook gaan om mensen die hun rechten op financiële maar ook op sociale hulp en dienstverlening niet (volledig) benutten. Een maximale definitie neemt het realiseren van sociale grondrechten als uitgangspunt. Dan is iedereen onderbeschermd die niet zijn sociale grondrechten weet te realiseren, zoals het recht op arbeid, sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid, onderwijs, sociale, geneeskundige en juridische bijstand, behoorlijke huisvesting, bescherming van een gezond leefmilieu en culturele en maatschappelijke ontplooiing.<sup>29</sup>

Met niet-dekking of onderbescherming bedoelt men dus niet alleen dat het leefloon te laag is, maar ook dat mensen niet bij het OCMW of andere diensten terecht komen omdat ze hun rechten niet kennen, omwille van slechte ervaringen in het verleden, omwille van fierheid of allerlei redenen en obstakels die hen verhinderen om hun rechten te laten gelden.

“ *Een aantal jaren geleden hebben wij een onderzoek gedaan met EU-financiering over de vermoedelijke niet-dekking van potentiële gerechtigden voor het leefloon en dat vergeleken met andere Europese landen. Ik herinner me nog zeer levendig dat we de resultaten gingen voorleggen aan Vande Lanotte en die lachte daarmee, die zei: 'Dat kan niet.'*”

Ides Nicaise, onderzoeksleider armoede bij het HIVA en voorzitter van het interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding

29 Pauwels, F., Sannen, L., Van Regenmortel, T. & Steenssens, K., *Onderbescherming en proactief handelen. Samen op zoek naar oorzaken en remedies in Zuid-Oost Vlaanderen, OCMW Visies*, 2, 2011, p.19-23.

De cijfergegevens voor België zijn beperkt tot onderbescherming t.a.v. het leefloon. De meest recente analyse, gebaseerd op de EU-SILC inkomensgegevens uit 2005, geeft een erg hoog cijfer en schat het aandeel van rechthebbenden dat het wettelijk vastgelegde minimuminkomen niet realiseert op 65%.<sup>30</sup> Dit cijfer zegt niets over de ernst (mate en/of duur) van de problematiek. Een studie van gegevens uit de periode 1993-1997 gaf aan dat 4,2% van de hele Belgische bevolking (dus niet enkel de rechthebbenden) zich in die periode minstens 1 maand onder de toenmalige drempel van het bestaansminimum bevonden.<sup>31</sup> Volgens deze studie is het risico op onderbescherming groter voor eenpersoonshuishoudens, hoger opgeleiden, zelfstandigen en inwoners van het platteland.

Onderbescherming wijst op de ondoeltreffendheid van het sociale zekerheidsstelsel. De doelstellingen van het beleid, zoals het terugdringen van de armoede, worden niet (volledig) bereikt. Er wordt gefaald in het voorzien van een vangnet voor wie daar nood aan heeft. Bovendien treden er ongerechtvaardigde ongelijkheden op tussen de personen die aanspraak kunnen maken op de rechten en diensten, zoals wanneer enkel beter geïnformeerden hun rechten laten gelden en niet zozeer diegenen die dit het meest nodig hebben. Vooral mensen in armoede en mensen in bestaansonzekerheid ondervinden hindernissen om hun rechten te doen naleven.<sup>32</sup>

De POD MI heeft het probleem van de onderbescherming opgenomen. De informatisering (aansluiting bij de Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid, ontwikkeling van een elektronisch dossier, ...) moet toelaten om over te gaan tot automatische toekenning van rechten. Ook OCMW's werden gesensibiliseerd over het probleem en dat leidde tot acties. In Zuid-West-Vlaanderen werd een pilootproject gefinancierd waarbij men trachtte mensen te bereiken die gebaat zouden zijn met OCMW-steun en er recht op hebben, maar die niet bereikt worden. Ook andere OCMW's hebben dergelijke projecten uitgebouwd.

“ De OCMW's in Zuid-Oost-Vlaanderen stelden vast dat ze heel weinig landbouwers in nood bereikten. Ze hebben dan een samenwerking opgezet met vertrouwensmensen van landbouwers, zoals de zaakvoerder van AVEVE die daar over de vloer komt, .. we gaan die mensen sensibiliseren zodat ze als tussenpersoon kunnen optreden voor doorverwijzing naar OCMW.”

Josée Goris, diensthoofd armoedebestrijdingsbeleid POD MI

“ Wij organiseren een bezoekersproject en gaan mensen systematisch opzoeken, te beginnen met de oudsten. We gaan ter plekke en zien welke noden er zijn en wat we kunnen aanbieden. Die maatschappelijk werker heeft een laptop en draagbare printer bij en print op het moment zelf de formulieren uit die nodig zijn, om die dan samen met de mensen in te vullen. Om zo ervoor te zorgen dat mensen de dingen die ze nodig hebben ook krijgen. Dat kost ons geld, want wij investeren daar zelf in. Dat is daadwerkelijk om de kloof te verkleinen. Anderzijds merken we ook dat sommige mensen niet willen dat je bij hen op bezoek komt. Er zijn dus mensen die niet op onze steun wil of ingaan.”

Fons Machiels, voorzitter OCMW Herentals

Het OCMW heeft hier een belangrijke rol te spelen, maar is niet de enige verantwoordelijke. Ook andere dienstverleners, zoals gemeenten, huisvestingsmaatschappijen, onderwijs, gemeenten... moeten hun verantwoordelijkheid hierin opnemen.

## 2.6. De vreemdelingen en de wet

Ook de vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister, hebben recht op maatschappelijke integratie en op een leefloon. Voordien bestond dat recht uitsluitend voor onderdanen van de EEG, en meer zelfs, enkel degenen die vielen onder het vrije verkeer van werknemers.

Een andere wijziging was dat voor de eerste keer, een forfait wordt uitgekeerd aan de OCMW's voor het personeel dat werkt aan de uitvoering van deze regelgeving.

“ *Dat was voor het eerst. Het is onvolgende, maar in tijden van besparingen was het niet evident om daartoe over te gaan.*”

Alexandre Lesiw, Directeur-generaal POD MI

Wie niet voldoet aan de voorwaarden voor het RMI, maar zich toch in een noodsituatie bevindt, kan het recht op maatschappelijke hulp (RMH) vragen. De maatschappelijke hulp (RMH) kan verschillende vormen aannemen, maar de financiële hulp is de belangrijkste. Men spreekt ook over het 'equivalent leefloon'. Het gaat bijvoorbeeld over asielzoekers, geregulariseerden of andere personen die wettelijk in het land verblijven maar die niet zijn ingeschreven in het bevolkingsregister. Deze hulp is een doorslag van de logica achter het RMI. Er is echter geen juridische grond voor.

“ *Heel veel mensen van niet-Belgische oorsprong hadden vroeger geen recht op een bestaansminimum en zijn in de categorie sociale bijstand – het recht op maatschappelijke hulp, terecht gekomen en kunnen op die manier een equivalent inkomen krijgen. En dat lijkt toch een vrij grote categorie te zijn.*”

Ides Nicaise, onderzoeksleider armoede bij het HIVA en voorzitter van het interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding

De meeste OCMW's denken dat personen die illegaal op het grondgebied verblijven (illegale immigranten, mensen zonder papieren) geen recht hebben op sociale bijstand. Enkele rechtbanken hebben daarvoor een OCMW veroordeeld. Het OCMW moet geen directe hulp bieden aan mensen die illegaal verblijven maar zij zijn verplicht hen een plek aan te bieden binnen een structuur die beheerd wordt door FEDASIL. Fedasil is het federaal agentschap dat verantwoordelijk is voor de opvang van asiel

zoekers en andere doelgroepen en het garandeert de kwaliteit en de conformiteit binnen de verschillende opvangstructuren, met inbegrip van de open en ge-sloten centra.)

Op een gegeven moment was er een enorme toestroom van asielzoekers in België. Er werd toen een spreidingsplan opgemaakt waarbij asielzoekers werden verdeeld over de steden en gemeenten. Zo werd de last verdeeld over de OCMW's en werd het werk verlicht voor de OCMW's van steden en gemeenten die reeds een groot aantal asielzoekers onderdak verleenden. Sedert 2002 is het de taak van het agentschap Fedasil om het onthaal van kandidaat vluchtelingen te organiseren. Er is niet langer sprake van een spreidingsplan. De grote OCMW's zien sedertdien weer een toestroom van kandidaat vluchtelingen; ze maken een groot deel uit van hun cliënteel.

30 Bouckaert, N. & Schokkaert, E., A first computation of non-take-up behavior in the 'leefloon'. FLEMOSI discussion paper 6. 2011, Leuven: KULeuven, Centrum voor Economische Studietoel.

31 Steenssens, K., Degavre, F., Sannen, L., Demeyer, B. & Van Regenmortel T. o.l.v. Demeyer, B. & Van Regenmortel, T. Leven (z)onder leefloon. Deel 1: Onderbescherming onderzocht, HIVA, KULeuven, Leuven, 2007

32 *ibidem*

“ Er waren aanzienlijke migratiestromen toen er geen spreidingsplan meer was. Mensen konden zich weer vestigen waar ze wilden. Ze gaan graag naar Luik, Verviers, Brussel, Antwerpen. Luik neemt 20% voor zijn rekening. Dat is natuurlijk enorm. We hebben dus voortdurend een vernieuwd publiek, een nieuwe groep van rechthebbenden op sociale hulp. Wij zetten hen ook uiterst snel aan het werk omdat zij over het algemeen zeer proactief en uiterst efficiënt zijn. Als wij kandidaten sturen voor een selectie, passeren ze zonder enige problemen. Omdat ze doortastend zijn. Niet allemaal, er zijn er die de taal nog moeten leren. Maar ze hebben die strijd lust. Ze hebben leren overleven. Uiteraard is dit een zeer zware taak voor ons.

Nathalie Simon, directeur sociale actie OCMW Luik

Het zijn ook de drie grote steden Brussel, Antwerpen en Luik, waar het grootste aantal geregulariseerden wonen. De OCMW's in die steden krijgen dan ook veel hulpvragen.

Daarvoor ontvangen zij een jaarlijkse subsidie van de POD MI uit het grootstedenbeleid. Deze subsidies zijn er ter ondersteuning van verschillende activiteiten, zoals taallessen, trajectbegeleiding, de versterking van de eerstelijns hulp (medische, administratieve, sociale hulp, hulp bij zoeken naar huisvesting), opleiding en vorming, psychosociale begeleiding.

#### VOOR EEN GOED BEGRIP

De asielzoeker of kandidaat vluchteling is de vreemdeling die een aanvraag deed om het statuut van vluchteling te verkrijgen of voor de toekenning van het 'statuut inzake subsidiaire bescherming'. De criteria van het Verdrag van Genève bepalen wie in aanmerking komt voor het vluchtelingenstatuut. Sinds 2006 bestaat er - naast het vluchtelingenstatuut - het 'statuut inzake subsidiaire bescherming'. Dit statuut wordt toegekend aan asielzoekers die niet aan de criteria voor het vluchtelingenstatuut voldoen, maar zich niettemin in zo'n situatie bevinden dat terugkeren naar hun land van herkomst een reëel en ernstig risico zou inhouden. De aanvrager heeft bepaalde rechten, waaronder sociale hulp, in de periode waarin zijn aanvraag wordt onderzocht.

De **vluchteling** is degene die een positief antwoord kreeg op zijn asielaanvraag. Het statuut van vluchteling geeft toegang tot de sociale rechten.

De vreemdeling wier asielaanvraag negatief werd beantwoord en die een bevel kreeg om het grondgebied te verlaten, verblijft vanaf dan **illegaal** in het land.

De **geregulariseerde** is iemand die illegaal in België verbleef, maar die een regularisatie van zijn situatie verkreeg en die nu dus over een verblijfsvergunning beschikt.





### Welke hulp kan het OCMW geven aan personen met vreemde nationaliteit?

- Leefloon (wet van 26 mei 2002): voor erkende vluchtelingen en vreemdelingen die in het bevolkingsregister zijn ingeschreven
- Het recht op opvang in een opvangstructuur of bij een OCMW (wet van 12 januari 2007): voor asielzoekers.
- Financiële steun (wet 2 april 1965 en organieke wet 8 juli 1976): voor asielzoekers en vreemdelingen die in het vreemdelingenregister zijn ingeschreven. Ze verblijven wettelijk op het grondgebied, maar zijn niet ingeschreven in het bevolkingsregister; bijvoorbeeld asielzoekers in afwachting van een beslissing in hun dossier. Het gaat om het equivalent leefloon. Personen onder de 25 die hierop beroep doen, zijn niet verplicht een integratiecontract af te sluiten zoals degenen die beroep doen op het RMI.
- Tussenkost in medische kosten: voor asielzoekers die een aanvraag doen en die zich niet kunnen aansluiten bij een mutualiteit
- Tussenkost in dringende medische kosten: uitgeproceedeerde asielzoekers die op het grondgebied van het OCMW verblijven, kunnen na eventuele tussenkost van de mutualiteit, een aanvraag doen voor een ten laste name van hun dringende medische kosten. Dat kan zowel over preventieve als curatieve zorgen gaan.
- Kinderbijslag en geboortepremie: voor asielzoekers en vreemdelingen die geen 5 jaar effectief en ononderbroken in België verblijven
- Huisvestingspremie: asielzoekers die zich voor de eerste keer in België vestigen op het grondgebied van het OCMW hebben recht op een éénmalige huisvestingspremie
- ...

## De ROMA

### Een moeilijk te definiëren bevolkingsgroep<sup>33</sup>

Achter die krantenartikelen schuilt een weinig bekende etnische groep met een eigen manier van leven. Roma hebben sterke tradities die afwijken van wat wij 'normaal' vinden. Zij leven vaak in armoede en worden sociaal uitgesloten. Vaak zoeken ze betere levensomstandigheden nadat ze wegvluchten uit een hen vijandig land.

“*We hebben een paar 10.000 Roemenen, Slovaken, Bulgaren in onze stad en heel veel van hen zijn etnische Roma. Mensen die uit hun eigen streek verjaagd worden, die ongelooflijk slecht behandeld worden in de eigen streek en naar hier komen. Ze zijn zeer wantrouwend tegen onze hulpverleners omdat zij ginds door de overheid zo slecht behandeld worden. Ik begrijp wel waarom die mensen naar hier komen.*”

Daniël Termont, burgemeester van Gent

Talrijke onderzoeken op zowel Europees als Belgisch niveau tonen aan dat de Roma moeilijk toegang krijgen tot basisdiensten zoals onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg of tot de arbeidsmarkt. Het merendeel van de Roma hebben geen verblijfsvergunning en hebben dan ook geen recht op sociale hulp of op een leefloon.

In tegenstelling tot wat velen denken, leven de meeste Roma sedentair. Sommige hebben geen vaste verblijfsplaats en zijn niet ingeschreven. Die laatsten verhuizen vaak van de ene gemeente naar de andere of van land tot land.

Op 21 maart 2011 stelde de interministeriële conferentie voor integratie in de samenleving een werkgroep samen om te werken aan de maatschappelijke en economische integratie van de Roma. In de werkgroep zitten vertegenwoordigers van de federale ministers, de gemeenschapsregeringen en de gewestregeringen, vertegenwoordigers van steden en gemeenten en organisaties die werken met Roma. De coördinatie ligt bij de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en het secretariaat wordt waargenomen door de POD MI. Het resultaat van de werkgroep is de 'nationale strategie voor de integratie van de Roma'.



## België in het hart van het Europees beleid

Op 13 december 2010 werd onder het Belgisch voorzitterschap een 4<sup>de</sup> bijeenkomst georganiseerd van het Europees Roma platform. Deze conferentie stippelde een aantal praktische sporen uit voor een van de meest veelbelovende strategieën voor de maatschappelijke integratie van Roma, door in te haken op de ontwikkeling van jonge kinderen. Investeren in onderwijs en zorg voor de kinderen komt immers de hele gemeenschap ten goede. Er werd een nota besproken met een situatieschets van de Romagezinnen in Europa en de problemen waarmee ze geconfronteerd worden. Daarnaast werd het beleid beschreven dat iedere lidstaat op nationaal niveau voert en de voornaamste Europese rechtsinstrumenten. Verder kwamen ook een aantal experimenten en ervaringen aan bod en werden concrete aanbevelingen geformuleerd voor Europese en nationale beleidsmakers. De ontwikkeling van alle kinderen en de sluiting van Roma in de samenleving zijn belangrijke stappen in het bereiken van de doelstellingen binnen Europa 2020.

De Raad van Europa heeft nadien, met hulp van de Europese Commissie, het programma ROMED op punt gesteld (2011). Het doel is te zorgen voor extra opleiding voor bemiddelaars Roma in heel Europa om de kwaliteit van hun diensten te verbeteren. Bemiddeling is een van de Europese maatregelen in de strijd tegen de ongelijkheid waarmee Roma geconfronteerd worden op de arbeidsmarkt, in het onderwijs en in de gezondheidszorg. Europa wil beroep doen op personen van Roma-oorsprong of mensen die de problemen van de Roma goed kennen om te bemiddelen tussen de Roma en de openbare instellingen en diensten. Het eerste congres van de Roma bemiddelaars in het ROMED programma vond plaats in Brussel op 17-18 januari 2013.

<sup>33</sup> Ahmed Ahkim, Jacques Fierens, Fernando Pauwels en Johan Wets, *De sociale integratie van minderheden. Het bijzondere geval van de ROMA, in Armoede in België. Jaarboek 2013*

# HOOFDSTUK 3

## EEN HOOFDROL VOOR HET OPENBAAR CENTRUM VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN

Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW) werd opgericht bij de organieke wet van 8 juli 1976. Met het Lambermontakkoord van 2000 werd de gemeentewet geregionaliseerd. De gewesten zijn nu zelf bevoegd om het bestuur van de gemeenten –en de OCMW's- te regelen.<sup>34</sup> De OCMW's passen wel federale wetgeving toe. Zij spelen een hoofdrol in de uitvoering van de wet op het recht op maatschappelijke integratie: het OCMW als sluitstuk van de sociale zekerheid.

### 3.1. De organisatie van het OCMW

Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW) wordt bestuurd door een raad voor maatschappelijk welzijn. De leden van de raad worden verkozen door de gemeenteraad en hun aantal (tussen 9 en 15) varieert naargelang het bevolkingsaantal van de gemeente. Hun mandaat gaat in op 1 januari volgend op de gemeenteraadsverkiezingen. De raad vergadert minstens één keer per maand. De raad is het beleidsorgaan bij uitstek en moet bezig zijn met de visie van het OCMW en met de toekomst van de lokale ontwikkeling. De raad is een verkozen volksvertegenwoordiging en is de eindverantwoordelijke voor het beleid van het OCMW en voor de band met de burger.

De raad kan bijzondere comités oprichten. Het gaat om comités voor een specifieke materie zoals sociale dienst, tewerkstelling, leefloon of huisvesting.

De voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn wordt verkozen door de leden van de raad, op basis van een akte van voordracht die onderkend moet zijn door meer dan de helft van de verkozen leden van de raad voor maatschappelijk welzijn. Hij zit de vergaderingen voor en leidt de activiteiten van het centrum. Samen met de leden van het vast bureau is hij bevoegd is voor het dagelijkse politieke bestuur en gang van zaken. Volgens het Vlaamse gemeentedecreet is de voorzitter in Vlaanderen ook lid van het college van burgemeester en schepenen: optioneel na de verkiezingen van 2006, verplicht na de verkiezingen van 2012.

Elk OCMW beschikt over een personeelsformatie. Het personeel zorgt voor de voorbereiding van het beleid en de uitvoering ervan. De secretaris van het OCMW is de leidende ambtenaar, zoals de gemeentesecretaris dat is voor de gemeente. Hij woont de vergaderingen van de raad bij, zonder stem. Onder het gezag van de voorzitter, licht hij de zaken toe, leidt de administratie en is personeelschef. Hij waakt over de wettelijkheid.

Een ontvanger of financieel beheerder is belast met het verwezenlijken van de ontvangsten en de uitgaven van het centrum. Hij int de gelden van het OCMW en doet de betalingen die door de raad zijn goedgekeurd. Hij rapporteert in volle onafhankelijkheid.

Elk OCMW is verplicht minstens één maatschappelijk werker in dienst te hebben, als schakel tussen de burger en het centrum. Samen met de eventuele administratieve medewerkers vormen de maatschappelijk werkers de sociale dienst. De sociale dienst biedt de volgende diensten aan:

- hulp in noodsituaties, door eerst het nodige onderzoek te doen en vervolgens de meest passende middelen te voorzien om aan de nood te verhelpen
- verstrekken van documentatie en advies, met maatschappelijke begeleiding van de cliënt.

### 3.2. De autonomie van het OCMW

De OCMW's hebben een grote autonomie in hun werking. Van bij het ontstaan van België lag de solidariteit met de minderbedeelden op het lokale niveau.

<sup>34</sup> de Franstalige centra (CPAS) wijzigden in 2002 hun naam van Centres Publics d'aide Sociale naar Centres Publics d'action Sociale. Ze geven daarmee uitdrukking aan een veranderde visie : van passieve hulp naar actieve samenwerking.

Pas in 1965 kwam de centrale overheid tussen en werd de solidariteit een gemengde verantwoordelijkheid van de lokale en de centrale (later federale) overheden.

De OCMW's zijn politieke instellingen, de raadsleden worden democratisch verkozen door de gemeenteraad. Ze zijn een uiting van de lokale democratie. Daarmee zijn de OCMW's uniek in Europa. De basiswetgeving (de organieke wet van 1976, de wet van 1965 en de wet op het recht op maatschappelijke integratie van 2002) vormt een gemeenschappelijke sokkel, maar de invulling wordt lokaal bepaald. Dat systeem heeft voordelen en nadelen.

Het voordeel is dat men kan inspelen op lokale noden en situaties, een nadeel is dat een gerechtigde in gemeente X meer of minder beroep kan doen op steun dan een gerechtigde in gemeente Y. Die lokale verschillen zijn niet uniek aan het OCMW-beleid. Ook de gemeentebelastingen bijvoorbeeld verschillen van gemeente tot gemeente.

De aanvullende sociale hulp, die kan aangevraagd worden door iedereen die denkt hulp nodig te hebben om menswaardig te kunnen leven, kan verschillende vormen aannemen.

Volgens Isabelle Pannecoucke en Jan Vranken worden de verschillen bepaald door: 'de grootte van de gemeente, het aantal gedepriiveerde inwoners, het urbane of rurale karakter van de gemeente en de kracht van het middenveld'.<sup>35</sup>

Sommige OCMW's bleven deze verschillen als oneerlijk. Ze hebben de indruk dat ze met hun open werking het slachtoffer zijn van de strengere voorwaarden van andere gemeenten.

*“ Er is geen gelijkheid tussen de OCMW's. Hoe kan je uitleggen dat sommige OCMW's geen studenten onder hun leefloners tellen en dat andere OCMW's 60 tot 70% studenten steunen? Hoe kan je uitleggen dat sommige OCMW's een persoon wel palliatieve zorgen verstrekken en andere niet? Er zijn OCMW's die dan geen hulp meer bieden, geen gezondheidszorg. Een arme die intelligent is en wil studeren, moet zijn gemeente goed kiezen.”*

Philippe Defeyt, voorzitter OCMW Namen

*“ Je moet een grote dosis geluk hebben wanneer je naar het OCMW gaat. Er zijn er die hun missie op zeer beperkende wijze uitvoeren, door een minimum aan hulp te geven en door extralegale voorwaarden te stellen... evenals er centra zijn, die zeer voluntaristisch tewerk gaan en zeer open zijn voor het publiek. Dit hangt af van de politiek van het OCMW.”*

Gert Van Ransbeeck, directeur sociale actie OCMW Brussel

Desalniettemin laat de autonomie van de OCMW's toe dat ze hun werking aanpassen aan de eigen context, de lokale realiteit. Elk OCMW kan, vanuit een gemeenschappelijke basis, initiatieven ontwikkelen, die beantwoorden aan de lokale noden.

*“ Het nut van de POD MI bestaat er precies uit dat er gemeenschappelijke opdrachten zijn die op dezelfde manier worden opgelegd, maar dat men tegelijk ruimte laat voor eigen toepassing, die verschillend kan zijn. En daarin zit de sterkte: de wisselwerking tussen een federale overheid die regelt en verschillen in de lokale toepassing, met nadruk op het belang dat de regelgeving federaal is. Dat is belangrijk, want een regionalisering zou al te snel leiden tot het ondergeschikt maken van de OCMW's aan de gemeentelijke politieke machten.”*

Willy Lahaye, expert armoede, Universiteit Bergen

De autonomie laat tevens toe zekere concepten verschillend te interpreteren, volgens de gevoeligheden.

*“ Er is een belangrijke differentiatie van de sociale praktijk in de schoot van de OCMW's. Dit is een gevolg van de socioculturele praktijken die op verschillende interpretaties berusten. Begeleiding en de idee van begeleiding, heeft niet dezelfde weerklank, bijvoorbeeld in het Noorden en het Zuiden van het land.”*

Willy Lahaye, expert armoede, Universiteit Bergen

Een te sterke harmonisering van de regels houdt het risico in op een minimale definitie van de menselijke waardigheid.

*“Wat gecreëerd werd tijdens de laatste helft van de 20ste eeuw valt nog steeds, op dit eigenste moment, onder de bevoegdheid van de federale staat, niettegenstaande de Staatshervormingen. Gelijk waar in België, kan het recht op maatschappelijke integratie en/of sociale hulp gevraagd en erkend worden. Er is een gelijkheid van behandeling over het hele grondgebied, in Oostende, Brussel of Aarlen”*

Bernard Note, diensthoofd juridische dienst POD MI

Er wordt vaak gepleit voor meer samenwerking tussen de OCMW's. Er kunnen afspraken worden gemaakt over meer afstemming in de hulpverlening waar nodig. Er kunnen samen initiatieven worden genomen die door de grotere schaal meer mogelijkheden bieden en waarbij de kosten worden gedeeld.

*“We zitten met 27 OCMW hier in de Antwerpse Kempen. We hebben met een aantal een gezamenlijke tewerkstellingsdienst kunnen uitbouwen. Op die manier vermijd je dus grote kosten die je alleen moet dekken. Het is wel belangrijk dat er engagement komt van die verschillende partners. Niet alle 27 OCMW uit de regio werken hieraan mee en dat hoeft ook niet, want de schaal is veel te groot in dit geval. Soms is een kleinere samenwerking beter en efficiënter. Je moet weten waarom je samenwerkt, of het voordelen heeft en welke. Je moet daar flexibel in zijn.”*

Fons Machiels, voorzitter OCMW Herentals

De federale overheid kan ook tussenkomen om het lokale draagvlak voor bepaalde maatregelen te vergroten door de samenwerking tussen OCMW's

te stimuleren. Een voorbeeld is de subsidie voor participatie en sociale activering die door kleinere OCMW's niet voor personeelskosten kan worden aangewend, tenzij ze een samenwerkingsovereenkomst afsluiten om de subsidie op gecoördineerde wijze aan te wenden.

### 3.3. De financiering van het OCMW

De financiering van de OCMW's is niet eenvoudig want de middelen komen uit verschillende bronnen. De OCMW's worden gefinancierd door de federale overheid via de POD MI en door de gemeenten. De OCMW's hebben tevens eigen inkomsten: uit eigen patrimonium of uit de betaling van sommige diensten.

Elke gemeente bepaalt het budget dat ze aan het OCMW besteedt. En als de gemeenten moeten besparen, dan voelen de OCMW's dat ook.

*“Overal staat men onder druk van de besparingen maar in Genk staan we nog meer onder druk door de sluiting van Ford. Op het budget van dit jaar zoeken we ook een besparing. We willen niet besparen op de steun en op personeel”.*

Ria Grondelaers, voorzitter OCMW Genk

Momenteel bedraagt de terugbetaling van het leefloon door de federale staat 50% voor de OCMW's. Maar dat bedrag wordt verhoogd naar 60% voor de OCMW's, die minstens 500 rechthebbenden tellen en tot 65% voor deze die minstens 1000 rechthebbenden tellen. Voor gemeenten is dat een zware kost. Het zijn immers vaak de armste gemeenten die het grootste aantal rechthebbenden tellen.

“*Dat leefloon wordt gedeeltelijk gefinancierd door de centrale overheid en gedeeltelijk door het lokale bestuur. Voor die leefloner maakt dat niet uit. Maar voor de gemeenten is dat heel zwaar. We zien dat die gemeenten waar veel leefloners zijn, vaak ook de gemeenten zijn met de laagste fiscale draagkracht. Het zijn de gemeenten met een armere bevolking die geen belastingen kan genereren en die gemeente wordt dus twee keer 'gestraft': ze puren minder uit lokale belastingen en ze hebben hogere kosten voor het leefloon. Dat klopt niet. Je moet dat systeem solidariseren over het hele land.*”

Piet Van Schuylenbergh, directeur afdeling OCMW's/Vlaamse vereniging van steden en gemeenten

De wet op het recht op maatschappelijke integratie voorziet een vast bedrag per dossier bestemd voor de personeelskosten van de OCMW's. Dit bedrag dekt in de praktijk niet de kost van de maatschappelijk werkers.

#### **Het equivalent leefloon is**

gemodelleerd op het leefloon, maar het is bedoeld voor mensen die niet voldoen aan de voorwaarden voor het leefloon, meestal omwille van hun nationaliteit. De wettelijke basis voor deze vorm van financiële hulp: de organieke wet van 8 juli 1976 en de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Het OCMW is ook verantwoordelijk voor het verstrekken van bijkomende hulp met als doel de personen met een laag inkomen te helpen. Het kan zowel gaan over eenmalige financiële hulp of diensten zoals een huurgarantie bijvoorbeeld, als over herhaalde hulp, zoals premies voor brandstof. Deze rechten zijn niet afdwingbaar en zijn afhankelijk van het beleid van elk OCMW.

## **Het beroepsgeheim**

De maatschappelijk werkers en de overige personeelsleden, maar ook de leden van de OCMW-raad zijn gehouden aan het beroepsgeheim. Deze verplichting is bijzonder belangrijk in een OCMW waar delicate onderwerpen worden behandeld waarbij de hulpvrager moet kunnen rekenen op een absoluut vertrouwen.

“*Het beroepsgeheim zal in de toekomst de grote inzet zijn, het is de sleutel van onze werking. Momenteel wordt het vaak afgekamd. Men stelt het beroepsgeheim van artsen niet in vraag. U kan zich niet voorstellen hoeveel druk ik heb moeten ondergaan van de politie of van het parket om hen informatie door te geven over mensen. Wanneer het beroepsgeheim wordt verbroken, verbreekt men heel het mechanisme van vertrouwen, dan kan men het OCMW afschaffen en weer aan het loket gaan staan. Het beroepsgeheim is fundamenteel!*”

Michel Colson, voorzitter afdeling OCMW's van de Brusselse vereniging van steden en gemeenten

Nochtans kan een te strikte interpretatie van het beroepsgeheim soms schadelijk zijn voor de aangeboden hulp aan de begunstigen.

“*Het beroepsgeheim is belangrijk. Maar het mag niet als voorwendsel dienen om te verhinderen dat de sociale dossiers circuleren in de schoot van een OCMW of tussen OCMW's. Men moet zich richten op het belang van de gerechtigde, dat alle maatschappelijk werkers daarrond kunnen werken. Zodat men bij een verhuis de begeleiding niet opnieuw van nul moet beginnen. Maar het beroepsgeheim mag ook niet als voorwendsel dienen voor de handigsten om aan het systeem te ontsnappen, bijvoorbeeld door te verhuizen om een sanctie te vermijden.*”

Julien Van Geertsom, voorzitter POD MI

### 3.4. Het OCMW vandaag en de uitdagingen voor morgen

In 10 jaar tijd heeft België een belangrijke toename gekend van het aantal personen die beroep doen op de wet op het RMI door de opeenvolgende economische crisissen en de steeds strengere regels over werkloosheidsuitkeringen. De doelgroep van de OCMW's is verjongd, gediversifieerd en verhoogd in aantal. Ook de maatschappelijk werker heeft zich aan dit alles moeten aanpassen.

#### Meer taken, minder middelen

Sinds haar oprichting kreeg het OCMW een reeks nieuwe opdrachten toegewezen, minder of meer geformaliseerd. Deze overvloed aan taken wordt over het algemeen sterk gevoeld door de maatschappelijk werkers.

*“ Bovenop de socioprofessionele inschakeling organiseren de OCMW's schuldbemiddeling, de familiale bemiddeling, de promotie van deelname aan cultuur, de ontwikkeling van sociale economiebedrijven... Eerlijk, we zijn ongerust. De toekomst lijkt ons eerder somber, want we hebben echt het gevoel dat men ons meer en meer taken oplegt met hoe langer hoe minder middelen. Elk jaar komen er extra taken bij van de federale overheid, de regionale overheid, de gemeente. Onze emmer loopt over, het wordt uitermate moeilijk.”*

Nathalie Simon, directeur sociale actie OCMW Luik

Voor de mensen die op het terrein werken, kunnen de middelen niet snel genoeg worden verhoogd.

*“ De middelen worden uitgehold, globaal genomen sinds 2003 – 2004, en er zijn meer rechthebbenden. Dit alles leidt ons terug naar de toestand zoals we die kenden voor 1995.”*

Nathalie Simon, directeur sociale actie OCMW Luik

Heel wat maatschappelijk werkers getuigen van een toename van de administratieve taken tegenover het meer relationele karakter van het beroep.

*“ Er wordt meer en meer gevraagd van de sociale dienst. We zijn al overstelpt met papierwerk, het administratieve werk, de termijnen... Er is niet enkel de RMI, er zijn al die aanvragen om hulp, om inlichtingen, er zijn de administratieve stappen, de sociale hulpverlening...”*

Florence Hubo, verantwoordelijke sociale dienst OCMW Fontaine-l'Évêque

Deze diversificatie van taken maakt de coördinatie en het delen van informatie tussen de verschillende maatschappelijk werkers of diensten erg moeilijk.

*“ Er zijn problemen van verkokering van de diensten. Het is erg belangrijk voor de maatschappelijk werkers om de band te zien met buiten, maar tevens de band tussen de maatschappelijk werkers onderling. Soms loopt informatie-uitwisseling zeer goed, maar soms komen de mensen vijf keer hetzelfde vertellen aan vijf verschillende werkers.”*

Marie Thérèse Casman, expert armoede Universiteit Luik

De situatie is complex en de samenleving is voortdurend in evolutie.

Julien Van Geertson, voorzitter van de POD MI, roept de OCMW's op om door te gaan met het verbeteren van hun dienstverlening door te investeren in informatica en administratieve vereenvoudiging. Het is noodzakelijk dat de OCMW's samenwerken met andere spelers op het terrein en met de gemeenten, en dat ze onderling samenwerken door sommige diensten te delen. Het OCMW kan niet alle problemen zelf oplossen, maar kan wel de centrale actor worden in een lokaal netwerk.

In Vlaanderen wordt een sterkere samenwerking tussen gemeente en OCMW aangemoedigd en decretaal mogelijk gemaakt. Zo wordt de voorzitter van het OCMW verplicht opgenomen in het schepencollege. Dat vergemakkelijkt de doorstroom van informatie en de samenwerking met de gemeente rond sociaal beleid. Verder bestaat de mogelijkheid om ondersteunende diensten gemeenschappelijk te organiseren. Het gaat bijvoorbeeld om personeelsmanagement, financiën, logistieke diensten, gemeenschappelijk gebruik van infrastructuur.



“ *We hebben in de Stad Gent nog nooit zo nauw samengewerkt met het OCMW als nu. Onze bejaardenzorg, armoedebestrijding, sociale tewerkstelling, enzovoort hebben we ondergebracht bij één schepen die ook OCMW-voorzitter is. Het is zijn opdracht om al die dingen te doen. Vorige week heb ik aangekondigd dat al onze diensten gaan fuseren: één financiële dienst, personeelsdienst, aankoopdienst... Die samenwerking is vooral inhoudelijk belangrijk en we stemmen goed af wie wat doet. Vroeger gebeurde het dat eerst het OCMW een bejaardenhuis bouwde en daarna ook de stad...* ”

Daniël Termont, burgemeester van Gent

Die samenwerking kan voor het OCMW leiden tot besparingen en tot minder administratieve beheerstaken, waardoor het OCMW kan zich toespitsen op zijn kerntaak: het sociaal en welzijnsbeleid. Een essentiële voorwaarde voor samenwerking is evenwel respect voor de autonomie en de eigenheid van het OCMW en zijn opdrachten.

“ *De gemeente kan zich niet gedragen als de kip die aan het varken voorstelt om een nieuw product op de markt te brengen: spek met eieren...* ”

Julien Van Geertsom, voorzitter POD MI

## **Maatschappelijk werkers in de problemen**

Het werken binnen de sociale dienst wordt niet gemakkelijker. Maatschappelijk werkers kunnen soms een gevoel van onmacht en ontmoediging ondergaan. Ze worden geconfronteerd met een reeks elementen waarop ze geen enkele invloed hebben: langdurige werkloosheid, te dure en ongezonde woningen, slechte scholing, aanzet tot overconsumptie - met grotere schulden tot gevolg.

“ *We worden werkelijk geconfronteerd met een nieuwe jeugd die geen grenzen heeft gekregen. De jongeren maken schulden, ze hebben geen cent, maar beschikken over de mooiste smart Phone, een plat scherm... maar er ligt niets in de diepvriezer. Een echt probleem van opvoeding. Of willen ze alles nu en onmiddellijk omdat ze als kind zo slecht behandeld werden? alsof ze op wraak uit zijn...* ”

Françoise Caprassé, algemeen directeur OCMW Houffalize

“ *Wat me het meeste raakt, is het aantal mensen dat in schuldbemiddeling zit. Het zijn niet noodzakelijkerwijs mensen met een klein inkomen, maar ze doen grote uitgaven, uitgaven die niet altijd nodig zijn.* ”

Nathalie Demortier, voorzitter OCMW Waver



De maatschappelijk werkers hebben de indruk dat er meer en meer verbaal geweld is. Een groot aantal OCMW's geven psychologische ondersteuning aan hun werkers.

“ *Het publiek is vindingrijker, maar onzekerder. Dat leidt soms tot geweld, maar het is niet Beiroet, men moet niet overdrijven. Men voelt duidelijk de zenuwachtigheid die stijgt en uitmondt in verbaal geweld.*”

Nathalie Simon, directeur sociale actie OCMW Luik

De problemen van de cliënten worden steeds complexer. Experts, voorzitters van de OCMW's en maatschappelijk werkers stellen vast dat een steeds groter aantal mensen mentale gezondheidsproblemen vertonen.

Meer en meer is er een tendens bij de cliënten om hun toevlucht te nemen tot een rechtsvervolgning.

“ *Momenteel vraagt één persoon op twee spoedhulp. Wanneer ze om hulp komen vragen, hebben ze een onmiddellijke nood. Ik denk ook dat er een mentaliteitswijziging is: ik kom voor hulp, ik heb daar recht op. We mogen ook niet veralgemenen. Misschien wachten ze zo lang mogelijk en wanneer ze dan komen, is het een noodscenario.*”

Florence Hubo, verantwoordelijke sociale dienst OCMW Fontaine-l'Évêque

Een betwisting over het recht op sociale hulp of het leefloon, kan binnen de maand na mededeling van de beslissing worden aanhangig gemaakt bij de arbeidsrechtbank.

“ *Vroeger gebeurde dat af en toe dat we een lopend dossier hadden op de arbeidsrechtbank, maar nu zijn het er meer en meer. Het is weer een toename van werk. Men moet de dossiers voorbereiden. Soms voegt de advocaat nieuwe elementen toe waarover we niet beschikten op het moment van de aanvraag...en dan verliezen we onze geloofwaardigheid. We verliezen de rechtskosten, de advocaatkosten en we heb-*

*ben veel tijd verloren.*”

Florence Hubo, verantwoordelijke sociale dienst OCMW Fontaine-l'Évêque

In veel OCMW's is er een hoog afwezigheidspercentage, een belangrijk verloop ook, van het personeel.

“ *We moeten veel aandacht schenken aan onze maatschappelijk werkers, want in de regio Brussel-hoofdstad zijn ze niet goed betaald, minder dan in Vlaanderen en Wallonië. De barema's werden bepaald en zijn niet meer geëvolueerd. Ze werken bij ons tot ze goed opgeleid zijn en gaan dan elders werken. Ze vinden gemakkelijk werk bij de mutualiteiten met de ervaring die ze bij ons opdeden. Er is een enorm verloop van personeel.*”

Carine Elst, algemeen secretaris OCMW Brussel

## Vrees voor de toekomst

“ *Vandaag zijn vele OCMW's ongerust over de toekomst. De OCMW's zitten met een grote onzekerheid zowel over hun externe financiering als over de regionalisering, waarvan we niet weten welke impact dit zal hebben. Wie gaat wat besturen, hoe? Het is momenteel heel moeilijk om de werkers gerust te stellen.*”

Nathalie Simon, directeur sociale actie OCMW Luik

De grote toename van hulpvragen in de steden maakt dat men het werk anders gaat organiseren: minder individueel en meer met groepen. Het maakt het moeilijk om een evenwicht te vinden tussen de werklast en de behoefte van de cliënt. Want bovenal willen de maatschappelijke werkers maatwerk blijven bieden.

“ Er is een grote toestroom van dossiers, vooral door de grote toestroom van mensen van vreemde origine zoals geregulariseerden, erkende vluchtelingen... Bovenop zijn de dossiers veel complexer geworden met vragen op verschillende levensdomeinen: zo is het werk van het OCMW uitgedijd naar schuldhelpverlening, opvoedingsondersteuning, begeleiding bij huisvesting, gezondheid, ... wij moeten daar anders mee omgaan en dat doen we door meer in groep te werken – waarbij de 1 op 1 relatie tussen hulpverlener en cliënt op de helling dreigt te komen- en meer preventief te werken. Desondanks blijven we maatwerk bieden en dat willen we ook in de toekomst blijven doen.”

Koen Dresselaers, directeur sociale dienst OCMW Leuven

### **Er is geen tekort aan vragen:**

“ Er zijn twee evoluties mogelijk. Of we gaan verder met een beetje van alles te doen. Of we komen terug tot de kern van onze opdracht. Er stellen zich verschillende vragen. Waarom moeten de OCMW's zich bezighouden met de socioprofessionele inschakeling? Zover ik weet, bestaat er een publieke arbeidsdienst in Wallonië. En waarom moeten wij ons bezig houden met mentale gezondheid? Er zijn centra van geestelijke gezondheidszorg. En waarom moeten wij ons bezighouden met onderwijs? En wat doet de administratie, de Franse gemeenschap? Onze kerntaak is, tot bewijs van het tegendeel, de minimale voorwaarden voor een menswaardig leven. Ik kan geen sociale integratie, socioprofessionele inschakeling, alfabetisering, begeleiding... doen. Als men mij 10 extra mensen geeft ... maar die verwacht ik niet. We zullen het al moeilijk genoeg hebben om de bestaande ambten te kunnen behouden.”

Philippe Defeyt, voorzitter OCMW Namen

Maar het OCMW kent ook voorvechters die de eigenheid van het OCMW als de grote sterkte zien voor een lokaal sociaal beleid:

“ Als ze de OCMW's afschaffen, dan moeten ze die binnen de 10 jaar terug uitvinden. Die OCMW-wetgeving is gewoon fantastisch geschreven. Het is een van de weinig regelgevingen die gaat over finaliteit. Die zegt: 'Iedereen moet menswaardig kunnen leven.' Punt. En eigenlijk moet je twee dingen controleren: is er een nood, is er een behoefte? en is men werkbereid? En dat is zo ongeveer heel de regelgeving van het OCMW. Wat die heel simpele wetgeving ook mogelijk maakt is dat je dat eigenlijk iedere keer kan aanpassen aan de tijd. Wat is een menswaardig leven? Vandaag, over tien jaar, over twintig jaar? Eigenlijk moet je iedere bestuursperiode terug nadenken over: wat is dat, een menswaardig leven? Heel concreet: behoort een gsm bij een menswaardig leven? gecombineerd met werkbereidheid... Daarover kan ik heel interessante verhalen vertellen. Over de keuzes die je moet maken. Daarom zou ik het onzin vinden als men aan het OCMW gaat knabbelen.”

Monica De Coninck, oud-voorzitter OCMW Antwerpen

# HOOFDSTUK 4

## DE POD MI – EEN NIEUWE ORGANISATIE

Begin jaren 90 hoorde de dienst maatschappelijk welzijn, die de ondersteuning van de OCMW als opdracht had en het armoedebeleid coördineerde, tot het Ministerie van Volksgezondheid. In de jaren 90 waren er heel wat wijzigingen in dat ministerie. Diensten werden samengevoegd, ministeries fuseerden... Al die wijzigingen brachten heel wat instabiliteit mee. De Copernicushervorming waarbij de federale structuren grondig werden gewijzigd bracht duidelijkheid. De opdrachten van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu werden verdeeld over verschillende structuren. De Programmatorische Federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie (POD MI) is een product van die hervorming.

Einde 2002 kreeg de administratie dus haar huidige vorm en de nieuwe POD MI werd operationeel op 1 januari 2003.

Voor een POD bestaat de opdracht per definitie uit een geheel van activiteiten beperkt in de tijd, gericht op specifieke doelstellingen, uitgevoerd door een projectteam samengesteld uit medewerkers van verschillende organisatieonderdelen. Een POD is aangehecht aan een FOD en heeft geen eigen stafdiensten; m.a.w. geen eigen ICT, geen eigen budget-dienst en geen eigen personeelsdienst.

De POD maatschappelijke integratie was van in het begin een buitenbeentje. Zijn opdrachten zijn niet in de tijd beperkt: de terugbetalingen aan de OCMW's, de armoedebestrijding... Al vrij snel (2007) kwam de POD MI los van de FOD Sociale Zekerheid. Daardoor kon de POD MI zelf beslissen over personeelsbeleid, budgetbeheer en informatisering. Dat had uiteraard ook een grote invloed op de resultaten en op de relaties met partners zoals de OCMW's en andere stakeholders.

“ Die structuur van een POD was eigenlijk geconcentreerd voor kleinere projecten. Zoals de POD duurzame ontwikkeling of consumenten, die bestaan niet meer. Maar voor ons, alleen het idee al dat je de armoede op één legislatuur ging kunnen oplossen, of op één legislatuur de sociale integratie kon realiseren, leek me ook nog naïef.”

Julien Van Geertsom, voorzitter POD MI

### POD

De Copernicushervorming voorzag naast de federale overheidsdiensten (FOD) ook in programmatorische federale overheidsdiensten om tegemoet te komen aan tijdelijke noden. Bij elke nieuwe regeringsvorming kunnen tijdelijke programma's ontstaan die het geheel van de overheid omvatten en die de bevoegdheden van de verschillende verticale diensten (de FOD) doorkruisen. Die programma's worden ondergebracht in organisaties ad hoc, namelijk de programmatorische overheidsdiensten. De inrichting als POD bij het Koninklijk Besluit van 12 december 2002 betekende voor de POD MI dat het een administratie was met een tijdelijk en beperkt karakter en met een projectmatige aanpak.

## 4.1. De missie van de POD MI

De oorspronkelijke opdracht van de POD en zijn voorlopers was de terugbetaling aan de OCMW's van de uitbetaalde steun en de juridische ondersteuning van de OCMW. In de loop der jaren kwamen daar andere opdrachten bij, zoals de coördinatie van het armoedebeleid, het federale grootstedenbeleid, de sociale economie ...

Met de Copernicushervorming werd de centrale opdracht van de POD MI om aan alle personen die door de mazen van het net van de sociale zekerheid vallen en die in armoede leven, een menswaardig bestaan te waarborgen. De grond daarvoor ligt in artikel 23 van de Grondwet.

**De POD MI formuleert de eigen missie als volgt: "Wij willen een inclusief federaal beleid voor maatschappelijke integratie voorbereiden, uitvoeren en evalueren zodat de sociale grondrechten aan iedereen op duurzame wijze gegarandeerd worden."**

Inclusief beleid:

- een beleid gebaseerd op de visie dat alle mensen samen de maatschappij vormen
- een beleid dat de verschillende beleidssectoren doorkruist; alle federale ministers zijn verantwoordelijk voor het voorkomen van armoede en sociale uitsluiting in hun beleidsdomein.

Dat betekent dat de administratie meewerkt aan het ontwerpen van de regelgeving en informatie geeft aan het doelpubliek en aan partnerorganisaties over de maatregelen en acties van het beleid. Daarenboven beheert de POD MI de financiële middelen nodig om het beleid uit te voeren.

De POD MI doet dat niet alleen. De OCMW's zijn de belangrijkste partners van de POD MI om het beleid uit te tekenen en uit te voeren. Zij werken op het terrein om de kwetsbare mensen in onze samenleving in staat te stellen volwaardig deel te nemen aan het maatschappelijke leven. Daarvoor werken zij met instrumenten als het leefloon, tewerkstelling en arbeidstrajectbegeleiding, de dringende medische hulp, de installatiepremie voor daklozen, de huurwaarborg, het zakgeld voor rusthuisbewoners, de verwarmings-toelage, de schuldbemiddeling en budgetbegeleiding, cultuur en sportcheques...

Net voor de oprichting van de POD MI, kreeg de administratie er in de jaren 90 drie nieuwe opdrachten bij rond maatschappelijke integratie.

De eerste was het algemeen armoedebeleid. Na de verkiezingen van 1991, bekend als 'Zwarte Zondag' -de dag waarop extreemrechts grote successen boekte- werd gewerkt aan een urgentieprogramma voor een solidaire samenleving. Dat resulteerde in 1994 in de publicatie van het Algemeen Verslag over de Armoede. De oprichting van een dienst armoedebestrijding –eerst binnen het Ministerie van Volksgezondheid en later binnen de POD MI- was een resultaat van die publicatie.

De tweede was de uitbouw van de sector van de sociale economie. De federale regering besliste in 1999 om die sector intensiever te ondersteunen. Met de sociale economie wou men nieuwe banen creëren en via specifieke banenplannen het aantal bestaansminimumtrekkers halveren.

En een derde: na zware rellen in de Brusselse agglomeratie in 1991 en 1997 lanceerde de federale regering (ook in 1999) een beleid om de steden te ondersteunen in hun aanpak van de probleemwijken. Het grootstedenbeleid was geboren.

**“** *Onze core business is uitgebreid en dat illustreert ook het veranderend denken over dat maatschappelijk landschap en de menselijke waardigheid.”*

Annemie Voets, directeur-generaal POD MI

## DE OPDRACHTEN VAN DE POD MI

- Het voorkomen en bestrijden van armoede en uitsluiting in al hun dimensies.
- Integratie door middel van maatschappelijke hulpverlening en begeleiding door opleiding en duurzaam werk centraal stellen.
- Het grootstedenbeleid inzake sociale cohesie en duurzame ontwikkeling uitvoeren.
- De sociale economie volwaardig ontwikkelen.
- Een permanente dialoog en een gelijkwaardige partnerschap voeren met alle beleidsniveaus (lokaal, gewesten, gemeenschappen, federaal, Europees, internationaal) alsook met de representatieve verenigingen van de doelgroepen.
- Het stimuleren en ondersteunen van de ontwikkeling van vaardigheden/ competenties bij de lokale partners.

De POD MI was een nieuwe organisatie binnen een oude traditie. Haar kern bestond uit een oude administratie die bij het Ministerie van Volksgezondheid instond voor de betalingen van het bestaansminimum, later de betaling van het leefloon en de financiële hulp en een juridische dienst. De andere bevoegdheden waren vrij recent toegevoegd en werden opgenomen door relatief kleine cellen die werkten rond armoedebeleid, grootstedenbeleid, sociale economie en het Europees Sociaal Fonds.

De medewerkers deden vooral administratief uitvoerend werk. Nu werden de kernopdrachten geautomatiseerd, de natuur van het werk veranderde, de medewerkers kregen nieuwe opdrachten... Dat was allemaal niet vanzelfsprekend.

De nodige modernisering van de dienstverlening en van de interne organisatie zou gebeuren vanuit de centrale waarden: respect, kwaliteit en klantvriendelijkheid, gelijke kansen en diversiteit, openheid voor verandering.

“ *We hebben altijd gewerkt vanuit het idee: we zitten hier met een missie en we gaan samen proberen die missie te realiseren*”

Julien Van Geertsom, voorzitter POD MI

Samenwerking, participatie en co-design vormen de rode draad in de aanpak van de POD MI. In alles wat de POD MI doet, worden de interne en externe stakeholders, doelgroepen en partners betrokken. Daarvoor werden interne en externe participatieprocessen uitgewerkt. De relatie met de partners is erg belangrijk voor de POD MI, zowel bij de uitvoering van het beleid op het terrein (naast de OCMW's

ook de werkwinkels, de sociale huizen, het Sociaal Stookoliefonds...) als bij het uitdenken en voorstellen van nieuwe beleidslijnen (de verenigingen van armen, de verenigingen van OCMW's, ...).

Waar mogelijk en wenselijk worden partnerschappen ontwikkeld voor het realiseren van de doelstellingen. Er wordt beroep gedaan op het sociaal secretariaat bij de FOD Personeel&Organisatie, voor IT wordt samen gewerkt met Fedict / kanselarij (burotica) en voor het beheer van het secundair netwerk sociale zekerheid en Novaprima zijn de partners Smals en natuurlijk de Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid.

### 4.2. Participatief management als kern van de organisatie

Participatief management vormt de kern van de organisatie sedert de oprichting van de POD MI. Elk initiatief en elk project zijn de vrucht van een collectieve uitwerking in overleg met de medewerkers. Alle medewerkers worden betrokken bij zowel de vaststelling als de uitvoering van de missie van de POD MI. Iedereen kan meepraten over de manier van werken. Van bij het eerste managementplan was participatie sterk aanwezig in de visie. Inspraak en permanente dialoog tussen management en personeel worden vooropgesteld, zowel bij het opstellen van het managementplan als bij het werk van elke dag. De hiërarchie is beperkt.

Elk personeelslid zijn zeg, samenwerken met OCMW en collega's van buitenaf, meedraaien in partnerschappen... het organogram van de POD MI is niet simpel.

Er werden formele overlegtafels opgericht: de dienstvergadering voor het bespreken en evalueren van de dagelijkse taakuitvoerende aangelegenheden,

maar ook zaken van strategisch niveau worden hier besproken. In de stafvergadering -met alle diensthoofden van de POD MI en het directiecomité- wordt het werk van alle diensten gecoördineerd en op elkaar afgestemd. De staf bespreekt het strategisch en operationeel beheer van de POD MI en geeft advies over de opmaak, opvolging, evaluatie en bijsturing van het strategisch plan. Elke medewerker wordt rechtstreeks betrokken via vertegenwoordiging door zijn diensthoofd. Het directiecomité is de draaischijf voor alle informatie en vervult een coördinerende opdracht door beslissingen in de staf voor te bereiden, op te volgen en te evalueren.

Naast die vaste en eerder formele structuren zijn er verschillende andere platformen waar de medewerker zijn stem in het beleid kan laten horen, zoals de werkgroep welzijn, de werkgroep diversiteit, de ideeënbuis, de captain's tables...

*“ Ze hebben wat ik noem een ondernemingsgeest gecreëerd. Bijvoorbeeld ook door vergaderingen te organiseren waar we van elkaar horen wie er wat doet. Dat schept banden en legt bruggen. Het is niet voor niets dat wij weten wat in de andere diensten gebeurt.”*

Sabine Amato, grootstedenbeleid POD MI

Diensten zijn gereorganiseerd. De idee was om een proces van duurzame veranderingen in te zetten. Managers en servicemanagers moeten zich opstellen als coach van hun medewerkers, en hen genoeg ruimte en autonomie geven. Ze moeten een open sfeer creëren gericht op de verwezenlijking van concrete doelstellingen.

Het nieuwe management wilde een andere manier van samenwerken, met meer openheid en minder hiërarchie. Dat vertaalde zich in details zoals informele omgang en weglaten van titels.

*“ Toen Julien (Van Geertsom) me zei dat ik hem moest tutoyeren, dacht ik eerst dat ik hem als Franstalige verkeerd verstaan had... »*

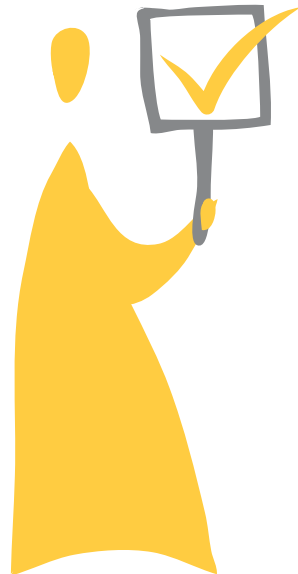
Martine De Pourcq, POD MI

De POD is een kleine organisatie met 195 medewerkers. Dat heeft voordelen: men kent elkaar, het is gemakkelijker om alle medewerkers te betrekken,...Maar het heeft ook zijn nadelen. Een van de nadelen is het gebrek aan carrièrekansen voor de medewerkers. De aanwerving van statutair personeel voor de uitvoering van de permanente taken is dan ook een bewuste keuze.

*“ We zijn een kleine organisatie en kunnen weinig of geen carrièrekansen bieden. Medewerkers komen en blijven hier omwille van hun engagement en worden diensthoofd uit engagement, omdat men het graag doet, niet omdat men meer gaat verdienen. Wat we wel hebben kunnen doen, is specifieke examens organiseren voor statutaire aanwervingen. We hadden erg veel contractuele medewerkers en we zijn er zo in geslaagd om een aantal functies om te zetten in statutaire functies. Het statuut blijft aantrekkelijk.”*

Annemie Voets, directeur-generaal POD MI

Hun motivatie halen de medewerkers uit hun gezamenlijk project:



“Niemand doet precies hetzelfde werk, maar wat ons bindt is een vorm van engagement. Men werkt voor een concreet doel, een humanitair doel. Dat is het cement van de POD MI.”

Valérie Andoulsi, communicatiedienst POD MI

Er wordt veel geïnvesteerd in bijkomende opleidingen en inleefstages bij de 'klanten'. Via die stages leren de medewerkers de partnerorganisaties en hun manier van werken beter kennen en vice versa. Daarenboven krijgt de POD zo meer bekendheid. Ook het werken met projecten is een motiverend aspect. Zowel in het oude managementplan (MP3) als in het nieuwe (MP4) zijn projecten opgenomen.

“We werken met tijdelijke projecten, bijvoorbeeld een communicatieplan uitwerken, waarvoor we dan projectleiders aanduiden die een werkgroep samenstellen uit de verschillende diensten om die zaken te realiseren op een projectmatige manier. Er wordt veel opleiding voorzien en medewerkers kunnen op inleefstage. Met deze aanpak worden mensen inhoudelijk betrokken en gemotiveerd.”

Annie Voets, directeur-generaal POD MI

### HET NIEUWE WERKEN

Met het project 'het nieuwe werken' wordt aan medewerkers de kans gegeven om 1 tot 3 dagen thuis te werken en om de kantoren van de POD MI om te vormen tot flexibele werkplaatsen. Zo komt de POD MI tegemoet aan de vraag van de medewerkers, kan er efficiënter worden gewerkt en kan er bespaard worden op de huurlasten. Het draagt ook bij aan de doelstelling van duurzame ontwikkeling. Het project werd gedurende een heel jaar voorbereid door een projectgroep met medewerkers van de eigen organisatie en van andere organisaties waar het nieuwe werken al is ingeburgerd. De uitwerking gebeurde ondermeer in samenwerking met de eigen dienst HRM, de FOD Personeel en Organisatie, de regie der gebouwen.

### 4.3. Co-design

Ook de participatie van de klanten en stakeholders is sinds het ontstaan van de POD MI een van de speerpunten van het beleid. De halfjaarlijkse provinciale ontmoetingsdagen met OCMW, jaarlijkse klantentevredenheidsenquêtes, de systematische gebruikersgroepen voor nieuwe projecten en de structurele overlegvergaderingen met de Verenigingen van Steden en Gemeenten, met de beleidscel van de politiek verantwoordelijken, met Fedasil en met de armoedeverenigingen zijn hier voorbeelden van.

Er werd een beleidscyclus ontwikkeld waarin al die instrumenten hun plaats vonden.

De beleidscyclus is gekoppeld aan het managementplan. Er werd voor gekozen om één managementplan te maken voor het geheel. Naast die instrumenten bestaat er de jaarlijkse beleidsnota van de bevoegde minister, die uiteraard de leidraad is voor het beleid.

“Dus we hebben een reeks instrumenten ontwikkeld: tevredenheidsenquêtes, CAF-oefeningen, we doen SWOT-oefeningen met onze partners en intern. We hebben dat gedaan mét OCMW's, met de kabinetten, met de steden en dus ook met ons personeel. We doen dat dus telkens voor een nieuw managementplan.”

Julien Van Geerstom, voorzitter POD MI

### VAN MPI NAAR MP4

De POD werkt met driejarige managementplannen. Het derde plan werd in 2012 afgerond, het vierde plan werd ingezet. Elk plan geeft aan wat de grote objectieven zijn voor die drie jaar, vertaald in strategische en operationele doelstellingen.

“In ons managementplan wordt vastgelegd wie we zijn, wat we doen en hoe we dat willen doen. Het is het plan van alle medewerkers van de POD.”

Elke medewerker wordt betrokken bij de opmaak en de evaluatie ervan.

## De provinciale ontmoetingen

Twee maal per jaar ontmoeten de verantwoordelijken van de POD MI hun partners, de maatschappelijk werkers van de OCMW's, in elke provincie. Ze luisteren naar hun vragen en hun zorgen, hun suggesties ook. De POD MI stelt thema's voor; nieuwigheden en beantwoordt vragen.

“ *De provinciale ontmoetingen, dat is bij participatief management bij uitstek. De voorzitter en ik voelen daar de vele energie. We doen dat twee keer per jaar in elke provincie. Dat zijn twintig ontmoetingen. We zijn daar beide de hele tijd. We stellen onze veranderingsprojecten voor, we stellen nieuw onderzoek voor en we antwoorden op de vragen die ze stellen. Het is een onmisbaar instrument om te voelen wat er leeft op het terrein. Om te weten of we in de goede richting werken.*”

Alexandre Lesiw, directeur-generaal POD MI

## De tevredenheidsenquêtes

De interne tevredenheidsenquête peilt naar de tevredenheid van de medewerkers van de POD MI op vlak van jobinhoud, werkomgeving, erkenning, loopbaan, responsabilisering, team/leidinggevende, interpersoonlijke relaties, communicatie en organisatiecultuur. De externe tevredenheidsenquête peilt bij alle stakeholders naar hun tevredenheid rond de politiek en de strategie van de POD MI, de klantencontacten, de dienstverlening, de informatie, de evenementen, de website en de resultaten in de verschillende werkingsdomeinen.

De POD MI wil weten wat de eigen medewerkers denken, maar ook de partners, de OCMW's en de steden, de kabinetten van de ministers, de verenigingen en de actoren in de sociale economie. Het is belangrijk dat elke dienst betrokken wordt bij deze bevragingen.

## SWOT-analyses

Ook van bij het begin worden SWOT-analyses uitgevoerd vertrekkend van een contextuele analyse, de analyse van de actoren (in verenigingen van steden en gemeenten - afdeling OCMW's) en de bijdrage van de werknemers. Dit instrument voor strategische analyse brengt de krachten en de zwakheden van de organisatie in kaart, samen met de kansen en de bedreigingen. De resultaten zijn richtlijnen voor een ontwikkelingsstrategie.

## Nieuwe contacten via de nieuwe media

Hoewel veel inspanningen worden gedaan om een participatief management te voeren en veel te luisteren naar het OCMW, blijkt uit verschillende tevredenheidsenquêtes dat de OCMW's toch niet altijd de indruk hebben dat naar hun mening wordt geluisterd.

“ *We twijfelden aan dat resultaat. Wij doen zoveel moeite en steken zoveel energie in het opbouwen van een relatie, luisteren naar wat ze te zeggen hebben en dan blijkt dat zij dat niet voelen? We hebben verder geluisterd en dan is het ons gedaagd: degenen die de enquête invullen zijn daarom niet degenen die door ons werden geraadpleegd. Er zijn 589 OCMW's. In een OCMW als dat van Antwerpen zijn er misschien 10.000 werknemers. Als we alle medewerkers van OCMW's optellen, dan zullen dat er wel rond de 100.000 zijn. Wanneer wij een nieuw project uitwerken, raadplegen wij natuurlijk geen 100.000 mensen. Wij raadplegen er enkele. Maar die vertellen niet noodzakelijk aan de anderen dat ze werden geraadpleegd.*»

Alexandre Lesiw, directeur-generaal POD MI

De uitdaging voor de POD MI is om iedereen te laten meepraten en zijn zeg te laten doen. Aangezien het niet mogelijk is om alle werknemers van het OCMW uit te nodigen en te ontmoeten, heeft de POD MI nieuwe hulpmiddelen ingeschakeld voor de communicatie met externen: Facebook, Twitter enzovoort moeten toelaten aan maatschappelijk werkers



om hun advies te geven over de projecten waaraan wij werken. De uitdaging is om de gekregen informatie te centraliseren en te gebruiken. Het doel is om beter te weten wat de klanten willen.

“ *We willen nu met het gebruik van nieuwe sociale media veel meer mensen betrekken via conversatiegroepen via LinkedIn en Yammer. We hebben al op onze website facebook, RSS-feed,..maar we gebruiken dat nog niet genoeg. We gaan dat op een meer gestructureerde manier gebruiken om te verdiepen qua contact en samenwerking.*”

Julien Van Geertsom, voorzitter POD MI

Gebruik van het internet zou ervoor moeten zorgen dat uiteindelijk ongeveer 10% van het personeel ambassadeur wordt voor de POD MI. Dat zou ook co-designprojecten vergemakkelijken.

“ *Het is niet eenvoudig om de ideeën van de OCMW's te verzamelen. Zij zijn verspreid over het land. Sommige medewerkers moeten lang reizen om naar een vergadering te komen, om soms maar enkele minuten aan het woord te zijn. We zien ook altijd dezelfde mensen opdagen. Omdat zij de tijd hebben? of omdat hun organisatie hen vrijmaakt? of misschien gewoon omdat ze een zeer goede verbinding hebben met de hoofdstad.*”

Jan De Coninck, communicatiedienst POD MI

## Een uitgebreide site, duidelijke cijfers

Een van de eerste doelstellingen van de POD MI was een kenniscentrum te worden betreffende de thema's maatschappelijke integratie, sociale economie, strijd tegen de armoede en grootstedenbeleid. De eerste realisatie is de opbouw en verspreiding van betrouwbare, vergelijkbare en geschikte statistische gegevens die leesbaar zijn voor iedereen. Andere resultaten (observatoria, federaal jaarboek armoede) zijn bedoeld om de problemen en ontwikkelingen rond uitsluiting en sociale cohesie beter te analyseren en te begrijpen. Deze instrumenten stellen de POD MI in staat om objectieve informatie te verspreiden, maar ook om deskundig op te treden en



te ondersteunen. Het OCMW, de maatschappelijk werkers en de verenigingen zijn natuurlijk belangrijke partners om deze doelstelling te verwezenlijken.

De verdere ontwikkeling van de in-house expertise is eveneens van belang voor de partners. Sedert kort publiceert de POD MI driemaandelijkse statistieken, met een focus op de activering.

“ *Onze website is gekend bij 98% van de OCMW's. Meer dan 90% gebruikt die minstens 1 keer per week en 14% dagelijks. Die website is voor ons wel een heel centraal gegeven. Ik heb ooit een medewerker sociaal recht van een OCMW horen zeggen: 'Ik heb al mijn kasten buiten gegooid. Ik heb de website en daarop kan ik alles vinden wat ik nodig heb. Nu heb ik meer ruimte in mijn bureau en ik vind de antwoorden sneller dan toen ik alles in mijn boeken moest opzoeken'. Er is nog veel werk aan om de website nog sneller te maken. Het was van in het begin een strategische keuze om te investeren in IT.*”

Julien Van Geertsom, voorzitter POD MI

# HOOFDSTUK 5

## WERKEN AAN INTEGRATIE

De POD MI heeft een brede missie en daarom ook een breed gamma van opdrachten.

Er is de werking naar de OCMW's. Die opdrachten liggen wettelijk vast in de wet van 65 over de terugbetaling van de steun, de organieke wet van 76 (terugbetaling van bestaansminimum) en de wet op het recht op maatschappelijke integratie van 2002.

Het armoedebeleid is meer dan het recht op maatschappelijke integratie. OCMW's en andere partnerorganisaties werken zowel reactief als proactief aan oplossingen voor armoede. De sector van de sociale economie is een belangrijk instrument in de armoedebestrijding zoals ook de projecten rond sociale cohesie in de steden een steeds grotere rol spelen. De POD MI coördineert, ondersteunt, stimuleert en betoelaagt.

### 5.1. De ondersteuning van de OCMW's

Van bij het begin maakte de POD MI de strategische keuze om te investeren in ICT om de dienstverlening naar de partners te verbeteren. Een sleutelmoment was 2004 toen de OCMW's verplicht werden om hun dossiers elektronisch in te dienen.

“ In 2004 beslisten we alle communicatie naar de OCMW's uitsluitend nog elektronisch te laten verlopen. Zo werden tonnen papier uitgespaard doordat geen omzendbrieven meer naar 589 OCMW's werden gestuurd. We bevorderden de informatisering van de OCMW's en organiseerden door onze centrale versturing naar verschillende diensten binnen de OCMW's zelfs voor interne dispatching.”

Julien Van Geertsom, voorzitter POD MI

“ Ik denk dat er vanuit de POD MI heel wat inspanningen gebeurd zijn de laatste jaren om weg te geraken van het imago van een administratie de louter toezicht uitoefent. De POD MI heeft een controletaak: controleren of de OCMW's de leefloonwet toepassen. Dat is de klassieke taak van de federale administratie. Ik denk wel dat de POD MI de laatste jaren inspannin-

gen heeft gedaan omdat ook te verbreden en een stuk ondersteuning te geven aan de OCMW's. Julien vindt dat zeker belangrijk, om ook de OCMW's instrumenten te geven om hun werk goed te kunnen uitvoeren. Eén van de voorbeelden om die ondersteunende rol te illustreren is de ontwikkeling van de Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid. De POD MI ontwikkelt de kruispuntbank niet, maar is wel degene die een aantal instrumenten ontwikkelt waardoor de OCMW's toegang krijgen tot die KSZ”

Piet Van Schuylenbergh, directeur afdeling OCMW's Vlaamse vereniging van steden en gemeenten

### 5.1.1. Terugbetalingen: een vereenvoudigde procedure

De OCMW's betalen het leefloon en financiële steun aan de gerechtigden. De financiering gebeurt gedeeltelijk door de federale overheid, door de POD MI. Die financiering gebeurt door een terugbetaling na gedane uitgaven.

“ Het is niet de moeite waard om een hele reeks hervormingen op touw te zetten voor het OCMW als we ons niet kunnen bewijzen in onze kerntaak, waar zij het hardst op wachten. De OCMW's verlenen de hulp en wij moeten die terug betalen.”

Alexandre Lesiw, directeur-generaal POD MI

Eind jaren 90 was er heel wat kritiek op de wijze van betalen. Het betaalsysteem zat stroef in elkaar en er verliepen gemiddeld 6 maanden tussen de indiening van een betalingsdossier en de effectieve betaling ervan.

“*Toen ik hier begon waren de meeste mensen bezig met diskettes te verwerken. Alle dossiers werden binnen gestuurd op papier of op diskette en onze mensen moesten die dossiers dan in het systeem invoeren om de betalingen uit te kunnen voeren.*”

Julien Van Geertsom, voorzitter POD MI

Het systeem was achterhaald: de OCMW's stuurden formulieren of diskettes met gegevens naar de POD MI waar die gegevens werden ingegeven in het informaticasysteem.

### BUREAUCRATIE ANNO 2003

“Ik ga u een kleine anekdote vertellen. Hoe de toestand gebureaucratiseerd was. Ik zit hier nog maar een paar maand en er komt iemand van de dienst leefloon bij mij en die zegt: “Wilt ge eens deze brief tekenen naar de OCMW's want die willen hun schuldvorderingen niet indienen en dan kunnen we niet betalen”. “Ha ja, hoe komt dat dan?” “Ja, die hebben een schuldvordering ingediend voor 100.000€ en wij zijn niet akkoord voor 20.000, wij zijn maar akkoord voor 80.000 en dan moeten ze een nieuwe schuldvordering indienen voor die 80, want anders kunnen we die niet betalen.”

Ik vraag: “Waarom dan wel niet?”

“Omdat er geen schuldvordering is.”

“Jawel, er is er toch één?” “Ja, maar dat is voor een verkeerd bedrag...” “Neen, er is er wel één, maar je hebt die gecontroleerd en opmerkingen gemaakt... gaat dat OCMW boos zijn dat je die 80 al zal uitbetalen?”

Antwoord: “Neen, de OCMW's niet, maar het Rekenhof wel. Die willen dat niet.” We hebben dan overlegd met het Rekenhof. Daarna hebben we het deel waarover geen betwisting was, uitbetaald op basis van de eerste schuldvordering. Alleen die maatregel heeft ervoor gezorgd

dat we voor alle OCMW's samen minstens één maand sneller terugbetaalden. Dat was een quick-win.”

Julien Van Geertsom, voorzitter POD MI

De automatisering, de informatisering van het systeem van aanvraag tot terugbetaling werd een eerste prioriteit.

“*Het systeem van de terugbetalingen is veel meer verfijnd en effectief dan voordien. In het begin werkten we met een veel zwaarder en minder aangepast archaisch systeem. Nu hebben we een meer performant systeem, te vergelijken met een softwaresysteem zoals in de privésector. Het is een zuiver boekhoudkundige software. Ik kon me nooit voorstellen dat ik zoiets zou vinden bij de overheid. Het systeem staat ons toe om professioneler te werken.*”

Omar Bougaouzi, dienst betalingen POD MI

### De terugbetaling vereist twee dingen.

Ten eerste moet de goedkeuring van het OCMW er zijn – zo heeft de integratie van de OCMW's in de Kruispuntbank Sociale Zekerheid ervoor gezorgd dat het proces volledig automatisch verloopt sedert 2006-2007. Voor de automatisering is het nodig dat het OCMW en de POD MI elektronisch communiceren.

Ten tweede is er een controle nodig door de dienst van de POD MI om te kijken of de aanvraag gegrond is. Ook dat vereist toegang tot de stromen van de Kruispuntbank. Alle controles, zonder uitzondering, gebeuren nu volledig automatisch.

“ De terugbetalingen vormen een groot deel van onze omzet en van ons werk. Er werkt 7 of 8 man voltijds aan. Voor de automatisering dienden de OCMW's hun aanvragen in op papier of fax en wij hadden voor de verwerking ervan een hele grote groep medewerkers nodig.”

Pierre-Yves Vandegheerde, directeur ICT POD MI

### 5.1.2. De Kruispuntbank Sociale Zekerheid

De inschakeling in de Kruispuntbank Sociaal Zekerheid (KSZ) was cruciaal. Dat was eigenlijk al verplicht: OCMW's moesten zich al sedert 97 inschakelen in de KSZ. In 2003 waren er slechts een 40-tal OCMW's die voldeden aan die verplichting. Sedert 2006 zijn alle OCMW aangesloten. Dat is een van de grootste realisaties van de POD MI, waar veel werk aan vooraf ging.

Er werd een werkgroep opgericht die al vanaf 2003 (en nog steeds) zowat maandelijks samenkomt en waar vertegenwoordigers van OCMW's, van de verenigingen van steden en gemeenten en van de POD MI samen met de specialisten van de Kruispuntbank zoeken naar de juiste oplossingen.

“ We hebben dan een dubbele benadering ontwikkeld; we hebben gezegd 'wie zijn dossiers niet indient bij de KSZ binnen 45 dagen, die krijgt geen terugbetaling meer' en anderzijds hebben we een hele campagne opgezet, om die inschakeling in de KSZ voor te bereiden met een team van mensen die ondersteuning en begeleiding gaven aan OCMW's.”

Julien Van Geertsom, voorzitter POD MI

De Kruispuntbank is een informaticaplatform voor uitwisseling van de informatiestromen tussen verschillende overheidsdiensten. Deze zijn onderverdeeld per sector. De POD MI behandelt vooral de stromen inzake sociale hulp en OCMW's maar wisselt ook gegevensstromen uit met andere instellingen zoals de RSZ. Daar wordt nog volop aan gewerkt. Er was al een uitwisseling van gegevens tussen het OCMW en de POD MI. Beetje bij beetje gaf de

POD MI toegang aan de OCMW's tot een geheel andere reeks stromen: de RSZ, het rijksregister voor de identificatie van personen en hun statuut, het register van zelfstandigen en het register van de RVA (werklozen).

“ In overleg met de OCMW's, die in het begeleidingscomité zetelen, worden verschillende gegevensstromen ontwikkeld met verschillende instellingen in het perspectief van e-government. We willen voorkomen dat er nog papier wordt gebruikt en dat men 36 keer dezelfde informatie moet opvragen bij dezelfde instellingen.”

Pierre-Yves Vandegheerde, directeur ICT POD MI

Het proces wordt voortgezet en de volgende stappen zijn met de federale overheidsdienst financiën en de registratie van personen met een handicap. Er werd een systeem ontwikkeld voor de behandeling van mutaties, dat wil zeggen de wijziging van het statuut van personen. De gegevens van de rechthebbenden van het OCMW kunnen zo worden doorgegeven van het ene register naar het andere.<sup>36</sup>

“ Vroeger ging er veel tijd verloren met het opzoeken van alle informatie in de registers. Dat was een afschuwelijke administratieve last. Een betere service is mogelijk voor mensen omdat er minder tijd in gaat. De verwerkingstijd van een dossier is afhankelijk van het vermogen van het OCMW om al deze informatie te verzamelen en te verwerken. We hebben die tijd versneld.”

Pierre-Yves Vandegheerde, directeur ICT POD MI

Voor de OCMW's was de omschakeling naar meer informatisering en aansluiting bij de Kruispuntbank niet vanzelfsprekend. Grote OCMW's waren daar intern al rond aan het denken en hadden soms zelfs een eigen systeem ontwikkeld, maar voor kleine OCMW's was dat allemaal heel erg nieuw en dat lokte ook weerstand uit.

“ Op dit moment kan niemand zich nog inbeelden dat die informatisering en automatisering er niet zouden zijn. In het begin was er veel weerstand, het was een nieuwe manier van denken. Veel maatschappelijk werkers dachten dat ze dan geen goed gesprek meer konden hebben met hun cliënt. Nu weten ze dat het binnenhalen van gegevens via de kruispuntbank ook aanleiding kan zijn voor een gesprek met de cliënt, hem confronteren met wat daaruit komt, klopt dat allemaal? Het sluit een gesprek niet uit, integendeel.”

Chris Boens, expert kruispuntbank Vlaamse vereniging van steden en gemeenten

### 5.1.3. Administratieve vereenvoudiging

Via de tevredenheidsenquête ontdekte men dat de OCMW's nog niet tevreden waren over de administratieve vereenvoudiging. De ontwikkeling van de informatica vereiste ook andere aanpassingen aan de werkwijze en de procedures.

“ We werkten voornamelijk aan administratieve vereenvoudiging door de automatisering van het proces. En vereenvoudiging van de documenten.”

Alexandre Lesiw, directeur-generaal POD MI

Dat werk is niet af: de POD MI werkt verder aan administratieve vereenvoudiging, ten dienste van de partners, in de eerste plaats ten dienste van de OCMW's.

Om de behoeften te detecteren wordt er gewerkt met gebruikersgroepen, waar co-design in de praktijk wordt gebracht. De POD MI doet voorstellen maar werkt rechtstreeks met de OCMW's of hun vertegenwoordigers.

“ Wij verlossen de maatschappelijk werkers in de OCMW's van veel papierwerk zodat ze tijd hebben voor hun echte baan

die de begeleiding is. Veel mensen in het OCMW zijn ongemotiveerd omdat ze alleen administratief werk doen. Er zijn er die nooit een cliënt zien. Ze werken steeds met documenten, beheren 'dossiers' en sommigen zien absoluut niet meer het doel van hun werk. Er is een enorm potentieel in termen van vereenvoudiging.»

Pierre-Yves Vandegeerde, directeur ICT POD MI

### Uniek jaarverslag

Met het uniek jaarverslag hoeft het OCMW de verschillende subsidies slechts eenmaal via een elektronische vordering te vragen: de huurwaarborgen, subsidies voor grote steden, subsidies voor clusters (groeperingen van kleine OCMW's), personeelskosten, sociaal-culturele participatie, gas- en elektriciteitsfonds.

“ Toen ik hier aankwam, bezocht ik de afdelingen, de verschillende diensten en ik vroeg vaak: 'Wat is dat?' en 'Wat is dit?' En ik kreeg als antwoord: 'Dat is de kast met verslagen van OCMW-activiteiten'. En dat dan? De kast met activiteitenverslagen voor de kosten voor het personeel. Wat ben je dan aan het doen? Er waren te veel verslagen, niemand had tijd om dat te lezen. De OCMW's moesten bij wijze van spreken boeken schrijven met verslagen. Het was teveel en controle was niet meer mogelijk. Dat was verspilling van tijd en geld van de OCMW's. We hebben alles dan tot het uiterste vereenvoudigd. Het uniek jaarverslag werd ontwikkeld. We vertrokken van de idee dat we niets moeten vragen wat we elders kunnen vinden. We hebben alles samengebracht in één enkele aanvraag voor alle verschillende subsidies.»

Alexandre Lesiw, directeur-generaal POD MI

36 Een persoon kan bijvoorbeeld van het wachtregister worden overgeschreven in het vreemdelingenregister of het bevolkingsregister.



## MediPrima

Het nieuwste werk van de ICT-afdeling is de ontwikkeling van MediPrima, voorheen bekend als eCarned. Het gaat om de hervorming van de medische hulp door het OCMW aan personen die zijn uitgesloten van het stelsel van de ziekteverzekering.

“ OCMW's moeten kijken of iemand toegang heeft tot die dringende medische hulp, dat wil zeggen: 1. heeft die een attest van de dokter dat die hulp dringend is? 2. Is die in staat van behoefte, zodat die dat zelf niet kan betalen? Als het OCMW groen licht geeft moeten zij de medische kosten betalen en doorsturen naar ons en hun geld terugvragen. De OCMW's zeggen ons: 'We zijn geen mutualiteit, we kunnen dat niet, dat kost ons te veel'. Wat we nu doen is heel simpel uitgelegd: we houden de OCMW's aan hun basisrol, nl. een toegangsticket geven tot die medische hulpverlener, maar we laten de verrekening goedkeuren door de hulpkas voor ziekte en invaliditeit.”

Julien Van Geertsom, voorzitter POD MI

Als een OCMW vandaag een factuur ontvangt uit het ziekenhuis voor dringende medische hulp, moet het beslissen over de terugbetaling van een deel ervan op basis van het RIZIV-tarief. Zo'n factuur bestaat uit een reeks codes die het OCMW moet controleren. Dat is een enorme administratieve last, omwille van de complexiteit van de materie. Nu zal de Hulpkas de terugbetaling van het aandeel van de staat in die factuur voor zich nemen. Mensen die illegaal op het grondgebied verblijven bijvoorbeeld, moeten voor dringende medische hulp naar het OCMW om zich

te laten registreren in het systeem. Het OCMW neemt dan een beslissing over het soort hulp dat kan worden gegeven en brengt haar beslissing in een elektronisch systeem dat kan worden ingekeken door alle aanbieders. Het ziekenhuis zal precies weten wat de staat vergoedt voor een bepaalde patiënt, maar ook wat de steun van het OCMW is en welk OCMW bevoegd is voor deze persoon. De terugbetaling zal veel sneller gaan.

“ Het gaat er niet om het aantal recht-hebbenden te verlagen of te verhogen. Het gaat om het verbeteren van het systeem. Dat verandert niets aan het recht op hulp van personen. De aanpak werd geharmoni-seerd en ik denk dat deze geleidelijk aan tot meer gelijkheid van behandeling zal leiden.”

Alexandre Lesiw, directeur-generaal POD MI

De POD MI zorgt ook voor het volledig herschrijven van de centrale kern van de Prima toepassing die alle terugbetalingen beheert in het kader van de wet van 65 en van het leefloon. Het is de kerntaak en de hoofdtaak van de POD MI met een omzet van tussen de 800 miljoen en 1 miljard aan subsidies per jaar.

“ Elke maand verwachten de OCMW's hun terugbetalingen. Dat is voor ons een zeer strategische verplichting. We mogen geen cash-flow problemen veroorzaken voor de OCMW's.”

Pierre-Yves Vandegheerde, directeur ICT POD MI

Jarenlang werd dit programma uitgevoerd op een oude machine bij de sociale zekerheid en die nodig moest worden vervangen. De technologie was ver-

ouderd, de software ook en dit veroorzaakte tal van problemen omdat elke ontwikkeling een enorme investering vereist. Het project, dat opmerkelijk goed is gegaan, heeft twee miljoen euro gekost.

“ Voor de ontwikkeling van dit programma, zijn er negen mensen van onze leverancier bij ons komen werken. Het programma werd geïnstalleerd op een platform van de POD MI. We hebben twee van de ontwikkelaars van onze voormalige toepassing toegevoegd aan dat team. Zij vervullen de rol van deskundige. We winnen een heleboel tijd omdat ze niet apart in hun hoekje werken, waarbij ze om de zoveel tijd hun resultaten zouden tonen, maar in plaats daarvan werken ze in een direct proces. Dit is de eerste keer dat we zo werken. Over het algemeen is het de ploeg zelfsturend. Niet de projectmanager maar het team zelf, bepaalt het tempo van de werkzaamheden.”

Pierre-Yves Vandegeerde, directeur ICT POD MI

## Het elektronisch sociaal verslag

De POD MI is ook bezig met een ander groot project: het elektronisch sociaal verslag. Op dit moment beheren de OCMW's hun dossiers in hun eigen gesloten systeem. Dit systeem kan gebruikt worden voor de uitwisseling van informatie tussen de OCMW's over het dossier zelf.

“ De mensen verhuizen en dat betekent momenteel dat het proces gewoon begint vanaf nul. Er is soms telefonisch contact tussen de OCMW's of er worden informele rapporten gegeven, maar er is geen echte uitwisseling van informatie. We willen die uitwisseling structureren rond de Kruispuntbank die de draaischijf wordt. We willen starten met de beslissingen van de OCMW's: wat is de beslissing van het OCMW? Op basis van wat werd die genomen? Hoe is ze gerechtvaardigd? Dat is belangrijk om te weten voor het andere OCMW. Het is een cruciaal onderdeel van de besluitvorming in

het dossier. Nadien willen we werken aan uitwisseling over de activering. We voorzien verschillende fasen.”

Pierre-Yves Vandegeerde, directeur ICT POD MI

Het elektronisch sociaal verslag vraagt een aanpassing van de computersystemen van het OCMW zodat men kan antwoorden op een vraag van een ander OCMW.

De POD MI gaat een nieuwe manier van werken implementeren, het telewerken. Mensen zullen structureel thuiswerken. Ook dat vereist een nieuwe organisatie op het vlak van de informaticatoepassingen.

## Web app

Ten slotte ontwikkelt de POD MI ook web applicaties, programma's toegankelijk via het internet:

- E-mazout, waarmee het OCMW bepaalde bedragen van de factuur van de stookolie kan terugbetalen aan cliënten;
- Prima-web voor het beheer van sociale hulp dossiers. Het is voornamelijk bedoeld voor kleine OCMW's die niet de middelen hebben voor de ontwikkeling van software, omdat ze niet alle opties bieden die een groot OCMW biedt.

## Meer computer, minder papier

Eén van de belangrijkste veranderingen voor het personeel van de POD MI is wellicht de stopzetting van de meeste communicatie op papier.

“ Wat hier veel indruk heeft gemaakt op mij is de administratieve vereenvoudiging die je niet ziet in andere administraties. Ze beslissen met zoveel gemak, flexibiliteit en snelheid. Bijna alles gebeurt elektronisch. In vier jaar tijd was er een radicale verandering: geen documenten meer, geen papierwerk, geen archieven. Dat is positief!”

Djamel Kadri, dienst overheidsopdrachten POD MI

## HET MILIEU BINNEN DE POD MI

Het milieubeheer- en milieuauditsysteem of EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) is een Europees systeem waarbij organisaties vrijwillig kunnen aansluiten om hun prestaties op milieugebied te ontwikkelen en verbeteren. De POD MI verkreeg op 30 augustus 2010 het EMAS-certificaat.

In januari 2006 had de POD MI het federale milieucharter al ondertekend. Het schetst de verplichtingen van de POD MI op het vlak van afvalproductie, het verbruik van papier, water en energie, zachte mobiliteit en duurzame aankopen.

Maar belangrijk is vooral dat de POD MI sinds 2005 kan rekenen op het werk van een dynamische cel duurzame ontwikkeling. Deze cel voert regelmatig sensibiliseringsacties bij het personeel en organiseert jaarlijks de dag van de duurzame ontwikkeling.

### 5.1.4. De inspectiedienst

Al twintig jaar bestaat de rol van de inspectiedienst erin om te controleren of de subsidies die worden verleend door de federale overheid worden gebruikt overeenkomstig de wettelijke bepalingen. Kort na 1992 werd de opdracht uitgebreid tot controle van de wettigheid van de besluiten inzake toekenning van het leefloon en het recht op maatschappelijke integratie. De dienst controleert of de dossiers al dan niet terecht werden aanvaard of afgewezen.

Vervolgens besloot de regering om OCMW's te subsidiëren voor andere opdrachten. In 2002, werd het energiefonds (fonds voor gas en elektriciteit) opgericht en in 2004 het fonds voor sociale en culturele participatie. En als er middelen worden toegekend aan het OCMW, dan moet het gebruik ervan worden gecontroleerd.

En dan is er ook de reeds langer bestaande hulp aan vreemdelingen. Die opdracht ligt grotendeels bij Fed-asil, maar de POD MI is verantwoordelijk voor de terugbetaling van de medische kosten van vreemdelingen zonder middelen die niet de mogelijkheid hebben om aan te sluiten bij een ziekenkas. Het OCMW betaalt onder bepaalde strikte voorwaarden hun rekeningen voor een ziekenhuisopname.

In 2002 was er een audit van het Rekenhof waarin onvolkomenheden in de controleprocedures aan het licht kwamen. Dit was de aanleiding tot reflectie over de eigen methodes en voor verandering. De inspectiedienst kreeg meer personeel, het aantal controles werd verhoogd, er werden duidelijke en transparante methoden ontwikkeld, er kwam een jaarlijkse planning op basis van een risicoanalyse en vooraf bepaalde criteria. De doelstellingen van de controle werden vastgelegd en er werden handleidingen geschreven.

“Vroeger was die controle een nogal informele procedure, we waren toen met twee. We gingen kijken op het terrein, intuïtief. Later werden beetje bij beetje procedures ontwikkeld.”

Michèle Brouet, diensthoofd inspectiedienst POD MI

Eén van de belangrijkste opmerkingen in de audit was dat wel werd gecontroleerd of de mensen ge-rechtvaardigd een leefloon kregen, maar niet of de weigeringen van een leefloon wel gerechtvaardigd waren. Die opmerking leidde tot een hele ommekeer voor de POD MI. Waar voordien het zwaartepunt lag op de inspecties als onderdeel van een ministerie dat controles uitvoerde op uitgaven in de sociale zekerheid, werd de POD MI nu een dienst met als opdracht de realisatie van de sociale grondrechten.

“En dan kom je in een hele verschuiving van een controle inspectie naar een inspectie die gericht is op de realisatie van sociale grondrechten. Met de oprichting van de POD hebben we dat in onze missie opgenomen: we gaan voor de realisatie van de sociale grondrechten. (...) En dan kom je op andere activiteiten terecht. We zijn een actieve actor geworden in de strijd tegen de armoede en dan gaat er een heel pakket open met nieuwe werkterreinen.”

Josée Goris, diensthoofd armoedebestrijdingsbeleid POD MI



De controle van de OCMW's gebeurt op basis van hun omvang: de grote OCMW's krijgen elk jaar controle, de middelgrote om de twee jaar en de kleine OCMW's worden om de drie jaar gecontroleerd. Een informaticaprogramma trekt een representatieve steekproef van de verschillende soorten subsidies. Aan het eind van elke inspectie wordt een inspectieverslag opgemaakt dat ondertekend wordt door een verantwoordelijke die de eenvormigheid bewaakt. Het verslag wordt naar het OCMW gestuurd waarna dat 15 dagen tijd heeft om eventueel beroep aan te tekenen.

Er was een tijd dat de inspecteurs elk hun specialisatie hadden: de een hield zich bezig met de dringende medische hulp aan vreemdelingen, terwijl een ander de voorwaarden voor toekenning van het RMI controleerde. Maar toen rees de idee om per OCMW slechts één inspecteur te hebben die een globaal overzicht van dat OCMW kan hebben. Voor de OCMW's is dat minder belastend omdat ze niet elk jaar verschillende inspecties van verschillende personen moeten ondergaan.

*“ We gaan niet op zoek naar fraude. Van mensen in openbare dienst wordt verwacht dat ze hun werk doen zonder bedrog. Als ze een fout gemaakt hebben, dan willen we helpen en we zetten ze op de juiste weg!”*

Michèle Brouet, diensthoofd inspectiedienst POD MI

*“ Ze worden gevraagd om een aantal zaken te verifiëren. Soms vinden ze dat te moeilijk. Voor jongeren onder 25 jaar moeten ze een begeleidingscontract opmaken met een aantal verplichte clausules daarin. Om de drie maanden moet er een evaluatie worden gemaakt. Deze evaluaties zijn vaak niet geformaliseerd. De verplichte handtekening van de jongere ontbreekt soms, dan is het niet duidelijk of de jongere wel gehoord werd. »*

Michèle Brouet, diensthoofd inspectiedienst POD MI

De dienst wil zijn adviserende rol maximaliseren. Naast de controle, ondersteuning, informatie en advies aan het OCMW heeft de inspectiedienst ook als taak om informatie te verzamelen voor eventuele beleidsaanpassingen.

*“ Wij zijn de oren van de POD MI. Daardoor kunnen we voorstellen doen om de omzendbrieven te verbeteren, omdat we ons realiseren dat een aanzienlijk aantal OCMW's niet weet hoe een wettekst te interpreteren.”*

Michèle Brouet, diensthoofd inspectiedienst POD MI

### **VAAKST VOORKOMENDE FOUTEN**

De vaakst voorkomende opmerkingen die aan de OCMW's worden gemaakt gaan over het niet respecteren van de procedures die worden opgelegd. Vormfouten dus. Een OCMW moet een verzoek registreren, een ontvangstbewijs geven de cliënt, de aanvraag behandelen binnen een bepaalde termijn. De aanvraag moet worden voorgelegd aan de OCMW-raad, een schriftelijke mededeling moet tijdig binnen de termijn worden verzonden. De procedures zijn relatief zwaar in de vrij korte termijn die het OCMW heeft voor het afhandelen van een verzoek. De maximum termijn is een maand; iemand die om financiële hulp verzoekt omdat hij in de problemen zit, kan zich niet veroorloven om te moeten wachten..

## OVER DE INSPECTIEDIENST

« De relaties met de POD MI zijn uitstekend. De samenwerking verloopt gemakkelijk met de inspectieteams. Natuurlijk inspecteren zij ons, natuurlijk controleren zij ons, daarvoor zijn er. Maar we hebben echt de indruk begeleid te worden en als we een vraag hebben, dan komt er altijd een antwoord. Het is erg aangenaam om met hen te werken, de regels zijn duidelijk, nauwkeurig. »

Nathalie Simon, directeur sociale actie OCMW Luik

« Ik stel het zelfs op prijs wanneer er controles zijn op de sociale dossiers. Vroeger hadden we schrik dat we niet in orde zouden zijn. We vreesden sancties. Ik maak gebruik van een inspectie om vragen te stellen. Als we een verkeerde richting insloegen, kunnen we dat het volgend jaar corrigeren. »

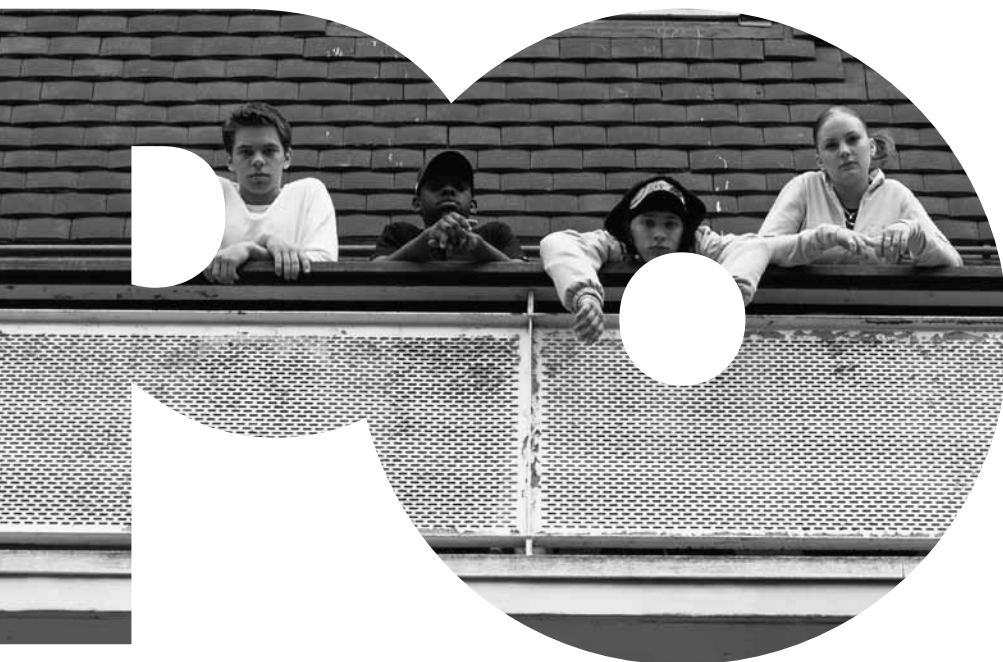
Florence Hubo, verantwoordelijke sociale dienst OCMW Fontaine-l'Évèque

« Ze zijn zeer flexibel wat betreft de controle. Er zijn slechts een paar problemen met de steun voor medische zorg. Zij eisen dat we een sociaal onderzoek doen en dat blijkt niet altijd mogelijk. Er zijn van die situaties, mensen die worden behandeld in een crisissituatie en hun identiteit niet geven of die verdwijnen... »

Gert Van Ransbeeck, directeur sociale actie OCMW Brussel

« Ik vind dat de inspectie goed werkt. Dit betekent niet dat ik het altijd eens ben met de administratie. Soms hebben we verschillende standpunten. Ze hebben hun eigen beperkingen. »

Philippe Defeyt, voorzitter OCMW Namen



## 5.1.5. Vraag en antwoord

### De front desk 'Call MI-IS'

De communicatie met de POD MI was niet gecentraliseerd. OCMW's belden naar alle medewerkers. Dat zorgde voor problemen. Verschillende medewerkers gaven verschillende interpretaties van de regelgeving. Soms kreeg men snel antwoord op vragen terwijl dat op andere momenten lang kon duren. En men wist ook niet of alle vragen werden beantwoord.

*“ Er was geen garantie op een duidelijk antwoord op de vragen binnen een duidelijke termijn. Niet omdat hier onwil was, maar omdat OCMW op zoek gingen naar het antwoord dat ze wilden horen. Dat was enerzijds geen goede service en anderzijds geen coherent beleid.”*

Julien Van Geertsom, voorzitter POD MI

Daarom werd de front desk opgericht als enig communicatiekanaal met externen. 80% van de vragen kunnen onmiddellijk worden beantwoord en de overige vragen worden doorgestuurd naar de back office. Elke vraag moet worden beantwoord binnen een maximale termijn van twee dagen.

*“ De front desk zorgde ook voor frustraties, intern en extern. Als je vaste gewoontes van mensen wil veranderen... Sommigen zeiden: 'Ik bel graag met mevrouw X, zij is heel vriendelijk en nu weet ik niet meer met wie ik spreek. Intern was het ook niet vanzelfsprekend omdat de medewerkers het wel leuk vonden om hun eigen 'klanten' te hebben en om een beetje gespecialiseerd te zijn.”*

Alexandre Lesiw, Directeur Général des CPAS, SPP IS

Met de front desk rees ook de noodzaak aan vorming. De medewerkers moesten generalisten zijn en niet langer specialisten. Ze moeten immers alle vragen kunnen beantwoorden vanaf de eerste lijn. Alleen de meer ingewikkelde zaken worden doorge-

geven aan de back office.

*“ Het systeem werkte al, maar het werkte nog niet goed genoeg. We hebben dat verder verfijnd en een structurele hervorming is ook opgenomen in het nieuw managementplan.”*

Julien Van Geertsom, voorzitter POD MI

Ondanks de schoonheidsfouten bij opstart, zijn de OCMW's tevreden over de werking van de front-desk.

*“ De modernisering van de POD MI, dat is echt een van hun verdiensten. Ze zijn toegankelijk en aanspreekbaar. Ze zijn ook correct. Als we vragen hebben, antwoorden ze snel. Het loopt heel vlot. Dat bespaart ons heel wat werk en tijd.”*

Karine Lycops, hoofd sociale dienst OCMW Genk

### De juridische dienst

De juridische dienst, steunpilaar van de POD MI heeft verschillende rollen:

- Voorbereiding van de wetgeving. De POD MI is immers betrokken bij de ontwikkeling van nieuwe regelgeving inzake sociale integratie.
- Betwistingen. Soms moet de overheid bij een betwisting verschijnen voor de arbeidsrechtbank. Er kunnen ook betwistingen zijn als een richtlijn of een omzendbrief normatief is. Dan kan een persoon die een direct belang kan aantonen, een klacht indienen tegen deze richtlijn of omzendbrief bij de Raad van State. Er kunnen ook zaken voor het Grondwettelijk Hof worden betwist – zoals bijvoorbeeld gebeurde met de categorieën van begunstigen in de wet op het recht op maatschappelijke integratie

*“ De hoop dossiers die ik heb voor de arbeidsrechtbank is zo hoog als een piramide...”*

Brigitte Deruyck, diensthoofd juridische dienst POD MI

- Juridisch advies: zowel OCMW's, het kabinet van de bevoegde minister, het directiecomité of een andere dienst kunnen advies vragen aan de juridische dienst over de interpretatie van de wetgeving.
- Bevoegdheidsconflicten tussen de OCMW's. Het gebeurt dat een hulpvrager zich wendt tot een OCMW dat zich territoriaal onbevoegd verklaart omdat de hulpvrager niet woont in het werkingsgebied van dat OCMW. Dan moet dat OCMW de steunvraag overmaken aan het, volgens hen, wel bevoegde OCMW. Wanneer ook dit tweede OCMW zich territoriaal onbevoegd verklaart, kan dit OCMW een verzoek indienen om ten voorlopige titel een beslissing te nemen in dit bevoegdheidsconflict. De juridische dienst moet binnen de vijf werkdagen een beslissing nemen over welk OCMW deze steunaanvraag op zich dient te nemen. Dit is een belangrijke opdracht voor de juridische dienst.

## 5.2. Sociale economie

In sociale economie bedrijven is een maximale omzet of winst behalen niet de belangrijkste doelstelling van het bedrijf, maar wel het behalen van een maatschappelijke meerwaarde. De mens staat centraal. Er wordt bijzondere aandacht besteed aan het productieproces op maat van de werknemer, de duurzaamheid van de producten en/of geleverde diensten en het creëren van werkgelegenheid voor bijzondere doelgroepen...

De eerste projecten in de sociale economie op federaal niveau werden gelanceerd in 1999-2000. Ze waren het resultaat van samenwerkingsovereenkomsten tussen de regio's en de federale regering. De Duitstalige Gemeenschap is later mee in de boot gestapt.

Sinds februari 2008 werd een regionalisering van de sociale economie in het vooruitzicht gesteld, maar die werd niet in praktijk gebracht en er is geen deadline gesteld. Alleen het bedrag werd vastgesteld: iets meer dan 19 miljoen euro die op basis van een verdeelsleutel zal verdeeld worden tussen de regio's en de Duitstalige gemeenschap. De federale regering moet 1 euro investeren voor elke euro die de regio's investeren. De bedoeling is om zo een hefboom te creëren voor een proactief sociaal-economiebeleid in de regio's. Zestien miljoen euro worden beheerd door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)

en drie miljoen euro zijn toebedeeld aan de POD MI om projecten te subsidiëren, maar ook om onderzoek te laten uitvoeren.

Naast deze drie miljoen heeft de POD MI een budget voor de tewerkstelling van personen in erkende sociale economie bedrijven – tewerkstelling via artikel 60&7). In deze bedrijven komt de POD MI tussen voor 100% van de loonkosten, in tegenstelling tot de tussenkomsten in andere sectoren.

“*Momenteel zijn er 3.000 plaatsen per jaar in artikel 60&7 in de sociale economie met een bezettingsgraad van ongeveer 98%. De POD MI organiseert de verdeling van deze plaatsen over de OCMW's.*”

Bérengère Steppe, oud-coördinator sociale economie POD MI

De POD MI erkent sedert 2007 inschakelingsbedrijven op federaal niveau. Die erkenning geeft faciliteiten aan bedrijven die hierom vragen en die zich ertoe verbinden een aantal mensen uit de doelgroep te werk te stellen en te omkaderen. Het gaat om de activeringsmaatregel SINE. De werkgever ontvangt financiële steun en fiscale voordelen.

Tijdens de looptijd van de overeenkomst van 2000 tot 2005, werden activiteitencoöperaties toegevoegd. Het was de bedoeling om een activiteitencoöperatie per provincie op te richten. Werklozen die een eigen zaak willen oprichten kunnen daar gedurende een jaar werken onder het ondernemingsnummer van de coöperatie en worden ondersteund bij de voorbereiding en de start van hun eigen zaak.

**De POD MI subsidieert ook heel wat pilootprojecten.**

“*De meerwaarde van de federale overheid? In de regionale systemen moeten organisaties een jaar bestaan vooraleer ze kunnen genieten van voordelen en van subsidies. Met de middelen van de federale overheid kan men nieuwe projecten, organisaties, sectoren of activiteiten oprichten die vervolgens op regionaal niveau kunnen worden betaald en ondersteund.*»

Bérengère Steppe, oud-coördinator sociale economie POD MI

Ook het thema **maatschappelijk verantwoord ondernemen** werd opgenomen. Er werden linken gelegd tussen traditionele bedrijven en sociale economie bedrijven. Maatschappelijk verantwoorde ondernemingen (MVO) nemen hun verantwoordelijkheid op en zetten in hun bedrijfsvoering, sociale en milieuoverwegingen op gelijke voet met financiële en economische overwegingen. Zij hebben oog voor de zogenaamde drie 'P's': "People, Profit, Planet" (mens, economie, milieu) en zien dit als de enig mogelijke lange termijnvisie voor hun onderneming. Bovendien gaan deze ondernemingen hierover in dialoog met hun werknemers, hun aandeelhouders, hun leveranciers, hun klanten en consumenten, de bureaus, de overheid en andere belanghebbenden, ook wel de 'stakeholders' genoemd.

België heeft ook een **sociaal label** geïmplementeerd als eerste land in Europa. Het label is een keurmerk voor producten die vervaardigd werden met respect voor de rechten van de werknemers. Daarvoor doet de POD MI beroep op externe consultants, die de kandidaat bedrijven doorlicht. Dat is een complexe zaak, want de hele productieketen moet worden gecontroleerd. Er zijn zes bedrijven die het certificaat ontvingen.

**De POD MI geeft in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen zelfs subsidies aan voetbalclubs voor activiteiten ter bevordering van het maatschappelijk engagement.**

Voetbalclubs ontdekken de versterkende band die ze kunnen creëren met hun achterban en de omgeving – de community – door in te zetten op sociale initiatieven en een sterk lokaal netwerk uit te bouwen. Via de populaire sport wil men mensen aan het denken zetten over maatschappelijke thema's, over duurzaamheid en duurzame ontwikkeling. De financiële steun van de POD MI maakte Football+ mogelijk: voetbalclubs uit eerste en tweede klasse die hun maatschappelijke verantwoordelijkheid ernstig nemen en er werk van maken. Maar steeds meer clubs, in alle afdelingen, zetten in op maatschappelijke initiatieven. Een sterk MVO-profiel is immers niet alleen weggelegd voor grote clubs.

Dat leidde tot een hele reeks initiatieven waarvan de clubs de motor zijn :

- jonge supporters die blind zijn of slechtziend kunnen in het stadion de wedstrijd volgen met commentaar via een koptelefoon
- regelmatig overleg met de buurt en de omwonenden
- bieden van werkervaring aan mensen met een leefloos en mensen die veroordeeld werden

tot gemeenschapdienst; of ook het aanbieden van stageplaatsen

- organiseren van arbeidsbeurzen in de clubgebouwen
- sensibilisering rond eerste hulp bij ongevallen, gezonde voeding, drugs
- acties om ouderen uit hun isolement te halen
- taalstages in de club
- spelers die deelnemen of meewerken aan activiteiten van scholen en aan sportcompetities in de scholen
- lokale organisaties toestaan om de infrastructuur van het stadion te gebruiken
- bieden van sport coaching als een middel tot integratie voor daklozen en drugsverslaafden
- ...

## En rol voor de toekomst ?

De rol van de POD MI in de sociale economie bestaat uit het bieden van impulsen, de coördinatie en het bieden van een financiële hefboom. De federale overheid is verantwoordelijk voor het statuut van ondernemingen en kan deze via fiscale maatregelen aanzetten om in deze of gene richting te evolueren. De POD MI is ook het expertisecentrum voor het Europees perspectief van de sociale economie en is motor voor de bevordering van de sociale economie.

Sedert 2012 vertegenwoordigt de POD MI, in samenwerking met de regio's, ons land in een werkgroep sociale economie van de Europese commissie.

**“ Sociale economie is multilevel governance. Op elk niveau zijn er belangrijke bevoegdheden die kunnen bijdragen tot de ontwikkeling van sociale economie. Zowel op het lokale, het regionale, het federale als het Europese. En de bedoeling is dat al die niveaus samenwerken om tot resultaten te komen. Ik denk dat we daar een hele goede samenwerking hadden met de koepels sociale economie en dat we daar een aantal mooie producten hebben kunnen lanceren.”**

Julien Van Geertsom, voorzitter POD MI

“ Al voordat ik voorzitter werd, is men hier begonnen met sociale economie projecten. Er werd een kringwinkel opgezet en daarna een project rond groenvoorziening. We hebben vanuit het OCMW sociale-economie bedrijven opgericht die ondertussen aparte vzw's zijn geworden of opgegaan in een groter geheel. Het zijn verdere stappen in de tewerkstelling. Hier combineren we twee belangrijke doelstellingen: milieu en tewerkstelling. Hierin zijn we dus geëvolueerd.”

Fons Machiels, voorzitter OCMW Herentals

“ Er is altijd veel te doen geweest over de duurzaamheid van de integratie op de arbeidsmarkt en daarvoor komen dan de sociale economieprojecten in beeld.

De tewerkstellingsprojecten kampen met de tijdelijkheid van artikel 60 en artikel 61 en er zijn nogal wat acties gedaan om premies te bekomen voor tewerkstelling, meer continue aanwerving na afloop van artikel 60 en daar ligt een link met de sociale economie en de buurtdiensten.

Het Grootstedenbeleid is natuurlijk ook een kanaal langs waar men middelen kan vinden om die sociale economie aan te wakkeren. Op zeker ogenblik is de sociale economie als sector ook geregionaliseerd geworden. De facto blijft er federaal niet veel meer over voor die sociale economie, behalve de ESF-projecten.”

Ides Nicaise, onderzoeksleider armoede bij het HIVA en voorzitter van het interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding

## SOCIALE CLAUSULES

Overheidsopdrachten zijn een belangrijk instrument om de doelstellingen inzake sociale insluiting. Het opnemen van sociale criteria in overheidsopdrachten is essentieel voor sociale economiebedrijven die goed zijn in activering en die werkervaring bieden aan doelgroepen. Als die criteria meespelen hebben zij meer kans op opdrachten. Overheidsinstanties blijven echter onvoldoende op de hoogte te zijn van de mogelijkheden die overheidsopdrachten bieden om sociale overwegingen mee in rekening te brengen.

Daarom werd een gids opgesteld van goede praktijken bij overheidsopdrachten. De gids geeft informatie over de verschillende mogelijkheden in de wetgeving, de mogelijkheid tot samenwerking met sociale economiebedrijven en het is een instrument voor de aanbestedende diensten die sociale clausules willen opnemen in hun overheidsopdrachten.

## EUROPEES SOCIAAL FONDS

Een belangrijk instrument dat Europa aan de lidstaten ter beschikking stelt is het Europees Sociaal Fonds (ESF). Via dat fonds worden middelen ter beschikking gesteld aan de lidstaten om werkgelegenheid te creëren, mensen aan beter werk te helpen en te zorgen voor eerlijker arbeidskansen voor iedereen. De nadruk ligt daarbij op mensen die moeilijk aan werk

kunnen komen, bijvoorbeeld jongeren of oudere werknemers. Heel wat OCMW's maken gebruik van ESF-middelen om hun acties rond activering te financieren. De middelenstroom wordt voor België gecoördineerd en gecontroleerd door de POD MI.



### 5.3. Een beleid voor de grote steden

In de jaren 90 waren er verschillende zware rellen in de Brusselse agglomeratie. Ze waren een ander voorbeeld van 'de kloof met de burger'. In dezelfde tijdsgeest van meer participatie voor de burger en voor mensen in armoede besliste de regering besliste tot een bijzonder programma om de sociale cohesie in de grote steden te bevorderen. In 1999 werd in de Regering Verhofstadt I voor het eerst een regeringscommissaris opgenomen voor stedenbeleid, Charles Picqué. Een andere aanleiding voor de opstart van een federaal stedenprogramma was de toenemende stadsvlucht. Om dat nieuwe stedenbeleid in goede banen te leiden werd de federale dienst grootstedenbeleid in het leven geroepen. Sedert 2002 is die dienst ingebed in de POD Maatschappelijke Integratie.

België is een van de meest verstedelijkte landen van Europa. 97% van zijn bijna elf miljoen inwoners leeft in een stedelijk gebied. De bevolkingsdichtheid in het land bedraagt 342,2 inwoners/km<sup>2</sup>, maar in de steden loopt dat op tot 2.256,70 in Antwerpen en 2.695,76 inwoners/km<sup>2</sup> in Luik. In Sint Joost-ten-Node, de dichtst bevolkte gemeente van het land, wonen zelfs 21.415,54 inwoners per km<sup>2</sup>.

België kent drie officiële talen, maar een stad als Antwerpen herbergt mensen van meer dan 180 nationaliteiten die ruim 400 verschillende talen spreken. Onze steden zijn gekenmerkt door een superdiversiteit en een toenemende armoede. Ongeveer 33% van de Belgische bevolking leeft in de 36 Belgische steden met meer dan 40.000 inwoners. Maar het aandeel van diezelfde steden in de OCMW-hulp, zoals leefloon, maatschappelijke hulp, dringende me-

dische hulp, mazoutfonds,... is veel hoger dan 33% en gaat van 40% tot 75%. Omdat de armoede zich in de steden concentreert.

#### 5.3.1. Duurzame stad: een impulsbeleid voor de stad

Bij de start van het grootstedenbeleid in 1999 werden contracten afgesloten met de vijf grootste steden van het land. Men wilde de middelen concentreren en vooral de leefsituatie in de meest achtergestelde wijken verbeteren.

Niet lang daarna werd het aantal steden in het programma uitgebreid (2001) en weer enkele jaren later werd een tweede initiatief genomen om de leefbaarheid in de grote steden te verbeteren, gericht op Huisvesting (2004). Daarmee wou de overheid het aantal kwalitatieve huurwoningen verhogen, voor jongeren en gezinnen met een laag of middelgroot inkomen. Vanaf dan konden 17 steden projecten indienen.

“Burgemeesters zeggen ons: zonder de federale middelen hadden wij dit nooit kunnen doen. Omdat wij veel minder regelgeving opleggen, wij zetten de doelstellingen voorop en we hebben een aantal regels waarvoor het geld kan worden gebruikt en waarvoor niet, maar anderzijds laten we veel ruimte voor een eigen invulling door de steden, maatwerk dus. Deze soepele manier van werken, op een contractuele basis maar samen met de steden, geeft betere resultaten en grote tevredenheid.”

Rik Baeten, diensthoofd grootstedenbeleid POD MI

Eerst werd gewerkt met jaarlijkse contracten. Vanaf 2005 werd dat een drijjarenplan. Eind 2008 smolten de stadscontracten en de huisvestingscontracten samen tot het programma 'Duurzame Stad'.

De naam voor het nieuwe programma werd niet zomaar gekozen. In het programma ligt de nadruk op duurzame resultaten in de ontwikkeling van de steden.

Dat is een complexe materie die verschillende beleidsdomeinen doorkruist. In de contracten worden drie strategische doelstellingen vooropgesteld:

- bevordering van de sociale cohesie in de wijken
- verkleining van de ecologische voetafdruk
- versterking van de uitstraling van de probleemwijken in de stedelijke omgeving.

Daarnaast zijn er transversale accenten. Transversaal betekent dat deze thema's geïntegreerd moeten worden binnen het geheel van ieder stadscontract, zonder daarom aanwezig te zijn in elk specifiek project. Voorbeelden van deze transversale accenten zijn duurzame ontwikkeling, participatie, gendergelijkheid, diversiteit en socioprofessionele inschakeling.

De steden ontwikkelen zelf een programma dat de basis vormt voor hun contract. Elke stad of gemeente kiest voor een eigen aanpak, gebaseerd op de eigen behoeften en mogelijkheden.

In totaal gaat er jaarlijks 50 tot 60 mio euro naar de contracten duurzame stad. De steden moeten, in tegenstelling tot vele andere programma's, geen cofinanciering ophoesten. Vaak gebruiken ze de middelen in combinatie met eigen middelen of middelen van andere overheden (de Gewesten en Gemeenschappen of Europa).

“ *Wij kozen ervoor om de middelen van het Grootstedenbeleid te besteden aan infrastructuur. De reden daarvoor was dat bij aanvang van de stadscontracten de toekenning jaarlijks gebeurde. We wilden niet het risico lopen dat we projecten zouden opstarten/subsidiëren die we later niet konden continueren, waardoor we dan tot ontslagen zouden moeten overgaan. Die projecten met personeelskost zullen we eerder in het Vlaamse Stedenfonds opnemen.*”

Joris Demoor, Programma Strategisch Fondsenbeheer en Interbestuurlijke Samenwerking Stad Gent

De dienst grootstedenbeleid van de POD MI zorgt voor een algemeen kader, de richtlijnen, de administratieve opvolging, de begeleiding ook. Via onderzoek en kennisuitwisseling steunt de POD MI de steden. Het belangrijkste onderzoek resulteerde in de 'Atlas van de Kansarme Buurten', die momenteel wordt geactualiseerd. Andere thema's waren: solidair wonen, het fenomeen van de stadsbendes, nieuwe

methodieken van bewonersparticipatie, huisvesting ook... Het gaat vaak over heel concrete vragen waarvoor nieuwe denkpijlers worden ontwikkeld.

Tijdens seminars, debatten en bezoeken worden goede praktijken uitgewisseld en knelpunten besproken. Zo was er het seminarie over huisvestingsplannen. Daar werd gesproken over woningen boven handelszaken, de strijd tegen ongezonde woningen, autonome gemeentebedrijven in het gemeentelijk huisvestingsbeleid, de herwaardering van gebouwen of braaklanden... Al de opgedane en verzamelde kennis wordt verspreid naar alle stedelijke actoren. Dat gebeurt via verschillende kanalen, zoals de stedelijke databank met daarin voor elke stad statistische gegevens over bevolking, werkgelegenheid, inkomen, woonsituatie,....

Het Vlinderakkoord, de zesde staatshervorming, bepaalt dat het grootstedenbeleid zich sterker moet enten op de federale bevoegdheden. Twee derde van de middelen wordt overgeheveld naar de Gewesten en Gemeenschappen. De resterende federale middelen gaan naar projecten rond maatschappelijke integratie, sociale cohesie en sociale insluiting. De samenwerking met de OCMW staat centraal.

#### HET PROGRAMMA IN ENKELE CIJFERS: <sup>37</sup>

- Een investering van 528 miljoen euro gespreid over 10 jaar.
- Twee miljoen inwoners betrokken.
- 17 partnersteden en -gemeenten:
  - Anderlecht, Antwerpen, Brussel,
  - Charleroi, Gent, La Louvière,
  - Liège, Mechelen, Mons, Oostende,
  - Sint-Jans-Molenbeek, Schaarbeek,
  - Seraing, Sint-Gillis,
  - Sint-Joost-ten-Node,
  - Sint-Niklaas, Vorst.
- Meer dan 230 projecten in uitvoering.
- 1.500 woningen gebouwd of gerenoveerd.
- Talrijke nieuwe buurtbanen in de wijken.





## Goede praktijken

### I. Een vernieuwend koopwoning-project in Sint Jans Molenbeek

Het historisch centrum van Molenbeek heeft er lang verwaarloosd bij gelegen. Sedert 1995 wordt er opnieuw geïnvesteerd. Leegstaande gebouwen worden gerenoveerd en er wordt gebouwd op braakliggende terreinen. Niettemin wordt het voor mensen in armoede steeds moeilijker om een degelijke en betaalbare woning te vinden. Een aantal gezinnen kwam terecht bij Buurthuis Bonnevie, dat voorstelde om een spaargroep op te richten en uit te kijken naar mogelijkheden om samen te bouwen. Op eigen kracht een gebouw aankopen en renoveren bleek geen optie: je lanceert geen gezinnen zonder enige financiële reserve in zo'n avontuur. Er werd met een dertigtal families gepraat: zijn jullie bereid je te engageren, een hechte groep te vormen, na te denken over het soort woning dat jullie wensen en vijf jaar te wachten?

14 Brusselse gezinnen verenigden zich in de feitelijke vereniging L'Espoir. Hun eerste vergadering vond plaats in 2003. Het jaar daarop zaten ze -samen met studenten van architectuurstudium La Cambre en Buurthuis Bonnevie- rond de tafel met het Brussels Gewest om voorstellen te doen. In 2005 en 2006 gingen ze op zoek naar subsidies en begonnen ze na te denken over hun toekomstig huis. Ze kozen voor duurzaamheid en polsten bij de minister van Milieu of ze steun zouden krijgen, want ze wilden heel graag een passiefhuis bouwen. Een passiefhuis is zeer energiezuinig en moet nauwelijks verwarmd worden dank zij de goede isolatie, luchtdichtheid, een ventilatiesysteem met warmtewisselaar en door

het gebruik van passieve energie. Verder zijn de apparaten energiezuinig en wordt hernieuwbare energiebronnen gebruikt.

Vandaag zijn deze 14 gezinnen trotse eigenaars van hun eigen woning. Het gaat om 14 duplexwoningen, tussen de 85m<sup>2</sup> en 150m<sup>2</sup> groot, met twee tot vijf kamers. Het complex heeft een groendak en telt zonnepanelen die zorgen voor warm water. Elk blok met twee woningen kreeg een andere kleur, waardoor het gebouw lijkt op een geheel van aparte huizen. L'Espoir won zelfs de architectuurprijs The Blue House. De jury had lof voor het project:

'L'Espoir toont op een fantastische manier aan dat een duurzame woning toch toegankelijk kan zijn voor mensen met sociale en financiële moeilijkheden. Het gebouw is niet alleen financieel voordelig, het is ook een technische stunt.'

Een dergelijk project kan niet zonder partners en subsidies. De gemeente Molenbeek kocht het terrein in het kader van het wijkcontract. Ze kreeg daarvoor financiële steun van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waardoor ze het terrein voor een vierde van de aankoopprijs kon doorverkopen aan het Woningfonds, dat als opdracht kreeg om dat terrein een sociaal woningbouwproject te realiseren. Het Grootstedenbeleid subsidieerde de (studie)kosten van architecten en ingenieurs en de begeleiding van de bewonersgroep.

In dit project hebben de buurtbewoners zelf een belangrijke rol gespeeld door samen na te denken over alternatieven en over wat ze wilden, in een open en democratisch proces. Het is een mooi voorbeeld van mensen met een laag inkomen, die samen met de lokale, regionale en federale overheid hun leven en dat van hun gezinnen drastisch wijzigen.

## 2. Park Spoor Noord

Antwerpen Noord, met wijken als Stuyvenberg, Seefhoek en Dam, is een van de meest achtergestelde stadsdelen in Antwerpen. Deze wijken worden deels gescheiden door een 24 ha groot emplacement, dat sinds 2000 verlaten is door de NMBS (Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen). Dat oud spoorwegterrein werd omgevormd tot een hedendaags en toegankelijk stadspark met veel groen en ruimte voor sport en ontspanning. De ontwikkeling ervan moest ook een hefboom worden voor de ontwikkeling van de aangrenzende wijken. Het stadspark was dus in de eerste plaats bestemd voor de bewoners uit de buurt, maar reikt verder dan de onmiddellijke omgeving.

Bewoners werden betrokken bij het ontwerp en de uitvoering ervan. Dat leverde een park op waarin duurzaamheid centraal staat. Er is een wild en natuurlijk deel aan de ene kant en een sportcluster aan de andere kant. Het geheel oogt als een groen tapijt van heuvels en boomgroepen met 1001 bomen van de bomenbank van de Stad. Regenwater wordt opgevangen en ecologisch gebruikt, het hout heeft een eco-label, er is LED-verlichting... niets werd over het hoofd gezien, de geest van duurzame ontwikkeling is alomtegenwoordig. Ieder vindt er zijn gading: fietsers, wandelaars, maar ook kinderen en cultuurliefhebbers. De middelen van het Grootstedenbeleid werden niet alleen geïnvesteerd in de feitelijke aanleg van het park en tal van gebouwen in het park, maar ook in het voorbereidende planningsproces, tijdelijke buurtactiviteiten (in afwachting van de definitieve werken) en zeker ook in het opzetten van wervende communicatie naar de buurt toe. Dit gebeurde in inspraak- en informatiedagen voor mensen uit de buurt, evenementen op het terrein en in de oude spoorweggebouwen, de uitgave van nieuwsbrieven, de uitgave van publicaties rond Spoor Noord (boeken over de naburige wijk Dam en het project zelf), het opzetten van tentoonstellingen, buurtgerichte activiteiten, ....

Het wervend programma richtte zich vooral op het bevorderen van de sociale cohesie tussen de buurtbewoners, maar beoogde tegelijk de buurt ook aantrekkelijk te maken op bovenlokaal niveau. Er werd niet alleen geïnvesteerd in het park zelf, ook in de omgeving ervan werd een actief en ondersteunend beleid gevoerd. Ook dit gebeurde met de hulp van het Grootstedenbeleid, via onder meer de aankoop en renovatie van strategische panden, met het oog op een betere toegankelijkheid van het stedelijk park, maar ook om de vastgoedprijzen in de hand te houden.

Het Grootstedenbeleid besteedde meer dan 28 miljoen euro aan communicatie, ruimtelijke investeringen en procesmanagement, gerekend zonder de investeringen in de onmiddellijke omgeving van het park.

## 3. Een broedplaats voor sociale economiebedrijven – Bergen

De Stad Bergen wil de sector van de sociale economie nieuw leven inblazen. Daarom richtte ze een "incubator" (moederhuis) voor startende bedrijven op. Het bedrijvenmoederhuis is gevestigd in een modern gebouw in een wijk die vroeger synoniem was met sociale onrust, de Cité du Coq. In die wijk wil men een nieuwe economische dynamiek creëren. Het OCMW staat aan het roer van het project. Het bedrijvencentrum organiseert opleidingen en advies voor wie werkloos is of wie een eigen zaak wil starten.

Via het bedrijf 'Opleiding door Werk' (Entreprise de Formation par le Travail - EFT), worden werkplaatsopleidingen aangeboden. Dat zijn 'vooropleidingen' voor langdurige werklozen en mensen die van een leefloon genieten. Daarna kunnen ze vervolgoopleidingen volgen of krijgen ze een arbeidscontract bij stad of OCMW in het kader van artikel 60 §7. Elk jaar nemen een zestigtal stagiairs deel aan een van de vijf voorgestelde opleidingen: magazijnierbesteller met specialisatie hout, installateurhersteller van huishoudtoestellen, schoonmakers, teler van biologische groenten of arbeider in de transport, goederenbehandeling en -distributie.

De tweede pijler 'Ecomons' is een raadgevend agentschap en incubator voor de sociale economie. Zij begeleiden nieuwe en potentiële initiatiefnemers in de sociale economie bij het opzetten van hun bedrijvigheid: haalbaarheidsstudie, marktstudie, business plan...Als het concept levensvatbaar geacht wordt, kunnen de initiatieven rekenen op verschillende diensten: huisvesting in kantoren met lage huurprijs, boekhoudkundige en commerciële begeleiding...

De derde pijler is 'Avomarc', een activiteitencoöperatie die een ander type van begeleiding aanbiedt, voor wie als zelfstandige wil beginnen, maar niet weet hoe. Door in te schrijven in een activiteitencoöperatie moeten beginnende zelfstandigen zich niet onmiddellijk inschrijven in het handelsregister; ze werken voor een beperkte tijd onder de koepel van de coöperatie.

Er wordt veel aandacht besteed aan participatie van de wijkbewoners. Zonder hun medewerking is dergelijke infrastructuur niet mogelijk. Dank zij het stadscontract kunnen burgers betrokken worden van bij het begin van de projecten. Over alles wat er gebeurt, wordt overlegd en gecommuniceerd met de bewoners, via verschillende kanalen. Zo wordt de verkoop van de geteelde groenten gekoppeld aan kookcursussen om de bewoners gezonde voedingsgewoonten bij te brengen en 27 moestuintjes worden door de buurtbewoners gebruikt.

### 5.3.2. Iedereen verantwoordelijk

Steden hebben te maken met een breed gamma van beleidsdomeinen: ruimtelijke ordening, huisvesting, tewerkstelling, veiligheid, fiscaliteit mobiliteit, leefmilieu, cultuur, welzijn... Stedenbeleid moet meer zijn dan ondersteuning van projecten in de probleemwijken. Alle beleidsverantwoordelijken moeten werken aan een betere stad.

Daarom volgt de POD MI sedert enkele jaren het federaal beleid op vanuit het oogpunt van de steden. Er werd een vademecum opgesteld met een 50-tal maatregelen verspreid over 10 beleidsdomeinen, die een grote impact hebben op de steden: fiscaliteit, veiligheid, armoedebestrijding, milieu, mobiliteit, tewerkstelling, gezondheid, huisvesting, migratie en Beliris.

*“ Een voorbeeld: na een renovatie verhoogt het KI en wordt de belasting erop dus ook hoger. Uitstel van de toepassing maakt het aantrekkelijker om een huis te renoveren. Iedere eigenaar die een huis renoveert in één van die buurten kan –onder bepaalde voorwaarden- genieten van die fiscale voordelen. Fiscaliteit wordt zo een instrument in de herwaardering van steden en vooral van achtergestelde stedelijke wijken.”*

Rik Baeten, diensthoofd grootstedenbeleid POD MI

Deze inventaris is een eerste stap naar een betere coördinatie van sectorale bevoegdheden en sluit daarbij aan bij het Charter van Leipzig. De POD MI wil een hoge raad voor stedenbeleid en een multi-level governance beleid om in alle federale bevoegdheden de dimensies van het stedelijke aan bod te laten komen.

*“ Wij willen werken aan een federale overheid die vanuit een gedeelde filosofie en visie –daar zijn we nog niet aan toe- een beleid voor de steden ontwikkelt. Want heel Europa en heel de wereld is aan het verstedelijken. Dus ook België.”*

Rik Baeten, diensthoofd grootstedenbeleid POD MI

#### CHARTER VAN LEIPZIG

Tijdens het Duits voorzitterschap werd op 24 mei 2007 het Charter van Leipzig ondertekend door de Europese ministers belast met de stadsontwikkeling. Daarin verklaarden de 27 ministers zich akkoord met een aantal gemeenschappelijke principes en concepten omtrent het stedelijke beleid in Europa.

Inhoudelijk gaat het er om “een geïntegreerd stedelijk ontwikkelingsbeleid optimaal te benutten” en “specifieke aandacht te besteden aan achtergestelde stadswijken in de betrokken steden”. Organisatorisch stelt het Charter duidelijk: “Ieder bestuursniveau (lokaal, regionaal, nationaal en Europees) is verantwoordelijk voor de toekomst van onze steden. Daarom moet de coördinatie van de sectorale bevoegdheidsgebieden worden verbeterd en dient er een nieuw gevoel van verantwoordelijkheid voor geïntegreerd stedelijk ontwikkelingsbeleid te komen ten einde dit multilevel bestuur werkelijk efficiënt te maken.”

“ *Er is een gebrek aan zichtbaarheid van het grootstedenbeleid. Met uitzondering van de mensen die werken op dat terrein, kennen niet veel mensen die werking. Het is een schande, want er zijn opmerkelijke dingen gedaan met de steun van de federale overheid. De sociale acties die zeer goede resultaten haalden, mooie renovaties ook. En dat overal in België. Weinig mensen weten daarvan. De POD MI biedt een zeer goede begeleiding aan de projecten en bij de opvolging van de dossiers. En de bedragen die worden besteed zijn relatief groot.*”

Christophe Ernotte, directeur-generaal van de federatie van OCMW's bij de Waalse vereniging van steden en gemeenten

### 5.3.3. Een Europees Stedenbeleid

Stedelijke problemen zijn er niet alleen bij ons. In alle landen komen de fenomenen van werkloosheid, sociale uitsluiting en verslechtering van de levenskwaliteit, het meest voor in de grote steden. Tegelijk bieden die grote steden het meest mogelijkheden voor economische ontwikkeling, innovatie en diensten.

Het stedelijk vraagstuk is geen bevoegdheid van de Europese Unie. Toch wordt er sedert een tiental jaren veel aandacht aan besteed op Europees niveau. De POD MI heeft daar sterk toe bijgedragen en is nog steeds een van de trekkers van de Europese samenwerking.

“ *Op Europees vlak hebben wij mee aan de wieg gestaan van het charter van Leipzig. We hebben ook de verklaring van Toledo mee uitgewerkt en daar ook de multilevel governance aanpak naar voor geschoven.*”

Julien Van Geertsom, voorzitter POD MI

De POD MI is de Belgische vertegenwoordiger in de Europese intergouvernementele samenwerking rond stedenbeleid, de Urban Development Group (UDG). België is met Nederland één van de sterkhouders van dit Europees overleg. Samen legden ze onlangs de basis voor een European Urban Agenda waarbij de bijdrage van het stedelijk beleid tot het behalen van de Europa 2020 doelstellingen centraal staat. De POD-MI schenkt hierbij bijzondere

aandacht aan de stedelijke armoedeproblematiek, inzonderheid kinderarmoede.

Een aantal Belgische steden neemt ook deel aan Europese netwerken zoals URBACT, een Europees kennisuitwisselingsprogramma dat zich richt op duurzame stedelijke ontwikkeling. De dienst Grootstedenbeleid coördineert de Belgische deelname aan dat netwerk.

Eurocities is een ander Europees netwerk van Europese grote steden, waar de stadsbestuurders elkaar ontmoeten om kennis en ervaringen uit te wisselen, met de focus op de rol van lokale besturen in multilevel bestuur.

“ *Sedert kort ben ik penningmeester van dat netwerk. Het is belangrijk om de problemen van de grote steden op Europees niveau te bespreken. We hebben toch echt veel gelijke problemen en sommige problemen kunnen alleen op Europees niveau worden aangepakt, ik denk bijvoorbeeld aan het probleem van de Roma, de migratiestromen uit het Oosten...*”

Daniël Termont, burgemeester van Gent

Sinds 2004 is de dienst Grootstedenbeleid de vertegenwoordiger van België in het Europese project voor de uitbouw van een Europees kennisnetwerk voor grote steden (EUKN - European Urban Knowledge Network). De dienst Grootstedenbeleid coördineert de Belgische bijdrage aan de EUKN-databank met beschrijvingen van goede praktijken, samenvattingen van wetenschappelijke studies enzovoort. Hiervoor wordt ook samengewerkt met kennisnetwerken uit de drie Gewesten. Recent kreeg EUKN een nieuwe structuur als 'European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC'. Dat geeft een sterkere juridische basis voor de erkenning en samenwerking met andere netwerken. Rik Baeten, het diensthoofd Grootstedenbeleid van de POD MI, werd aangesteld als voorzitter van dat Europese kennisnetwerk.

“*Dat ons diensthoofd, Rik Baeten, nu ook voorzitter is geworden van het European Urban Knowledge Network is een erkenning van onze bijdrage. Dat speelt ook een rol naar de steden toe als je kan zeggen dat onze werking en evaluatie wordt geapprecieerd en hun bijdragen daarin natuurlijk ook.*”

Julien Van Geertsom, voorzitter POD MI

### 5.3.4. Sociale cohesie en GAS bemiddeling

Op 13 mei 1999 werd de wet op de Gemeentelijke Administratieve Sanctie gestemd. Deze wet maakt het voor steden en gemeenten mogelijk zelf bepaalde vormen van overlast te bestrijden. Ze kunnen (overlast)feiten vaststellen, vervolgen en bestraffen.

In plaats van een boete te geven, kan er ook bemiddeling zijn tussen dader en slachtoffer. Die bemiddeling is verplicht voor minderjarigen. De dienst Grootstedenbeleid kreeg de opdracht om in elk gerechtelijk arrondissement (per politiezone voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) bemiddelaars aan te stellen en deze groep te coördineren. Er werd een (kleine) task force opgericht van experts, die de gemeenten een gespecialiseerde begeleiding bieden bij de toepassing van de administratieve sancties.

Naar aanleiding van de wijziging van de GAS-wet organiseerde de POD MI in mei 2013 een druk bijgewoone studiedag over de GAS-bemiddeling. Verscheidene actoren die bij de uitvoering van de Gemeentelijke Administratieve Sancties betrokken zijn, wezen op de nood aan een betere juridische omkadering van de bemiddeling. De dienst Groot-stedenbeleid heeft hierop ingespeeld met het ontwerp van een Koninklijk Besluit dat een reeks bepalingen en voorwaarden omvat voor uitvoering van de GAS-bemiddeling.

“*Men heeft geoordeeld dat die bemiddeling bij Maatschappelijke Integratie thuishoorde en niet bij Binnenlandse Zaken. Omdat integratie is wat men beoogt en men wilde bemiddeling en straffen scheiden. Wij hebben nu een netwerk van 26 bemiddelaars in steden over het hele land.*”

*In het kader van de herziening van de wetgeving waarbij een verlaging van de leeftijd kwam voor GAS gaan we nog bemiddelaars bij vragen. Want die 26 kunnen hun werk niet meer aan. Die bemiddelaars worden dus allemaal door ons betaald. En in dat kader hebben we ook een paar studies gedaan rond preventie en veiligheid en een studie rond stadsbendes en nu een studie over bemiddeling.”*

Rik Baeten, diensthoofd grootstedenbeleid POD MI

### 5.4. Armoedebestrijding

Armoede is een complex fenomeen dat zich afspeelt over de verschillende levensdomeinen van de mensen. Om armoede aan te pakken moeten er acties zijn in die verschillende domeinen en moeten die acties van initiatieven op elkaar afgestemd zijn. Dat was ook de conclusie van het Algemeen Rapport over de Armoede dat in 1994 verscheen.

#### 5.4.1. Coördinatie

Om de multidimensionale aanpak van armoede te verzekeren, kreeg de administratie (later de POD MI) een coördinerende opdracht.

“*90% van de diensten van de POD MI zijn bezig met het leefloon en de wet '65. Wij proberen de link te leggen met andere beleidsdomeinen en het leefloon. Omdat wij die linken zien tussen armoede en opgroeien in een achtergestelde wijk en dienstverlening in een achtergestelde wijk – sociale economie en tewerkstelling. Waar wij de linken zien tussen de verschillende levensdomeinen, proberen we dat in het werk van de POD binnen te brengen.*”

Josée Goris, diensthoofd armoedebestrijdingsbeleid POD MI

De POD MI coördineert tussen de verschillende federale beleidsdomeinen, maar ook tussen de verschillende overheidsniveaus.

“ Een voorbeeld: wij hebben gestimuleerd dat er ook onderzoek naar dakloosheid kwam. De OCMW's geven hulp aan daklozen. Maar hulp aan daklozen is een bevoegdheid van de gemeenschappen. Ont-haaltehuizen en vzw's worden gefinancierd door de gemeenschappen. Wij zitten met een restsubsidie nationale loterij die naar de OCMW's gaat en OCMW's hebben een belangrijke rol in dakloosheid, met een eigen aanbod of een regisseursfunctie op lokaal niveau. Dus lieten wij onderzoek doen naar wat OCMW's doen rond dakloosheid: wat doen zij zelf? (installatiepremie, referentie-adres) en wat zijn mogelijke samenwerkingsverbanden op lokaal niveau om tot een goed beleid te komen?”

Josée Goris, diensthoofd armoedebestrijdingsbeleid POD MI

De Europese dimensie is erg belangrijk. De POD MI coördineert de nationale rapportering voor het luik over armoede en sociale uitsluiting in het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) voor Europa 2020.

De POD MI coördineert ook het jaarlijks nationaal sociaal rapport (NSR) dat door iedere lidstaat wordt opgemaakt. Dat NSR gaat dieper in op de sociale bescherming en sociale insluiting en is zo een aanvulling op het NHP.

## 5.4.2. Federaal plan armoedebestrijding

Met het aantreden in 2008 van een staatssecretaris van armoedebestrijding voor het eerst in onze politieke geschiedenis, werd armoedebestrijding echt zichtbaar. De staatssecretaris maakte werk van een eerste federaal plan armoedebestrijding dat liep van 2008 tot 2012. Het tweede werd op 14 september 2012 goedgekeurd door de ministerraad. Het plan is gespreid over zes strategische doelstellingen met elk een aantal operationele doelstellingen (33 in totaal) waaraan in totaal 118 actiepunten gekoppeld zijn.

“ Sommige actiepunten kunnen vrij snel gerealiseerd worden; andere vragen meer tijd, overleg en vaak ook veel geld wat niet vanzelfsprekend is in deze economisch moeilijke tijden. Maar als je weet dat één op vijf kinderen uit onze “welvaartsmaatschappij” het risico loopt in armoede te belanden, dan weet je toch voldoende. Alle betrokken partijen moeten gewoon alles op alles zetten om dit plan tegen 2020 werkelijkheid te maken.”

Maggie De Block, Staatssecretaris voor  
Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding

## DE 6 STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN EN ENKELE VOORBEEDEN VAN ACTIEPUNTEN:

1. De sociale bescherming van de bevolking verzekeren. Actie: een handleiding ontwikkelen voor OCMW's om zelfstandigen die zich tot het OCMW richten accurate informatie te verstrekken.
2. Terugdringen van de kinderarmoede. Actie: in overleg met de deelstaten een actieplan voorstellen ter bestrijding van de kinderarmoede.
3. De toegang tot werk versterken door sociale en professionele activering. Actie: de vrijstelling voor socio-professionele integratie van begunstigden van het leefloon en het equivalent leefloon verlengen van 3 naar 6 jaar <sup>38</sup>
4. Strijden tegen dakloosheid en slechte huisvesting. Actie: de verschillende bevoegdheidsniveaus zullen een samenwerkingsakkoord rond dakloosheid en slechte huisvesting sluiten.
5. Het recht op gezondheid waarborgen. Actie: de ontwikkeling van een terugbetalingsmechanisme voor medische kosten in het kader van de medische hulpverlening.
6. Overheidsdiensten die voor iedereen toegankelijk zijn. Actie: de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding zal elke overheidsdienst aansporen om ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting aan te werven.

De monitoring van de uitvoering van het Federaal Plan Armoedebestrijding (FPA) verloopt voortaan via het netwerk van federale armoedeambtenaren. De POD MI neemt de coördinatie op zich van de opmaak, de monitoring, de evaluatie en de verslaggeving van het plan.

## NETWERK FEDERALE ARMOEDEAMBTENAREN

Aan alle voorzitters van de FOD's en POD's werd gevraagd een coördinerende armoedeambtenaar in hun departement aan te stellen. Grotere departementen konden er desgewenst voor opteren om meerdere armoedeambtenaren aan te stellen. Ook aan andere betrokken overheidsdiensten zoals de openbare instellingen voor sociale zekerheid werd de vraag gesteld. Ook diensten die indirect bij de uitvoering van acties uit het federaal plan armoedebestrijding betrokken zijn, kunnen een armoedeambtenaar aanstellen. In januari 2013 kreeg het netwerk van federale armoedeambtenaren vaste vorm. Dat netwerk is een belangrijk instrument om armoedebestrijding op de agenda te plaatsen van alle betrokken ministers en overheidsdiensten en transversale maatregelen mogelijk te maken.

*38 Om mensen die een leefloon krijgen aan te moedigen een job te zoeken of een beroepsopleiding te volgen, is een deel van het inkomen hieruit vrijgesteld. 3 jaar lang jaar lang wordt er enkel het bedrag boven een bepaalde grens meegeteld als inkomen voor de berekening van het leefloon. Die periode wil men verlengen tot 6 jaar. Voor studenten geldt deze vrijstelling voor de hele duur van de studie.*

### 5.4.3. Impulsen geven

Al behoort de implementatie van het beleid niet tot de opdracht van de POD MI, hij stimuleert nieuwe initiatieven. Er worden subsidies verstrekt voor lokale initiatieven, de middelen van de nationale loterij worden mee beheerd door de POD en er worden thematische oproepen gelanceerd. De POD overbrugt de digitale kloof voor gebruikers van het OCMW door een toelage toe te kennen voor het gebruik van openbare computerruimtes of bevordert maatschappelijke participatie via de steun aan culturele en sportieve activiteiten.

Soms neemt de POD MI zelf het initiatief, door een pilootproject of experiment mogelijk te maken om de ervaringen daarna als goede praktijk te verspreiden. 'Housing First' is daar een goed voorbeeld van.

### Participatie en sociale activering

Armoede heeft vele gezichten. Als cliënt van het OCMW word je vaak geconfronteerd met heel wat hindernissen op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, op vlak van huisvesting, gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening en noem maar op. Armen kunnen niet deelnemen aan cultuur, sport, sociale activiteiten omwille van de kostprijs, de juiste kledij,... Nochtans betekenen die activiteiten een belangrijke uitlaatklep en zijn ze een echte verrijking. Buiten komen en onder de mensen komen, kan een opstap zijn voor het volwaardig kunnen meepraten, kunnen deelnemen aan de samenleving.

Daarom krijgen alle OCMW's reeds een aantal jaren een subsidie om cliënten te stimuleren deel te nemen aan het sociale, culturele en sportieve leven. Dat kan gaan om tussenkomst in de kosten voor een toegangsticket, maar ook om de ondersteuning van een manifestatie die zich (ondermeer) richt op de doelgroep. De initiatieven zijn duidelijk onderscheiden van een welbepaald professioneel inschakelingstraject. Het gaat als het ware om een fase die daarvoor voorafgaat, en waarin de deelnemers weerbaarheid en zelfzekerheid ontwikkelen.

Vroeger sprak men over de sociaal-culturele participatie. De nieuwe benaming, participatie en sociale activering, geeft beter de realiteit weer: het is een brede waaier van individuele en collectieve activiteiten die de klanten kansen bieden tot participatie in de samenleving. Aan het fonds werden middelen toegevoegd die specifiek moeten besteed worden aan de participatie van kinderen en jongeren in de strijd tegen kinderarmoede.

In 2013 omvat het fonds 6.796.000,00€ voor het deel "participatie en sociale activering" en 4.288.000,00€ voor het deel "strijd tegen kinderarmoede".<sup>39</sup>

#### LA MAISON OUVERTE

De vzw « La Maison Ouverte » werd gesticht in 1990 en richt zich op kinderen van 0 tot 3 jaar en hun ouders. De vereniging is gevestigd in een wijk van Marchienne die wordt gekenmerkt door een economische en relationele onzekerheid. Door de centrale plaats in de wijk haalt de vereniging families uit hun isolement, weg uit de sociale en affectieve « armoede ».

La Maison Ouverte besteedt vooral veel zorg aan de band tussen ouder en kind en ontwikkelt zowel collectieve als individuele projecten om deze band op te bouwen of te herstellen. De vereniging stimuleert het sociale netwerk van de ouders en versterkt het via individuele steun, via gemeenschappelijke activiteiten, en doet dat in partnerschap met andere verenigingen om te komen tot een onderling hulpverlenend netwerk. De vereniging ondersteunt de ouder in zijn poging om zich sociaal en professioneel te re-integreren door zijn kind op te vangen tijdens zijn opleiding. Als kinderen en ouders die kwetsbaar, kansarm of geïsoleerd zijn deze structuur regelmatig bezoeken, brengt dat positieve veranderingen met zich mee, zowel voor het kind als voor de volwassene. Het kind evolueert in een "ondersteunend" en stimulerend kader (hulp bij de psychomotorische, affectieve, sociale en relationele ontwikkeling). Ouders die hun opleiding tot een goed einde hebben gebracht, slaagden erin om daarna ook werk te vinden en hebben dus behalve persoonlijke voldoening ook een onontbeerlijke bron van inkomsten gevonden voor hun gezin.

<sup>39</sup> Omzendbrief betreffende de maatregelen ter bevordering van de participatie en sociale activering van de gebruikers van de dienstverlening van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn voor 2013, POD MI, 22 augustus 2013





## Een gids voor de winteropvang van daklozen

De ervaringen en een reeks vaststellingen rond de winteropvang 2011-2012 hebben de Staatssecretaris Maggie De Block ervan overtuigd dat de winteropvang in ons land beter kan als mensen en diensten hun goede praktijken uitwisselen. Vandaar de idee om een draaiboek winteropvang op te stellen met aandacht voor goede voorbeelden, algemene suggesties en praktische tips. De gids werd opgesteld op basis van de praktijken in Brussel en in vier andere steden: Antwerpen, Charleroi, Gent en Luik.

Zeven belangrijke punten worden behandeld: de organisatie van de winteropvang, de gebouwen, het voer, eten en drinken samen met dekens en kledij, beperking van overlast, registratie en begeleiding. Deze handleiding is beschikbaar voor diensten en verenigingen bij het kabinet van de staatssecretaris voor sociale integratie en de strijd tegen de armoede. Een jaarlijkse aanpassing van deze "checklist" is voorzien.

De winteropvang is een tijdelijke oplossing. De staatssecretaris heeft de ambitie tot « duurzame remedies in stabiele huisvesting, in (psycho-)sociale en medische opvolging en in activering die resulteren in volwaardige integratie in onze samenleving. »

Het federaal plan voor armoedebestrijding geeft al enkele oplossingen, zoals "Housing First" dat in vijf steden werd ingevoerd.

### HOUSING FIRST

Tijdens het Europees voorzitterschap in 2010 organiseerde de POD Mi de 'Consensus Conferentie Dakloosheid'. Rond het thema dakloosheid is er vooral gebrek aan consensus over mogelijke oplossingen. Tijdens die conferentie werd daarover gedebatteerd. De debatten werden bijgewoond door een onafhankelijke jury bestaande uit experts (juristen, sociologen, ...). Na het aanhoren van al die discussies, bepaalde de jury welke richting het beleid uit moet. 'Housing First' was hun voorstel. Een dakloze volgt gewoonlijk een heel parcours door de hulpverlening vooraleer hij een vast onderdak vindt: crisisopvang, onthaalcentrum, begeleid wonen,...

Housing First zegt: zoek voor die mensen ineens een huis en laat ze daar wonen met goede begeleiding. Zelfs al zijn ze verslaafd aan alcohol of drugs, al leven ze niet hygiënisch of kunnen ze zich administratief niet behelpen, ... met goede begeleiding is dat op te lossen. In buitenlandse pilootprojecten blijkt dat 70% van hen er zo in slaagt om zijn leven weer op rails te krijgen. Daarenboven is deze aanpak heel wat goedkoper. Goede begeleiding blijft nodig, maar die wordt rond die persoon geconcentreerd, en er is veel minder residentiële opvang nodig.

## Federale armoedeprijs

In 2009 werd voor het eerst de Federale Prijs Armoedebestrijding uitgereikt. Die prijs was één van de voorstellen uit het Federaal Plan Armoedebestrijding 2008. De bedoeling is om jaarlijks de mensen die zich dagelijks inzetten in de strijd tegen de armoede en ook de talrijke acties van solidariteit met kansarmen, in de kijker te zetten. In 2013 waren de thema's voor deze prijs: kinderen in armoede en alleenstaande ouders. De drie laureaten waren: de 'Service Laïque de parrainage' uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het OCMW van Péruwelz uit het Waals Gewest en SOCIAL, een partnerschap tussen OCMW's uit het arrondissement Leuven, voor het Vlaams Gewest. Elk ontving een som van 12.500 euro.

## Armoede in België: een federaal jaarboek

In 2010 verscheen een boek over 'Armoede in België'. Het was het eerste federale jaarboek armoede dat verscheen. Het jaarboek geeft een overzicht over het beleid en het onderzoek dat in het land en in de regio's wordt gevoerd. Door de stand van zaken jaarlijks op te maken wordt de publieke en politieke belangstelling gaande gehouden. Het boek geeft stof voor debat en maakt het debat mogelijk. Het stimuleert de dynamiek op het terrein, maar ook bij de beleidsmakers.

Voorheen bestond alleen in Vlaanderen een dergelijk jaarlijks overzicht. De grote meerwaarde van het federale jaarboek zit in de uitwisseling tussen wetenschappers en praktijkmensen uit de verschillende regio's. De bijdragen worden hoofdzakelijk uitgewerkt door gemengde teams van Franstalige en Nederlandstalige onderzoekers. Die reële confrontatie en uitwisseling zorgt voor een grote rijkdom aan informatie en inzichten waarop men kan verder bouwen.

*“ Er zijn in België verschillende denkstromingen. In Vlaanderen is men meer Angelsaksisch gericht en spreekt men veel over empowerment, terwijl in Wallonië de Franse school geldt met een andere dynamiek over sociale integratie. Dikwijls vertellen die ook hetzelfde, maar met andere terminologie. We lieten een studie maken over kwaliteitszorg voor OCMW's met eenzelfde enquête afgenomen over heel België, door de univer-*

*siteiten van Luik en Antwerpen. Uiteindelijk kregen we de resultaten en het leek wel of dat twee verschillende studies waren. Wij wilden één rapport en toen is de onderzoeker van Luik een week in Antwerpen gaan werken en vice versa en zo hebben ze één rapport gemaakt waarin ze de terminologie wat beter op elkaar afstemden. En dat vind ik ook belangrijk, dat het debat over beleid en beleidsondersteuning in het armoedebeleid ook vanuit de wetenschappelijke wereld wordt gevoerd. We hebben dus van het Europees voorzitterschap geprofiteerd om een eerste Belgisch jaarboek te maken.”*

Julien Van Geertsom, voorzitter POD MI

## 5.4.4. Een nieuw beroep: ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting

De POD heeft ook een nieuw beroep gecreëerd, met name 'ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting'. Mensen die in armoede hebben geleefd en die de binnenkant van armoede kennen, worden ingezet om de diensten van de federale overheid meer toegankelijk te maken voor mensen in armoede.

*“ De regering wilde mensen die in armoede leven zelf mobiliseren om de structurele problemen van armoede en uitsluiting aan te pakken.(...) Je geeft mensen in armoede een opleiding zodat ze met hun eigen armoede-ervaring op een professionele manier aan de slag kunnen.”*

Josée Goris, diensthoofd armoedebestrijdingsbeleid POD MI

De POD MI werft aan en detachteert hen naar andere federale overheidsdiensten, waar zij meewerken in projecten om de toegankelijkheid van de dienstverlening te verbeteren. Sedert 2004 zijn zij aan het werk binnen de federale overheid. Nu zijn er al 16 federale diensten die samen 23 ervaringsdeskundigen in dienst hebben

De algemene doelstellingen van het project:

- het binnenbrengen van het perspectief van mensen in armoede in de federale overheidsdiensten
- het verbeteren van de toegankelijkheid van de overheidsdiensten voor alle burgers, waaronder mensen in armoede, en hierdoor meewerken aan de realisatie van sociale grondrechten voor iedereen.<sup>40</sup>

Elke dag bereiken ze nieuwe resultaten: bij de hulpkas van de ziekteverzekering, in het ziekenhuis Saint-Pierre of Jan Palfijn, bij de DAVO, in justitiehuizen, in de gevangenis, in de kinderbijslagen, bij de RVA, bij de gehandicapten, ... Hun opdrachten lopen sterk uiteen:

*“ Ik werk al verschillende jaren bij Selor, de selectiedienst van de federale overheid. Vooral in het begin kon ik mee selectiegesprekken doen, ik gaf dan achteraf mijn commentaren aan de selector, vooral over de wijze waarop de gesprekken verliepen. Nu word ik veel meer van bij het begin betrokken bij de aanpak van de dingen.”*

Koen Buysse, ervaringsdeskundige bij SELOR

*“ Ik werk bij binnenlandse zaken, maar ik werk op straat... ik doe veldonderzoek bij daklozen. Er was een probleem met referentieadressen, en de dienst wilde weten wat de problemen eigenlijk zijn die daklozen onderkennen daarmee. ik ga dus praten met die mensen en die daklozen, ja, die vind je op straat natuurlijk.”*

Fabienne (Faby) Lasselin: ervaringsdeskundige bij Binnenlandse Zaken (IBZ) in Gent

De functie was nieuw en de meeste ervaringsdeskundigen moesten hun plaats zoeken in de administratie. Ze kregen te maken met vooroordelen, zoals Farida Allami, die van haar nieuwe collega's te horen kreeg: 'Wij weten dat jij grote problemen hebt, maar wij zijn hier om jou te helpen.' Sederdien is ze erin geslaagd om haar eigen functie uit te vinden bij

de FOD Financiën.

Sommige medewerkers geloofden eerst niet in het project, en sommige leidinggevenden stonden er meer voor open dan anderen.

Sarah Lebon en Samira Benayyad, bij de Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (HZIV) werden onmiddellijk ingezet als maatschappelijk werker door het papierwerk en geldzaken te regelen voor zieken. Ze werden onmiddellijk opgenomen in het team en hun bijdrage werd gezien als een meerwaarde voor de dienstverlening. Dat was ook het geval voor Cécile Vanesse, die al gauw een efficiënte manier van werken vond in dialoog met de collega's van de rijksdienst voor pensioenen (RVP).

André Sandra, bij de rijksdienst voor arbeidsvoorziening (RVA) heeft haar eigen methode op punt gesteld tijdens haar bezoeken aan de werklozenbureaus om het onthaal daar te verbeteren en door de medewerkers te sensibiliseren rond armoede. Xavier Voglaire bedacht mogelijkheden voor administratieve vereenvoudiging en automatische toekenning van rechten.

*“ Ik observeer hoe men werkt in de OCMW's, de administratie, de verenigingen. Soms moet je geduld hebben, maar na drie jaar zie ik toch concrete resultaten.”*

Xavier Voglaire, ervaringsdeskundige bij POD MI

De ervaringsdeskundigen hebben een voltijds arbeidscontract bij de POD MI, volgen twee dagen per week opleiding en werken drie dagen per week in hun dienst. Door te werken via detachering kan de POD MI het project sturen en de nodige ondersteuning en begeleiding bieden. Elke ervaringsdeskundige heeft ook een mentor en een coach op de plaats van tewerkstelling. De coach houdt zich bezig met de werk gerelateerde begeleiding, terwijl de mentor meer zorgt voor ondersteuning en begeleiding op persoonlijk vlak.

40 Casman M.T., Vranken J., Dierckx D., Deflandre D., Campaert G., *Ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting. Pioniers van innovatie in de Belgische Federale Openbare diensten.* Antwerpen, 2010



“Voordat we naar een nieuwe dienst worden gedetacheerd krijgen we ook uitleg over die dienst, over wat er verwacht wordt. We krijgen een coach en die geeft ons uitleg over de plaats waar we terecht zullen komen.”

Pascale Hannoff, ervaringsdeskundige bij de rijksdienst voor pensioenen (RVP) in Gent

Er werd een deeltijdse maar meerjarige beroepsopleiding ontwikkeld: 'Ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting', op het eind waarvan de ervaringsdeskundigen een certificaat behalen. In een volgende fase zal deze opleiding leiden naar het behalen van een diploma hoger secundair onderwijs.

“Maandelijks komen de ervaringsdeskundigen bijeen op de POD MI waarbij een grote variatie van thema's aan bod komt: praktische vragen, discussies over hoe omgaan met conflicten, bespreking van de resultaten....”

Fatma Yildiz, ervaringsdeskundige in het coördinatieteam van het project ervaringsdeskundigen bij de POD MI

Gaandeweg leidde de onderlinge uitwisseling tussen de ervaringsdeskundigen uit de verschillende diensten ertoe dat ze gingen nadenken over een betere

samenwerking tussen hun diensten om de dienstverlening aan mensen in armoede nog te verbeteren. Zo ontstonden er structurele samenwerkingsverbanden tussen federale overheidsdiensten die voorheen niet bestonden.

“Met het certificaat van de opleiding ervaringsdeskundige van Link vzw en van IRG kunnen mensen in niveau C werken. De functie 'ervaringsdeskundige' is ingeschreven in de cartografie van de federale overheid. Vorig jaar heeft staatssecretaris Bogaert het mogelijk gemaakt om ook contractuelen te werven via toegangsproeven voor Elders Verworven Competenties, dat betekent dat ook mensen die geen of niet het juiste diploma hebben, toch toegang krijgen tot de functie van Ervaringsdeskundigen. Daarvoor maken we nu een Koninklijk Besluit. Samen met Selor werken we ook aan een selectieprocedure voor de functie ervaringsdeskundigen”.

Anneleen Andriessen, coördinator project ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting POD MI

Het project werd niet voor niets een kernpunt in het federaal plan armoedebestrijding van 2008 en opnieuw in dat van 2012.

## ERVARINGSDESKUNDIGEN IN DE BLOEMETJES

Het project ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting werd in oktober 2013 in Vilnius voorgesteld als goede praktijk op de Europese kwaliteitsconferentie voor het thema “Naar de verantwoordelijke overheidsadministratie”. De kwaliteitsconferenties vormen een platform voor het Europees netwerk van overheidsadministraties (EUPAN) en andere organisaties van de openbare sector, om de goede praktijken en de verschillende ervaringen inzake ontwikkeling van de administratie te delen. Deze kwaliteitsconferenties zijn een gelegenheid voor de leden van de Europese Unie om zich te informeren over verschillende efficiënte werkmethodes. Een Europese jury van deskundigen heeft de door de lidstaten voorgedragen goede praktijken onderzocht en maakte de selectie voor de goede praktijken die op de conferentie werden voorgesteld, waaronder dus het project ervaringsdeskundigen van de POD MI.

### 5.4.5. Een plan tegen kinderarmoede <sup>41</sup>

Binnen de armoedecijfers zijn de gegevens omtrent kinderarmoede onthutsend en alarmerend. De cijfers blijven het laatste decennium alsmatig stijgen en nemen intussen dramatische proporties aan. Zo tonen de recentste cijfers van de OESO <sup>42</sup> dat het aantal kinderen en jongeren dat in België onder de armoedegrens leeft, tussen 2007 en 2010 van 10% naar 12,8% is gestegen. Er zijn echter sterke verschillen tussen de regio's en binnen de regio's. De risicograad voor kinderen van 0 tot 15 jaar wordt in het Brussels gewest geschat op ongeveer 40%, terwijl dit voor Vlaanderen 10,3% en voor Wallonië 24,1% bedraagt. <sup>43</sup>

Iedereen is het erover eens dat de samenleving zich niet kan veroorloven om hier niets aan te doen. Uit morele overwegingen, maar ook uit economische overwegingen. Als kinderen hun potentieel en hun talenten niet ten volle kunnen ontplooiën, is de kans groter dat ze later steun nodig hebben. Een zware kost voor de samenleving, die ook al het hoofd moet bieden aan een sterke vergrijzing van de bevolking. Opgroei in armoede heeft duurzame effecten op het welzijn van kinderen. Te weinig inkomen voor het gezin, slechte behuizing, eventuele gezondheidsproblemen, minder sociale activiteiten... laten onwisbare sporen na op de ontwikkeling van een kind.

Bestrijden van armoede en uitsluiting bij kinderen is de beste manier om de vicieuze cirkel van armoede te doorbreken.

“ Ik denk echt dat het nodig is om zo vroeg mogelijk op te treden, kinderen op een zeer vroege leeftijd te helpen, sociale diensten aanzetten om iets te doen. Ik praat niet over buitenhuis plaatsen. Maar over hulp, over heel vroeg problemen opsporen met onderwijs, leraren attent maken op mogelijke problemen. De school kan oplossingen bieden waar ouders niet eens aan denken, zoals logopedie. Kinderen helpen, ouders helpen bij de opvoeding, hen leren liever soep te eten dan Congoles vleesballetjes...”

Françoise Caprasse, algemeen directeur OCMW Houffalize

De discussie over het belang van investeringen in de strijd tegen kinderarmoede en kwaliteitsvolle diensten wordt gemotiveerd vanuit een kinderrechtendiscours. Maar er zijn ook economische argumenten voor. Hierbij is de Heckman-curve leidend.

41 Isabelle Pannecoucke, *Opgroeien in armoede, een ongelijke start vanuit verschillende posities*, in *Armoede In België. Jaarboek 2013*, Leuven, blz. 51

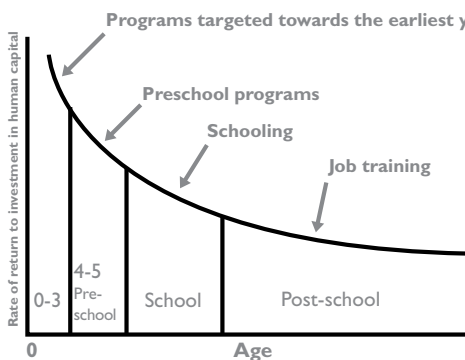
42 Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

43 EU-SILC. (2011). Opgehaald [http://statbel.fgov.be/nl/modules/pressrelease/statistieken/arbeidsmarkt\\_en\\_levensomstandigheden/la\\_pauvrete\\_et\\_l\\_exclusion\\_sociale\\_en\\_belgique.jsp](http://statbel.fgov.be/nl/modules/pressrelease/statistieken/arbeidsmarkt_en_levensomstandigheden/la_pauvrete_et_l_exclusion_sociale_en_belgique.jsp)

# The Heckman Curve

## Returns to a Unit Dollar Invested

(a) Return to a unit dollar invested at different ages from the perspective of the beginning of life, assuming one dollar initially invested at each age



De Heckman-curve (Heckman, 2008)

Deze curve toont aan dat per geïnvesteerde euro in onderwijs en zorg, het meeste rendement behaald wordt bij de jongste kinderen.<sup>44</sup>

De POD MI heeft al vroeg ingezet op de strijd tegen kinderarmoede als beste preventie tegen toenemende armoede: kinderopvang als (tewerkstellings) projecten in de sociale economie, de subsidies van de Nationale Loterij, de middelen binnen het fonds participatie en sociale activering die OCMW's toelaten activiteiten op te zetten zoals medische preventie, collectieve activiteiten voor ondersteuning van ouders, sportactiviteiten voor ouders en voor kinderen of ook te betalen voor de sportuitrusting voor kinderen.

### Marche-en-Famenne, een mijlpaal

De strijd tegen kinderarmoede was een van de prioriteiten van het Belgisch EU-voorzitterschap in 2010, het Europees jaar van de bestrijding van de armoede en sociale uitsluiting. Er werd een grote conferentie aan gewijd die doorging in Marche-en-Famenne. Daar waren experts aanwezig, beleidsmakers en maatschappelijk werkers die werken met kinderen. Deze conferentie was een belangrijke mijlpaal. Er werd de eerste stap gezet naar een Europese aanbeveling rond kinderarmoede.

Tijdens de conferentie sprak Prinses Mathilde over het belang van het luisteren naar kinderen:

“ Te vaak stel ik vast dat er niet genoeg geluisterd wordt naar kinderen die in armoede leven. Hun ervaringen, hun ideeën en hun aanbevelingen zijn nochtans van cruciaal belang. Rekening houden met hun stem is een belangrijke hefboom voor verandering. Door rekening te houden met hun ervaringen maken we hen ook sterker: de jongeren ontdekken nieuwe middelen om hun mening te geven, hun wereldbeeld wordt verbreed en ze leren keuzes maken, ze krijgen meer zelfvertrouwen... Dat geeft hen veerkracht en zo kunnen ze dus ook manieren vinden om uit de armoede te geraken. Jongeren zijn blij als ze worden gehoord en ernstig genomen. Ik hoop dan ook dat deze conferentie rekening zal houden met hun ideeën en hun ervaringen. »

Uittreksel uit de toespraak van Prinses Mathilde naar aanleiding van de Europese conferentie over "Kinderarmoede" in Marche-en-Famenne op 3 september 2010.<sup>45</sup>



## EEN NATIONAAL PLAN VOOR DE BESTRIJDING VAN KINDERARMOEDE

De Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding stelde in overleg met de gewesten en gemeenschappen een nationaal plan op voor de bestrijding van kinderarmoede.<sup>46</sup>

Armoede gaat niet alleen over een gebrek aan geld of materiële goederen. Het idee dat armoede ruimer gaat dan financiële en materiële uitsluiting, is intussen gangbaar in het wetenschappelijke, politieke en publieke discours. Het is dan ook evident dat deze multidimensionele visie op armoede wordt doorgetrokken in de definitie en aanpak ervan:

“Een kind leeft in een toestand van armoede wanneer het inkomen en de bestaansmiddelen die beschikbaar zijn voor zijn/haar opvoeding onvoldoende zijn, in die mate dat het geen levensniveau kan hebben dat als aanvaardbaar wordt beschouwd in de maatschappij waarin het leeft en dat volstaat om zijn/haar emotioneel en fysiek welzijn of zijn/haar ontwikkeling te waarborgen. Omwille van de armoede kan het zijn dat dit kind en zijn/haar familie op talrijke manieren achtergesteld zijn: laag inkomen, ongezonde huisvesting en omgeving, onaangepaste gezondheidszorg; dit kind wordt vaak uitgesloten van sociale, sportieve, recreatieve en culturele activiteiten die de norm zijn bij de andere kinderen. Zijn/haar toegang tot de fundamentele rechten kan beperkt zijn, hij/zij kan discriminaties en stigmatisering ervaren en zij/haar stem kan niet worden gehoord!”<sup>47</sup>

Het plan is opgebouwd rond drie prioritaire actiedomeinen : toegang tot voldoende middelen, toegang tot kwaliteitsvolle diensten en participatie van kinderen. De samenwerking tussen alle beleidsniveaus en beleidsdomeinen is een voorwaarde tot slagen van het plan en wordt daarom als een vierde belangrijk prioriteit vooropgesteld.

De rechten van het kind nemen een centrale plaats in. Inpraak en participatie van kinderen en jongeren worden gestimuleerd. Het plan werd dan ook vertaald in een kindvriendelijke taal.

44 Heckman, J.J. (2008). *The Case for Investing in Disadvantaged Young Children*. DICE, 6 (2), pp. 49-58.

45 Eigen vertaling. Deze toespraak werd in het Frans gehouden

46 De Block, M. (2013). *Nationaal kinderarmoedebestrijdingsplan. Kinderarmoede bestrijden en het welzijn van kinderen bevorderen*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.

47 EAPN & Eurochild (2013). *Towards children's well-being in Europe. Explainer on Child Poverty in the EU*. Brussel: EAPN (European Anti-Poverty Network) & Eurochild. (vertaald uit het Engels in De Block, 2013)

## 5.4.6. EAPN: Een stem voor de armen

In de jaren 80 leidde de grote werkloosheid in Europa tot toenemende armoede. De Europese dimensie werd steeds belangrijker en de klassieke sociale partners –de vakbonden en de werkgevers- vertegenwoordigden de werklozen niet. Commissievoorzitter Jacques Delors wilde een tegenhanger rond armoede voor de klassieke sociale partners. Zo werd in 1990 onder zijn impuls het Europees Netwerk Armoedebestrijding (EAPN – European anti poverty network) opgericht.

Dat Europese netwerk werd gevormd door vertegenwoordigers van nationale netwerken van de armenorganisaties. Het netwerk werd volledig gesubsidieerd door de Europese commissie want organisaties die rond armoede en met armen werkten, hadden zelf geen geld voor een internationaal netwerk.<sup>48</sup> Naarmate de EU werd uitgebreid, werd ook dat netwerk uitgebreid. Dat is nog steeds zo: van het ogenblik dat een land een aanvraag doet voor lidmaatschap van de EU is het Europees netwerk gemachtigd om ondersteunend naar dat land te werken aan de oprichting van een nationaal netwerk armoedebestrijding.

De oprichting van het EAPN, waarmee mensen in armoede direct in het debat werden betrokken, was een zeer progressief idee. De armen een stem geven, het was erg vooruitstrevend. Bovendien moest elk land een eigen netwerk van mensen in armoede opbouwen om in EAPN vertegenwoordigd te worden. Europa legde dus dat participatief model ook op aan de lidstaten.

België was van bij aanvang een goede leerling. Er werd een Belgisch netwerk opgericht dat België nog steeds vertegenwoordigt in het EAPN, en waarin de drie regionale netwerken vertegenwoordigd zijn.

*“Daarom vonden we dan dat we in België een Belgisch netwerk armoedebestrijding nodig hadden en er bestond al een kiem van een Brussels netwerk en een Waals netwerk. Dus op dat moment startten we ook met een Vlaams netwerk. Met de drie regionale netwerken werd dan het Belgisch netwerk gevormd om van daaruit een vertegenwoordiging te sturen naar het Europees netwerk.”*

Ludo Horemans, expert armoede en oud-voorzitter EAPN

Die participatie wordt nu doorgetrokken in de Europa 2020 strategie. Daarin werd een Europees Platform tegen Armoede opgericht. Een platform waarin partners uit alle geledingen bijeen worden gebracht en dat een adviserende rol speelt. Hier is Europa niet zo ver gegaan om de oprichting van nationale platforms ook op te leggen aan de lidstaten. Dat was wel een vraag van het EAPN - dat deelneemt aan het Platform -, maar hun voorstel werd niet aanvaard door de Commissie.

**De POD MI heeft hard gelobbyd voor het Europees platform en zorgde ervoor dat in België wel een nationaal Belgisch platform tegen armoede werd opgericht.**

*“We lobbyden voor het Europees Platform tegen armoede en sociale uitsluiting als een moment waar de stakeholders en op de eerste plaats mensen in armoede het beleid tegen het licht kunnen houden en mee impact krijgen om de strategie bij te sturen. Het Europees Platform is er gekomen en we hebben ook een Belgisch Platform opgericht met zoveel mogelijk partners vanuit verschillende geledingen die een bijdrage kunnen leveren tot de armoedebestrijding, ondermeer ook de klassieke sociale partners (vakbonden en werkgevers) en OCMW's en dergelijke. Dat wordt ook als een voorbeeld gezien op Europees niveau om te zeggen: kijk, in alle lidstaten zou zo'n platform moeten bestaan om het Europees platform te voeden.”*

Julien Van Geertsom, voorzitter POD MI



## Wat met Europa?

In gesprekken met maatschappelijk werkers, OCMW-voorzitters, experts, medewerkers en managementteam van de POD MI... iedereen praat vroeg of laat over Europa. Nochtans heeft de Europese Unie weinig te zeggen over sociaal beleid of armoedebeleid. Dat is vooral een bevoegdheid van de lidstaten. En toch bepaalt Europa in grote mate wat de lidstaten doen en hoe ze werken, ook in hun sociaal beleid. Hoe zit dat dan in elkaar?

“ *Toch wel 70% van wat wij doen, wordt bepaald door Europa.*”

Julien Van Geertsom, voorzitter POD MI

## Europa 2020

Europa werkt met meerjarenprogramma's waarin doelstellingen worden afgesproken die men tegen een bepaalde datum wil behalen. Die programma's bieden het kader waarin de lidstaten hun eigen beleid voeren. Zo krijgt Europa een grote invloed op de keuzes die de lidstaten maken.

Het huidige programma "Europa 2020" kent vijf hoofddoelstellingen, waaronder ook sociale doelstellingen. Tegen 2020 moet:

- 75 % van de Europese bevolking werk hebben;
- 3 % van het Bruto Binnenlands Product (BBP) worden geïnvesteerd in onderzoek, ontwikkeling en innovatie;
- de Europese klimaat- en energiedoelstellingen (20/20/20) zijn gehaald:
  - 20 % (eventueel 30 %) minder broeikas gassen in vergelijking met 1990;
  - 20 % energiebesparing;
  - 20 % energie uit duurzame energiebronnen; de onderwijsoutput zijn verbeterd: minder dan 10 % voortijdige schoolverlaters;
  - minstens 40 % van de jongere generatie met een diploma hoger onderwijs;
  - het aantal mensen met risico op armoede of uitsluiting (114 miljoen in 2009) zijn gedaald met minstens 20 miljoen.

Alle 27 EU lidstaten maken jaarlijks een Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) op waarin de vooruitgang wordt beschreven. Op basis van het NHP formuleert de Europese Commissie aanbevelingen voor de lidstaten.

## Open Methode van Coördinatie

Voor thema's waarin Europa geen bevoegdheid heeft, kunnen de lidstaten afspreken om toch een samenwerking uit te bouwen - de "Open Methode van Coördinatie" genoemd (OMC). In 2001 werd een OMC opgezet voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Iedere lidstaat maakt hiervoor een jaarlijks nationaal sociaal rapport (NSR). Het NSR vormt een aanvulling op het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) en laat toe om dieper in te zoomen op de sociale bescherming en sociale inclusie binnen de lidstaat.

## Het voorzitterschap

Elke lidstaat draait mee in een beurtrol voor het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie. De lidstaat die voorzitter is, zorgt voor het goede verloop van de werkzaamheden, ze leidt

48 Later werd Europa minder enthousiast: de subsidie voor het EAPN liep terug tot 89% van hun werkingskosten. En ook de jaarlijkse Europese ontmoeting van armen, die sedert 2001 plaatsvindt, wordt sedert dit jaar niet meer gesubsidieerd door de EU.



en vergemakkelijkt de gesprekken, probeert uiteenlopende standpunten te verzoenen, formuleert compromissen om tot een besluit te komen. Het voorzitterschap speelt ook een belangrijke rol bij de onderhandelingen met de andere instellingen van de Unie, en vooral met het Europees Parlement dat, zoals de Raad, akkoord moet gaan met de meeste Europese wetgevingen. Een voorzitterschap duurt 6 maanden. Elke lidstaat maakt een agenda voor haar periode als voorzitter. Daarin worden de prioriteiten bepaald die de lidstaat tijdens haar voorzitterschap wil behandelen.

Hoewel er geen Europese Ministerraad is in verband met het stedelijke vraagstuk, werd dit onderwerp, in het kader van informele vergaderingen, toch behandeld door verschillende voorzitterschappen. Deze vergaderingen waren de gelegenheid om een sterke boodschap mee te geven ten gunste van de steden en een intergouvernementele samenwerking op te zetten over bepaalde thema's.

## Europees jaar

Een jaar wordt als Europees Jaar aangewezen om een jaar wordt als Europees Jaar aangewezen om een actiethema of een bepaald onderwerp onder de aandacht van de Europese burgers en de regeringen van de lidstaten te brengen. Het gaat om zeer uiteenlopende thema's, die voor de Europese instellingen en de lidstaten echter allemaal belangrijke aandachtspunten zijn. Voor elk Euro-pees Jaar wordt op Europees en op nationaal niveau een bewustmakingscampagne gevoerd. De actiethema's worden jaren van tevoren vastgesteld. Alles wordt in het werk gesteld om het welslagen van de campagne te verzekeren.

2010 was het Europees jaar voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. In datzelfde jaar was België voorzitter van de Raad van de Europese Unie van 1 juli tot 31 december.

## Europese Aanbevelingen

Een Europese aanbeveling wordt onderhandeld en aangenomen volgens een voorgeschreven procedure. Zij heeft geen bindende kracht. Toch hebben aanbevelingen een verregaande politieke draag-wijdte. Zij hebben voornamelijk een onrechtstreeks effect aangezien zij de voorbereiding van bindende wetgeving in de lidstaten vaak voorafgaan.

In 2008 werd de aanbeveling rond 'active inclusion' (actieve insluiting) goedgekeurd door de Europese Commissie.

## ESF

Een belangrijk instrument dat Europa aan de lidstaten ter beschikking stelt is het Europees Sociaal Fonds (ESF). Via dat fonds worden middelen ter beschikking gesteld aan de lidstaten om werkgelegenheid te creëren, mensen aan beter werk te helpen en te zorgen voor eerlijker arbeidskansen voor iedereen. De nadruk ligt daarbij op mensen die moeilijk aan werk kunnen komen, bijvoorbeeld jongeren of oudere werknemers. Heel wat OCMW's maken gebruik van ESF-middelen om hun acties rond activering te financieren. De middelenstroom wordt voor België gecoördineerd en gecontroleerd door de POD MI. De uitgaven van het ESF bedragen ongeveer 10% van het totale budget van de EU.

### 5.4.7. Het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie in het Europees jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting

2010 was een belangrijk jaar voor de POD MI. In het tweede semester van dat jaar was België voorzitter van de Raad van de Europese Unie en het jaar 2010 werd door de Europese commissie uitgeroepen tot Europees jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Het was een hoogtepunt in de voorbije 10 jaar waar alle beleidsterreinen van de POD MI samenvielen.

Rond stedenbeleid was er de spraakmakende conferentie in Luik over multi governance en een Europees stedenbeleid. De wetenschappelijke publicatie die er op volgde 'Handbook for multilevel urban governance in Europe' is nog steeds een referentiewerk.<sup>49</sup>

De sector sociale economie organiseerde een conferentie om het Belgische model te promoten. Dat leidde ertoe dat de POD MI werd opgenomen in een expertengroep die de Europese Commissie verder adviseert over een plaats voor de sociale economie in Europa. België lag mee aan de wieg van de EU 2020 strategie die Europa op weg moet brengen naar een slimme, duurzame en inclusieve groei. Met een duidelijk doel om 20 miljoen mensen uit de armoede te halen tegen 2020.

Toenmalig Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie, Philippe Courard, legde in 2010 drie prioriteiten vast in het kader van het Belgische voorzitterschap: de strijd tegen kinderarmoede, de nood aan een minimuminkomen, de aanpak van dakloosheid. Talrijke studies, conferenties en activiteiten ondersteunden het politieke proces.

**De eerste prioriteit** was het geleidelijk invoeren van een Europees systeem van minimuminkomens. Het Belgische voorzitterschap wilde een akkoord bereiken om over een periode van tien jaar in alle lidstaten een minimuminkomen in te voeren, dat een voldoende hoge levensstandaard garandeert, met de Europese armoedegrens als norm. Het thema werd op de agenda geplaatst, maar met weinig enthousiasme onthaald. De allereerste raad die vergaderde bij de start van het Belgische voorzitterschap was precies de Raad van de ministers van sociale

zaken: ze hebben het voorstel meteen afgeschoten. Het Belgisch voorzitterschap heeft dan een peer review georganiseerd over de 'Budget Standards', een wetenschappelijke methode voor de berekening van de korf goederen en diensten die een gezin nodig heeft om waardig te leven. De resultaten van deze peer review kunnen het denkwerk over de pijler 'inkomen' van de actieve insluiting voeden. Een eerste aanzet tot een minimuminkomen kan zijn dat elke lidstaat een referentiebudget vaststelt dat als basis kan dienen voor een objectief minimuminkomen.

*“ En rond het minimuminkomen: we hebben heel wat problemen gehad om dat thema op de agenda te krijgen. Er was in het begin heel veel tegenkanting. We hebben toen iets gedaan rond standaardbudgetten, referentiebudgetten, wat toch heel wat indruk heeft gemaakt op Europa. Ik kan u zelfs zeggen dat onze eigen sociale partners eerst tegen een Europees minimuminkomen waren, want ze vonden dat de bevoegdheid van de sociale partners. Ze zagen geen verschil tussen het minimumloon en het minimuminkomen. Sedertdien hebben de sociale partners al verklaard dat er op Europees niveau een minimuminkomen moet komen. Het is niet zo dat we het werk dat we daar gedaan hebben direct hebben kunnen oogsten, maar we hebben toch heel wat pistes uitgetekend waarop we nu verder werken.”*

Julien Van Geertsom, voorzitter POD MI

*“ In het Europees Jaar tegen de Armoede en onder Belgisch voorzitterschap heeft de POD MI een hele actieve rol opgenomen, niet alleen intern in België, maar ook richting andere landen, met een stevig pleidooi naar Europa om te komen tot een Europees sociaal beleid en een minimale sociale bescherming in alle Europese landen. Wat toch*

<sup>49</sup> Tazan-Kok, T. en Vranken, J., *Handbook for Multilevel Urban Governance in Europe. Analysing Participatory Instruments for an Integrated Urban Development Commissioned by the Belgian Presidency of the Council of the European Union – Federal Public Service for Social Integration, EUKN September 2011*

*echt tegen de stroom in roeien was omdat de Europese mind set momenteel niet zo sociaal is en vooral aandacht heeft voor een vrij hard principe”*

Piet Van Schuylenbergh, directeur afdeling OCMW's Vlaamse vereniging voor steden en gemeenten

**Tweede prioriteit** was de strijd tegen de kinderarmoede. Het werk dat toen werd ingezet leidde tot de goedkeuring in 2013 door de Europese Commissie van de aanbeveling "Investing in Children: Breaking the Cycle of Disadvantage" aangenomen. De aanbeveling pleit voor het welzijn van kinderen en naleving van het gelijkheidsbeginsel, en formuleert richtlijnen voor de lidstaten om armoede te bestrijden en om kinderrechten te populariseren.

Aan de lidstaten wordt gevraagd om nationale doelstellingen te formuleren om armoede onder kinderen en sociale uitsluiting te reduceren. De financiële doelstellingen of bezuinigingen in een land mogen een kindvriendelijk beleid niet in de weg staan. Sociale investeringen en vooral het investeren in kinderen moeten integraal deel uitmaken van de strategie die de EU uit de huidige crisis moet leiden.

Er is geen uitweg uit de crisis zonder te investeren in kinderen. Van iedere lidstaat worden maatregelen verwacht.

**Het derde belangrijk thema** was de strijd tegen dakloosheid op Europees niveau. Belangrijk was de eerder besproken consensusconferentie om na te gaan hoever het gemeenschappelijke idee reikt over de strijd en de aanpak van dakloosheid.

*“ Vanuit alle hoeken van Europa heeft men heel veel lof gehad voor het Belgische voorzitterschap in het algemeen en uiteraard heeft de POD MI daar een hele grote rol in gespeeld. Er is enorm geïnvesteerd in conferenties o.a. over sociale inclusie. Eén van de prioriteiten was de voorbereiding van de aanbeveling rond bestrijding van kinderarmoede, die er nu eindelijk gekomen is. Maar ik denk ook aan de discussie over sociale diensten van algemeen nut. Er zijn verschillende thema's geweest. Natuurlijk, andere departementen en ministeries hebben ook hun steentje bijgedragen.”*

Ides Nicaise, onderzoeksleider armoede bij het HIVA en voorzitter van het interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding,

## **SAMEN TEGEN ARMOEDE. IK OOK!**

Onder het motto 'Samen tegen armoede. Ik ook.' organiseerden de OCMW's en de POD MI een grootschalige actie rond armoedebestrijding. Hiermee wilden ze het grote publiek sensibiliseren over de armoedeproblematiek in ons land en ook meer bekendheid geven aan het werk van de OCMW's. Armoede kan iedereen overkomen en iedereen moet meewerken om armoede de wereld uit te helpen. Via lokale acties waarbij het brede publiek werd betrokken, werd het armoede thema bespreekbaar gemaakt. De OCMW's realiseerden heel wat projecten waarbij mensen kwamen getuigen over hun armoede en de hulp die zij vinden bij het OCMW. Die hulp is immers veel ruimer dan alleen financiële steun en dat is weinig bekend.

# HOOFDSTUK 6

## UITDAGINGEN VOOR DE TOEKOMST

De wet op het recht op maatschappelijke Integratie was een mijlpaal in het sociale beschermingsbeleid in België en een grondige bijsturing van de wet op de OCMW's van 1976. Ze vormde het OCMW om van een mister cash tot de integrale hulpverlener die een traject op maat uitwerkt om degene die hulp nodig heeft zijn volwaardige plaats in de samenleving te laten innemen en te garanderen dat hij zijn sociale rechten ten volle kan uitoefenen. De persoon staat centraal, met al zijn problemen maar ook zijn capaciteiten, zijn zwaktes maar ook zijn sterktes. Het recht op maatschappelijke integratie doet een beroep op de solidariteit in de samenleving, solidariteit van de sterkeren naar de kwetsbaren.

“ Iemand die met een achterstand zit, om welke reden ook, heeft tijd nodig om daaruit te geraken. En als je geen solidaire samenleving hebt, die zo iemand de hand reikt, dan kom je er niet. Dan komt die daar nooit meer uit. Alleen slagen die mensen daar niet in.”

Chris Boens, expert kruispuntbank Vlaamse vereniging voor steden en gemeenten

Het verhaal van 10 jaar werken aan het recht op maatschappelijke integratie is er een met een open einde. Het verhaal gaat verder en er zijn veel verhaallijnen voor een mogelijk vervolg.

### 6.1. Een toereikend inkomen voor iedereen

Hoewel de afgelopen 10 jaar het leefloon werd verhoogd, bovenop de loutere indexering, bereikt het nog niet de Europese armoedegrens. Er moet eindelijk werk worden gemaakt van een verhoging van het leefloon tot ten minste die armoedegrens.

“ We moeten beslissen dat een hechte samenleving de dingen zo moet organiseren dat iedereen een minimuminkomen kan hebben dat toelaat menswaardig te leven.”

Christine Mahy, algemeen secretaris van het Waals netwerk voor de strijd tegen de armoede

Die nodige verhoging kan niet beperkt blijven tot het leefloon. Ook de laagste werkloosheidsuitkeringen moeten omhoog en ook de laagste lonen moeten worden opgetrokken.

“ ...in de eerste plaats het versterken van de sociale protectie. Je merkt dat de werkloosheidsuitkeringen aan het verglijden zijn naar een leefloon. Langdurig werklozen zitten bijna op het leefloon en je leest in de Regeringsverklaring dat het ook echt de bedoeling is van langdurig werklozen door te sluizen naar de sociale bijstand. Ik vind dat een zeer gevaarlijke tendens. En misschien hebben de OCMW's zich daar ook teveel toe geleend. Dat verklaart ook de toename van hun cliënteel en de overbelasting. Natuurlijk, het leefloon zelf moet ook verder omhoog. Het is al een beetje aan het toenemen, maar het moet verder omhoog. Voor een alleenstaande is het leefloon bijna een kwart te laag.”

Ides Nicaise, onderzoeksleider armoede bij het HIVA en voorzitter van het interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding

Er zijn overigens goede economische argumenten om een verhoging van de minimuminkomens door te voeren in periodes van economische crisis. Dat geld zal immers onmiddellijk terugkomen in de economie omdat mensen in armoede dat geld direct zullen uitgeven om te leven. Op die manier kan een verhoging van de minimumuitkeringen en –lonen bijdragen tot het herstelbeleid. De spaartegoeden in België waren nooit zo hoog als in de crisisperiode. Dat betekent dat wie genoeg heeft om van te leven, zijn 'overbodig' geld gaat bijhouden voor nog slechtere tijden. Dat geld komt niet in de economie.

“ *Geen verhoging van het leefloon, degressiviteit van werkloosheidsuitkeringen... ik begrijp dat niet. Die mensen hebben heel weinig om van te leven. Het is niet alsof ze een beetje meer op hun spaarrekening gaan zetten. Neen, dat gaat onmiddellijk in de economie, dat dient voor dagelijkse consumptie.*”

Christine Mahy, algemeen secretaris van het Waals netwerk voor de strijd tegen de armoede

Steeds luider wordt de vraag gesteld of de categorieën die de wet hanteert: gezinshoofd, samenwonende en alleenstaande, nog aangepast zijn aan de realiteit van mensen in armoede, van nieuw samengestelde gezinnen, mensen in co-ouderschap enzovoort.

Het is geen nieuwe vraag. Reeds bij het tot stand komen van de wetgeving klonk de roep om de individualisering van de rechten en het inkomen. De wetgever deed ook een schuchtere stap in die richting. Maar na een procedure tegen de wet werden deze bepalingen geschrapt en werden de categorieën afgestemd op de werkloosheidsreglementering.

“ *De categorieën van het leefloon corresponderen niet met de maatschappelijke realiteit: ofwel ben je een alleenstaande ofwel heb je recht op het gezinsbedrag ofwel ben je samenwonende. Maar in het bedrag van het leefloon houdt men bijvoorbeeld geen rekening met het aantal leden in een gezin. Een alleenstaande ouder met één kind krijgt hetzelfde bedrag als een koppel met drie kinderen. De financiële noden van dat koppel met drie kinderen zullen toch wel hoger liggen... Er zou een methode moeten worden voorzien waarbij men in functie van het aantal leden van een gezin een soort van toeslag krijgt. De categorieën sporen niet met de maatschappelijke realiteit.*”

Piet Van Schuylenbergh, directeur afdeling OCMW's Vlaamse vereniging van steden en gemeenten

Ook de kost van huisvesting weegt zwaar door en kan worden aangepakt. Een huurtoelage los van het leefloon betekent immers ook een feitelijke verhoging van het leefloon.

“ *Als er in het leefloon meer gedifferentieerd zou worden, zou ik niet te zeer raken aan de familiale situaties, want daar krijg je allerlei perverse effecten. Je krijgt een onderscheid tussen ouders die alleenstaand zijn of samenwonend, dat is een enorm kluwen. Het belangrijkste probleem met de uitkeringen is de kost van de huisvesting. Wij kennen in België geen systeem van bijkomende huurtoelagen wat de facto betekent dat het leefloon te laag is. Moest er een aparte huurtoelage zijn, dan was dat probleem misschien opgelost.*”

Ides Nicaise, onderzoeksleider armoede bij het HIVA en voorzitter van het interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding

Verder is de gelijkschakeling van het equivalent leefloon niet onbelangrijk. Het naast elkaar bestaan van verschillende systemen heeft weinig zin. De gelijkschakeling zou alvast de transparantie verhogen. Daarenboven is er een bijkomend voordeel van administratieve vereenvoudiging.

“ *De volgende hervorming zal gaan over het recht op maatschappelijke integratie (RMI) voor alle vreemdelingen. Want vandaag bestaan er twee systemen naast elkaar: een systeem voor financiële hulp aan asielzoekers en een ander systeem voor de nieuwkomers. Ik zie daarvoor geen enkele reden. De twee systemen zijn identiek, behalve dat het recht op maatschappelijke integratie beter is geregeld en vastgelegd zodat de rechten van de personen ook door de wet worden versterkt: het recht om gehoord te worden, het recht om zich te laten begeleiden, heel dat handvest van de sociale zekerheid is opgenomen in de wet.*”

Alexandre Lesiv, directeur-generaal POD MI

Een gemeenschappelijk sociaal beleid in Europa zou al heel wat armoede en uitsluiting kunnen voorkomen. De Universiteit Antwerpen heeft berekend hoeveel het zou kosten om in de EU alle minimuminkomens op te trekken tot de Europese armoedegrens. Dat komt op 130 miljard euro op jaarbasis. Dat lijkt een hoog bedrag, maar is slechts iets meer dan 1% van het bruto nationaal product van de 27 lidstaten.

“En je hoeft dat ook niet op één jaar te realiseren. Als je dat ziet in een strategie van armoedebestrijding over 10 jaar, dan is dat jaarlijks 0,1% van het BNP dat besteed wordt aan sociale bescherming. Zo is dat al een heel andere verhouding. Er zullen zeker lidstaten zijn die het daar moeilijk mee zouden hebben om dat te realiseren, maar daar heb je dan weer de structuurfondsen voor. Die zouden kunnen worden ingezet om in de landen die het economisch moeilijk hebben dat sociaal objectief te realiseren. Nu, dan hebben we het over tien jaar.

Maar soms hebben regeringen toch de mogelijkheid om middelen op kortere tijd te mobiliseren. Om een voorbeeld te geven, de tweede schijf van de lening aan Griekenland bedroeg ook 130 miljard euro en die is door de staats- en regeringsleiders bijeengebracht op één week tijd.”

Ludo Horemans, expert armoede en oud-voorzitter EAPN

## 6.2. Bestrijding van kinderarmoede

“Armoede is geen keuze, maar een zware erfelijke ziekte”, schrijft Celia Ledoux, columnist en schrijfster opgegroeid in armoede.<sup>50</sup> Kinderen zijn de kwetsbaarste groep in de samenleving.

De bestrijding van kinderarmoede is een grote prioriteit op alle beleidsniveaus. Het eerste nationaal plan voor de bestrijding van kinderarmoede is geen eindpunt, maar een start in de aanpak van kinderarmoede. Gecoördineerde actie is nodig, gezien de verscheidenheid aan beleidsdomeinen op verschillende beleidsniveaus die in het vizier komen. Een toereikend inkomen voor het gezin, onderwijs, gezondheidszorg, een kwaliteitsvolle woning in een kindvriendelijke buurt... de bestrijding van kinderarmoede kan niet zonder een multilevel aanpak.

“Ik geloof niet in een (19de eeuwse) overheid waar je bevoegdheden kan opsluiten in bepaalde niveaus. Je hebt de oude verticale structuren van bevoegdheidsdomeinen en die worden meer en meer doorbroken. Er zijn steeds meer overlappings en bevoegdheidsdomeinen stromen over in elkaar. Onze

*opdracht is ervoor te zorgen dat wij samen met andere niveaus doelstellingen kunnen bepalen en bereiken door daarop in te zetten. Het OCMW moet onderdeel en laatste vangnet blijven van de sociale zekerheid. Maar daarnaast is het OCMW bevoegd voor de bestrijding van armoede, een horizontale bevoegdheid. Voor de bestrijding van kinderarmoede moet er samengewerkt worden met andere organisaties en beleidsdomeinen. Voor ons is dat een sleutelgegeven, dat het OCMW moet samenwerken met anderen en wij willen hen daarin ondersteunen.”*

Julien Van Geertsom, voorzitter POD MI



50 Celia Ledoux, “Armoede is geen keuze, maar een zware, erfelijke ziekte”, De Morgen 24/06/13

Een plan voor de bestrijding van kinderarmoede is een goed instrument om iedereen aan te sporen zijn verantwoordelijkheid op te nemen, maar al die inspanningen leiden tot weinig als het basisinkomen van het gezin bedreigd wordt.

“ Een voorbeeld: na sociaal onderzoek kent men een leefloon toe aan een gezin, maar men vindt op zeker moment dat de ouders van dat gezin te weinig inspanningen doen inzake activering enzovoort, dan zeg ik : je pakt nooit dat gezin zijn leefloon af. Want die kinderen kan je toch geen verantwoordelijkheid verwijten. Dat wil niet zeggen dat we pleiten voor een blanco check, maar wel dat het gezin begeleid blijft worden en dat met die ouders verder gewerkt wordt. Maar je zet dat gezin niet zonder inkomen.”

Ludo Horemans, expert armoede en oud-voorzitter EAPN

### 6.3. De nadruk op insluiting

Heel wat activeringsmaatregelen worden momenteel opgelegd door de federale overheid en ook door haar gefinancierd. De grote vraag is wat er na de zesde staatshervorming zal gebeuren met alles wat te maken heeft met activering. Er zijn veel vragen over de toekomstige rol van de OCMW's na het Vlinderakkoord. Eén ding is zeker: het leefloon blijft federale materie. De OCMW's spelen een grote rol in de bestrijding van de kansarmoede. Ze willen die rol kunnen blijven voortzetten. Omdat een armoedebeleid maar resultaten oplevert als het gebeurt dicht bij de mensen. De OCMW's moeten niet alles alleen doen, maar ze moeten hun regierol behouden.

“ Op lokaal niveau moet het OCMW die stimulerende en aanjagende rol blijven hebben om ook andere organisaties maximaal te betrekken om samen een goed armoedebeleid te voeren.”

Piet Van Schuylenbergh, directeur afdeling OCMW's Vlaamse vereniging van steden en gemeenten

Uit een studie van de POD MI naar de resultaten voor tewerkstelling die de diensten voor arbeidsbemiddeling kunnen voorleggen en die van

de OCMW's via de activeringsmaatregelen, bleek dat OCMW's vaak veel meer succes boeken. De reden daarvoor is dat de OCMW's op maat kunnen werken. Dat maatwerk heeft succes bij die mensen. Dat maatwerk en de ontwikkelde methodieken en expertise mogen niet verloren gaan.

De POD MI kan nog meer werk maken van een bredere invulling van activering en meer nadruk leggen op sociale activering, zonder verplichting maar met een aantrekkelijk aanbod en een variatie aan mogelijkheden. Daarmee kan de samenleving actief mensen insluiten.

“ Wat we ook willen binnen brengen: op Europees niveau is er op gebied van armoede en sociale uitsluiting een heel conceptueel kader dat daar gevormd wordt en dat dan gepromoot wordt naar de lidstaten. Een heel belangrijk concept is dat van 'active inclusion'. We hebben voor Housing First alles gedaan om dat Europees concept binnen te brengen bij de lokale actoren. We zouden dat rond 'active inclusion' ook willen doen.”

Josée Goris, diensthooft armoedebestrijdingsbeleid POD MI





## MOET STUDEREN WORDEN GEFINANCIERD DOOR HET OCMW?

Is de groep studenten die een leefloon ontvangen te groot?

De vraag rijst of het niet beter zou zijn als de Vlaamse en Franse Gemeenschap hun studiefinancieringssystemen zouden aanpassen aan zowel de studiekost als de kost van levensonderhoud voor scholieren en studenten. Het grote succes van studies als activeringsmogelijkheid toont dat er een grote lacune is in het onderwijsstelsel, zeker bij allochtone jongeren.<sup>51</sup>

“Het feit dat de OCMW's moeten tussenkomen om jonge mensen toe te laten te studeren toont dat er een probleem is met de financiële toegang tot studeren. Als onderwijs zo goedkoop zouden zijn, waren, dan moet u mij eens uitleggen waarom zoveel studenten bij het OCMW zitten. Zijn het de lokale gemeenschappen, elke individuele gemeente die – althans gedeeltelijk – moet instaan voor de financiering van het onderwijs? Dat is een enorm onrechtvaardig mechanisme, de verdeling is niet billijk. Daar ligt een terechte vraag aan de samenleving. »

Christophe Ernotte, directeur-generaal van de federatie van OCMW's bij de Waalse vereniging van steden en gemeenten

51 Marjolijn De Wilde en Koen Hermans, *Studeren met een leefloon: 10 jaar praktijk*, in *Armoede in België. Jaarboek 2013*, p.265

## 6.4. Meer werk voor de POD MI, ook in Europa

Bestrijding van sociale fraude is een van de huidige beleidsprioriteiten. Fraude kan niet worden geduld. Maar daarnaast bestaat ook het probleem van de onderbescherming. Zoals er geen cijfers beschikbaar zijn over de reële omvang van sociale fraude, zijn er ook geen gegevens over het aantal geweigerde steunvragen noch over de redenen van de weigering. De organisaties die met armen werken, willen hier een prioriteit van maken. De automatische toekenning van rechten en de sensibilisering van de OCMW's gaan in de goede richting, maar er zijn meer maatregelen nodig.

De OCMW's kaarten het probleem aan van de hoge werkdruk en de financiering van het leefloon door de lokale besturen. Ze vragen onderzoek omtrent de werklust, een financiële compensatie om de verschuiving van de werklozen naar de OCMW's financieel te compenseren en het garanderen van de welvaartsvastheid.

Voor het grootstedenbeleid ligt de nieuwe focus op de federale bevoegdheden en op de samenwerking met de OCMW's in het werken aan sociale cohesie en insluiting in de stedelijke context. De transversale werking en het multilevel bestuur dat het Charter van Leipzig vooropstelt, zijn belangrijke opdrachten voor de POD MI. De dienst Grootstedenbeleid wordt sterk gewaardeerd als intermediair tussen de verschillende beleidsniveaus en in het bijzonder tussen de grote steden en Europa.

*“ De POD MI heeft altijd een grote rol gespeeld als intermediair tussen de steden en Europa. Ik hoop dat ze in de toekomst die rol zullen blijven spelen. Ze hebben ook alle federale maatregelen opgelijst voor de steden. Dat is een andere rol die ze moeten uitbouwen: de focus op het grootstedenbeleid binnen alle beleidsdomeinen. Overigens is dat ook belangrijk in de relatie met Europa. Iemand moet coördineren voor België.”*

Daniël Termont, burgemeester van Gent

In 2010, tijdens het Europees jaar voor de bestrijding van de armoede en sociale uitsluiting, speelde de POD MI een zeer belangrijke rol in het pleidooi

voor een duidelijker Europees sociaal beleid. België heeft altijd een heel sociale inbreng gehad op Europees niveau. Het economisch en sociaal klimaat in de Europese Commissie is echter gewijzigd en in heel wat lidstaten –ook in België– is er een verschuiving in het beleid gekomen. Een verschuiving die niet ten goede komt aan mensen in armoede. Een pleidooi voor meer sociaal beleid is niet vanzelfsprekend.

*“ Het is een goede zaak dat de aandacht voor Europa sterk aanwezig is. De POD MI is hier een goed voorbeeld en ze moeten dit verder ontwikkelen. Het is onze hoop dat Europa sociaal gaat worden. Een aantal prominenten realiseren zich dat Europa economisch op haar eigen grenzen aan het botsen is. Als je Europa in stand wil houden dan zal het ook sociaal moeten.”*

Jan Vranken, expert armoede – em. prof. dr.  
Universiteit Antwerpen

# SAMEN DENKEN OVER DE TOEKOMST

Armoede blijft een van de grote uitdagingen in onze samenleving. België is een welvarend land en toch leeft 15% van de bevolking in armoede. De armoede is niet gelijk verdeeld: sommige groepen hebben meer kans op leven in armoede dan anderen. Armoede is vrouwelijk, armoede is jong en armoede is gekleurd.

Het meest verontrustende is de toenemende armoede bij kinderen. Om de vicieuze cirkel van armoede te doorbreken is de strijd tegen kinderarmoede de grootste prioriteit. De armoedecijfers bleven de laatste 20 jaar ongeveer op hetzelfde peil. Dat betekent dat preventieve maatregelen broodnodig zijn.

Armoede voorkomen kan door kinderen vanaf de jongste leeftijd kansen te bieden, door te investeren in kinderen om te vermijden dat ze reeds bij de start een nooit meer in te halen achterstand oplopen. De motivatie voor de focus op kinderarmoede ligt bij de rechten van het kind, maar: "Er zijn geen arme kinderen in rijke gezinnen". Uiteraard zijn acties nodig naar de gezinnen waarin die kinderen opgroeien en een brede aanpak die alle dimensies van armoede bestrijkt.

Ons land heeft steeds ingezet op een gedeelde verantwoordelijkheid in de aanpak van armoede. Zowel lokale besturen als de centrale overheid speelden van bij aanvang een rol in armoedebestrijding. De OCMW's (en hun voorgangers) zijn daarbij van oudsher de centrale actoren. Hun terrein werd in de loop der jaren danig verbreed. Sedert 2002 is maatschappelijke integratie het hoofddoel van hun werk, waarbij activering naar werk hun belangrijkste instrument vormt, zij het niet het enige. Er werden methodieken en instrumenten ontwikkeld om maatschappelijke integratie te begeleiden. Voor de verschillende doelgroepen werden verschillende mogelijkheden voorzien. Activering kreeg al snel de bredere betekenis van sociale activering: mensen in armoede bijstaan om (opnieuw) een actieve rol op te nemen in de samenleving. De mogelijkheid voor jongeren om een leefloon te combineren met hun studies werd een bijzondere vorm van (sociale)

activering. Door het behalen van een diploma verhogen hun kansen op de arbeidsmarkt en wordt voorkomen dat ze later, eventueel samen met hun gezin, opnieuw vervallen in armoede.

De POD Maatschappelijke Integratie heeft op verschillende domeinen onderzocht hoe de lokale aanpak door het federale niveau beter kon ondersteund worden. De POD MI heeft in de eerste plaats de eigen relatie met de lokale actoren versterkt, door communicatie en overleg. Het partnerschap met de OCMW's werd nauwer aangehaald maar ook het gesprek met mensen in armoede werd georganiseerd en gestructureerd.

Met de provinciale ontmoetingsdagen en de inleefstages van medewerkers bij partnerorganisaties gaat de POD MI letterlijk naar het terrein. De centrale waarden in de missie van de POD MI zijn respect

Bijeenkomst over kinderarmoede



en diversiteit, klantgerichtheid, maatwerk en openheid voor verandering. De bereidheid tot luisteren en samenwerking vormt een rode draad doorheen het werk van de POD MI. Het is geen toeval dat de POD MI zwaar inzette op de nieuwe sociale media in het jaar van het maatschappelijk debat over tien jaar recht op maatschappelijke integratie.

Co-design werd het sleutelwoord: projecten en instrumenten worden samen met de OCMW's uitgewerkt. In voortdurende wisselwerking met het terrein werden interne procedures vereenvoudigd. Door fondsen en subsidies ter beschikking te stellen werden inhoudelijke innovatieve projecten mogelijk gemaakt. Elk OCMW kan daar voorbeelden van geven. De innovatie werd door de POD MI bovendien uitgedragen naar de andere federale overheidsdiensten, ondermeer door de tewerkstelling van ervaringsdeskundigen in de administraties.

De multidimensionale aanpak van armoede werd de focus van het verhaal. De linken tussen een 'administratieve' opdracht zoals de terugbetaling van het leefloon, de brede armoedebestrijding voor het vrij-waren van de sociale grondrechten, de sociale economie en het grootstedenbeleid werden keer op keer opnieuw bekeken en vertaald naar de praktijk met maatschappelijke integratie als doel. De veelzijdigheid van het armoedeprobleem vraagt niet alleen om een aanpak op de verschillende beleidsniveaus maar ook om een samenwerking tussen die verschillende niveaus. Het federaal armoedeplan en het nationaal plan ter bestrijding van kinderarmoede worden beide gecoördineerd door de POD MI.

Met het Belgisch voorzitterschap van de Europese Raad in 2010, het Europees jaar van de bestrijding van de armoede, kwamen alle beleidsdomeinen van de POD MI samen. De POD MI heeft toen een belangrijke rol gespeeld in het Europees debat rond armoede door een sterke agenda naar voor te schuiven. De agendapunten van toen zijn niet vergeten en worden één voor één gerealiseerd: het werk rond dakloosheid met de innovatieve aanpak van Housing First, het debat rond kinderarmoede dat resulteerde in de Europese aanbeveling 'Investing in Children: Breaking the Cycle of Disadvantage'. Het debat rond een Europees minimuminkomen is nog niet voltooid.

Ondanks al het werk dat werd verzet in die ruim tien jaar vanaf 2002 blijven er nog heel wat uitdagingen. De wet op het recht op maatschappelijke integratie heeft het discours over armoede en armoedebestrijding een nieuwe wending gegeven. Iedereen heeft het recht op een menswaardig bestaan en een plaats in de samenleving. Deze doelstelling is niet voltooid, de sociale grondrechten moeten blijvend bevochten

worden. Sociale insluiting is meer dan activeren naar werk. De eerste zorg blijft die voor een toereikend inkomen voor iedereen, in België en in Europa. De bedragen van de minimuminkomens zijn te laag om een menswaardig leven te leiden. Het leefloon, maar ook andere minimuminkomens zoals de werkloosheidsuitkering en arbeidsloon moeten verhogen. De grootste prioriteit ligt bij de strijd tegen kinderarmoede. Alle niveaus en alle beleidsdomeinen hebben hier een grote verantwoordelijkheid. Het eerste nationaal plan tot bestrijding van de kinderarmoede is een stap vooruit in de gemeenschappelijke aanpak. Met de overheveling van sommige bevoegdheden in de zesde staats hervorming wordt die samenwerking des te belangrijker.



10  
JAAR • ANS

POD  
Maatschappelijke  
Integratie  
SPP  
Intégration  
Sociale

In de laatste 10 jaar werd een vruchtbaar model van samenwerking ontwikkeld voor een sterk sociaal beleid op lokaal niveau. Het OCMW als lokale actor en de POD MI die het lokale werk ondersteunt. Samen met de andere partners staan ze garant voor uitwisseling, analyse en innovatie in een multidimensionale aanpak. De POD MI maakt de brug tussen de verschillende overheden, gaande van de lokale actoren over de nationale overheden tot Europa. Die 10 jaar staan voor een nieuw begin. De 'nieuwe wet' is niet zo nieuw meer, de 'nieuwe' POD MI is een volwassen organisatie. Dit boek is een bijdrage om de reflectie en het debat over de toekomst van de armoedebestrijding in België te stofferen. Dat debat is niet ten einde.

“10 Jaar POD MI, dat verdient een viering, want de mensen van de POD MI mogen fier zijn op het werk dat ze in die 10 jaren hebben verzet. De POD MI is nu een administratie met een duidelijke structuur en een duidelijke missie die open staat voor dialoog. De administratie ondersteunt het werk van de OCMW's in voortdurend overleg.”

Christophe Ernotte, directeur-generaal van de federatie van OCMW's bij de Waalse vereniging van steden en gemeenten



## Voormalige ministers en staatssecretarissen van de POD MI

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de ministers en staatssecretarissen die de voorbije tien jaar bevoegd geweest zijn.

1999	
2000	
2001	<b>Johan Vande Lanotte</b> Minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie
2002	
2003	<b>Marie Arena</b> Minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie, Grote Steden en Gelijke Kansen
2004	<b>Bert Anciaux</b> Minister van Mobiliteit en Sociale Economie
2005	<b>Christian Dupont</b> Minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie, Gelijke Kansen en Grootstedenbeleid
2006	<b>Els Van Weert</b> Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie
2007	
2008	<b>Christian Dupont</b> Minister van Pensioenen en Maatschappelijke Integratie
2009	<b>Marie Arena</b> Minister van Maatschappelijke Integratie, Pensioenen en Grote Steden
2009	<b>Jean-Marc Delizée</b> Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding
2010	<b>Philippe Courard</b> Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding
2011	<b>Michel Daerden</b> Minister van Pensioenen en Grootstedenbeleid
2012	<b>Maggie De Block</b> Staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Maatschappelijke Integratie
2013	<b>Paul Magnette</b> Minister van Overheidsbedrijven, Wetenschapsbeleid en Ontwikkelingssamenwerking, belast met Grote Steden (tot 2013)
2014	<b>Jean-Pascal Labille</b> Minister van Overheidsbedrijven, Wetenschapsbeleid en Ontwikkelingssamenwerking, belast met Grote Steden (vanaf 2013)

Deze interviews werden afgenomen met de ministers en de staatssecretarissen die gunstig hebben geantwoord op onze aanvragen voor interviews, aangezien niet iedereen noodzakelijkerwijs beschikbaar was bij de uitvoering van dit werk.

## Johan Vande Lanotte

### **Wat waren uw uitgangspunten als auteur van de wet van 26 mei 2002 met betrekking tot het recht op maatschappelijke integratie?**

Het belangrijkste uitgangspunt was dat als iemand bij het OCMW komt, dat niet het eindpunt is. Dat is niet een plaats waar je komt om hulp en dan eigenlijk voor de rest van je leven blijft hangen. Bij het OCMW komen en het leefloon aanvragen, dat werd een nieuw startpunt. Je start opnieuw de weg naar maatschappelijke integratie, via werk, via studies, via vrijwilligerswerk, ... maar sowieso opnieuw integreren in de maatschappij. Dat was de belangrijkste filosofie achter die nieuwe wet.

### **Welke weerstand hebt u indertijd ontmoet? en was die gerechtvaardigd?**

Op dat ogenblik zagen sommige mensen de wet als een activering te veel. Sommigen hadden de indruk dat we de mensen tot elke prijs wilden 'activeren' en men activeren werd gelijkgeschakeld met weigeren van bijstand. Er was een angst, soms overdreven, die gelukkig vandaag niet langer bestaat. Het was een schok voor sommigen om te zeggen: 'Iemand komt om hulp en het eerste waaraan men denkt is: wat kunnen we doen om die terug buiten te krijgen?' Men vreesde dat dit ten koste zou gaan van degenen die hulp nodig hadden.

### **Kan u ons uitleggen waarom u voor de benaming 'leefloon' heeft gekozen om het minimum inkomen voor mensen die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken, aan te duiden?**

Dat was eerder toevallig. Er was een uitzending op de radio over de nieuwe wet en we hebben de luisteraars gevraagd: "Wat zou een betere naam zijn?" Dat de oude naam niet goed meer was, dat was duidelijk. Het ging over 'bestaan', het 'bestaansminimum'... en bestaan dat betekent overleven, eigenlijk. Dat is inhoudelijk niet erg rijk en dat 'minimum', dat klinkt ook niet erg positief. En zo was er de suggestie van een luisteraar die zei: "Men moet daarvan kunnen leven en het is ook een soort loon voor de inspanningen die je doet". Zo zijn we dat woord beginnen te gebruiken. En dat is dan ontzettend snel ingeburgerd in het taalgebruik.

### **Het bedrag van het leefloon, is dat genoeg om menswaardig van te leven?**

Nee, ik denk het niet. Dit is geen structureel aanvaardbaar bedrag. In de zin dat, als iemand zeer lang in dit statuut blijft, dan vind ik dat bedrag niet aanvaardbaar. Natuurlijk, als we praten over een periode van een paar maanden, of van een jaar en intussen heeft men de kans om te studeren, zich te vormen, opleiding te volgen, om terug contact te leggen met zijn omgeving of om een baan te vinden... Dat is iets anders. Maar voor mensen die zeer lang in deze situatie blijven, is dat statuut niet geschikt. Veel mensen pleiten voor een specifieke statuut voor mensen die nooit zullen kunnen worden geactiveerd. Maar voor degenen aan wie men nieuwe hoop op een toekomst kan geven, is het aanvaardbaar.

### **Terugblikkend op het voorbije decennium, hoe kijkt u nu aan tegen deze wet?**

Ik zou hetzelfde doen als toen. Ik denk dat de praktijk bewezen heeft dat we daar een goede wijziging van de wet hebben gedaan. Er zouden wel wat zaken aan kunnen verbeteren. Ik vind persoonlijk dat de arbeidsrechtbanken een te scherpe controle uitoefenen op de OCMW's. Ik denk dat een OCMW meer beleidsvrijheid moet krijgen. Het is niet omdat het een recht is dat dat recht niet kan gemoduleerd worden. Het toezicht vanuit de rechtbank, vind ik, mag marginaal zijn, maar niet zo inhoudelijk als het nu is. Daar zou ik iets aan veranderen. Plus dat de wet eigenlijk relatief ongedifferentieerd is voor de verschillende soorten mensen. We hebben wel wat mogelijkheden om jonge mensen te laten studeren en dergelijke meer. Maar bijvoorbeeld de hele problematiek van nieuwkomers in onze maatschappij, mensen die vanuit een ander land naar hier komen, ... Daarvoor is onze benadering toch te uniform, terwijl dat toch een andere situatie is. Ik denk dat meer differentiatie goed zou zijn. Maar in de grond denk ik nog altijd dat dit een vrij goede wet gebleken is.

# Jean-Marc Delizée

## Hoe hebt u uw verantwoordelijkheid als staatssecretaris voor armoedebestrijding ervaren?

Tijdens de vorming van de regering Letermé I in het voorjaar van 2008 was het de eerste keer dat de strijd tegen de armoede werd gezien als een specifieke bevoegdheid binnen de federale regering. Ik legde de eed af op 20 April 2008. Die nieuwe functie heb ik vorm gegeven en, tot op zekere hoogte, ook een beetje geforceerd. Ik stelde mezelf onmiddellijk deze vraag: hoe zal de sector actief in de strijd tegen de armoede reageren? Het antwoord op die vraag was unaniem positief: de sector, in de drie gewesten van het land, was zeer verheugd dat men een politieke gesprekspartner kreeg op ministerieel niveau. De periode was bevorderlijk voor de dialoog: de voorbereiding van het Europees jaar voor de bestrijding van armoede (2010), het Belgisch voorzitterschap van de EU en de vooruitzichten van de EU 2020-strategie. Het is met grote bescheidenheid dat ik deze verantwoordelijkheid opnam, wetende dat ik geen wonderrecept had, geen wonderstokje... Anderzijds heb ik met niet aflatende vastberadenheid het probleem van de armoede op de politieke agenda gezet en gepleit voor een transversale en gecoördineerde beleidsaanpak.

## Wat zijn uw belangrijkste verwezenlijkingen en wat waren de belemmeringen voor de uitvoering van uw beleid?

Op 4 Juli 2008 keurde de regering Letermé een federaal 'plan ter bestrijding van de armoede' goed. Een primeur in België! Het plan telde 59 maatregelen en was het resultaat van een brede dialoog met de belanghebbenden in het veld en beleidsmakers. De focus lag op een transversale visie van de strijd tegen armoede met doelstellingen in zes gebieden: een menswaardig minimuminkomen, toegang voor iedereen tot kwalitatieve gezondheidszorg, integratie door werkgelegenheid, fatsoenlijke huisvesting voor iedereen, gegarandeerde toegang tot energie en voor iedereen toegankelijke openbare diensten.

In de nasleep kwam er een verbetering van de koopkracht voor de doelgroepen: een welzijnstoeslag voor de laagste uitkeringen, verhoging van de pensioenen, met inbegrip van de inkomensgarantie voor ouderen, verhoging van het minimumloon, verhoogde kinderbijslag voor eenoudergezinnen,...Ik merk dat de doelstellingen van dit plan opnieuw te vinden zijn in het tweede federale plan dat is aangenomen door de regering Di Rupo. Daarin wordt onze visie behouden: transversaliteit, mobilisatie van alle belanghebbenden en overheden, sensibilisering van de publieke opinie.

In januari 2009, na een vruchtbare dialoog met de gewesten en gemeenschappen, zag de Interfederale armoedebaarometer het licht. Het is een onmisbaar instrument om de doelstellingen te bereiken: het geeft de nodige transparantie om het democratisch debat te voeren en als sensibiliseringsinstrument.

Ook de eerste federale prijs voor de strijd tegen de armoede werd in maart 2009 uitgereikt in de aanwezigheid van de Koning. Dialoog en de uitwisseling van goede praktijken blijven een effectief actiemiddel in België. Ook de voorbereiding van het Europees jaar en het Belgisch voorzitterschap stimuleerden enorm.

De hinderpalen waren de chronische politieke instabiliteit die deze periode kenmerkte en de financiële crisis die uitbrak in september 2008, met alle gevolgen vandien voor de overheidsbegroting.

## Wat zijn volgens u de huidige prioriteiten, de uitdagingen voor het beleid maatschappelijke integratiebeleid?

De financiële, economische en budgettaire crisissen hebben de dynamiek gebroken die 10 jaar gelden ontstond in de strijd tegen de armoede. We moeten dit maatschappelijke probleem terug in de kern van de politieke prioriteitenplaatsen. Mag 2014 een nieuwe impuls geven aan deze zware uitdaging met onze wensen vertaald in concrete maatregelen.



# Paul Magnette

## **Wat zijn uw verwezenlijkingen als minister verantwoordelijk is voor grote steden?**

De regeringsovereenkomst voorzag de overdracht van bevoegdheden naar de regio's. Als minister van grote steden, was het mijn missie om de institutionele discussies over het onderwerp voor te bereiden. Ik heb bereikt dat het grootstedenbeleid niet wordt beschouwd als een usurperende bevoegdheid.<sup>52</sup>

Ik heb dan ook de vernieuwing van de stadscontracten nog kunnen realiseren tot de uitvoeringsbesluiten. Deze verlenging was belangrijk met het oog op de budgettaire moeilijkheden van de steden en gemeenten. Niet vergeten dat het grootstedenbeleid nog steeds meer dan 500 nabijheidsbanen financiert.

## **Hoe was de relatie met de POD Maatschappelijk Integratie ?**

Het grootstedenbeleid is sinds haar oprichting diep geworteld in doelstellingen rond sociale cohesie. De heroriëntering naar federale bevoegdheidsgebieden versterkt de noodzaak om samen te werken rond kwesties zoals sociale integratie, de strijd tegen de armoede, de actie ten gunste van daklozen, asielzoekers, Roma...

## **Wat zijn volgens u de uitdagingen en prioriteiten voor een doeltreffend grootstedenbeleid in de toekomst?**

Steden zijn plaatsen waar welvaart geprocudeerd wordt, maar ze worden ook geconfronteerd met een hoger percentage van bijzonder kwetsbare personen en met kosten voor dienstverlening aan de stad en haar achterland. Daarom moet steun aan grote stedelijke centra blijven bestaan. We moeten versnippering van middelen vermijden en de verschillende beleidsniveaus moeten gezamenlijke acties uitvoeren om een dynamiek van verandering te creëren, met name in de meest achtergestelde gebieden.

---

*52. Dat zijn beleidsdomeinen die strikt genomen tot de regio's behoren, maar waarbinnen de federale overheid nog actief is*

# Philippe Courard

## **Hoe hebt u uw verantwoordelijkheid ervaren als staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding?**

Het is belangrijk dat Maatschappelijke Integratie duidelijk benoemd wordt als specifiek bevoegdheidsterrein. Daarmee geeft een Regering aan dat de zorg voor alle burgers centraal staat, ook voor diegene die het al of niet tijdelijk wat moeilijk hebben. Ik heb dit altijd als een belangrijke verantwoordelijkheid opgevat. Temeer omdat ik moest vaststellen dat met de opkomende crisis het aantal hulpvragen opliep.

## **Wat zijn uw belangrijkste realisaties als staatssecretaris en welke hindernissen hebt u ontmoet ?**

De crisis maakt dat de druk op mensen stijgt ; We blijven geconfronteerd met veel te hoge armoedecijfers. Terwijl diezelfde crisis ook drukt op de overheidsfinanciën, waardoor de roep om besparingen groter wordt. Die besparingen zijn uiteindelijk niet op de middelen Maatschappelijke Integratie gekomen. Al mag ons dat niet meteen tevreden stellen. Nog steeds is de kloof tussen wat we aan middelen kunnen investeren in mensen en de armoederisico drempel te groot. Zo wordt armoede bestendig. Dat armoede over de generaties doorloopt, moeten we ten alle prijze vermijden. Daarom heb ik me ingespannen om kinderarmoede op de agenda te zetten. Dat is gelukt op Europees vlak vanuit het Voorzitterschap dat ik mee heb mogen ondersteunen. Dat is ook gelukt op Belgisch vlak, getuige het kinderarmoedeplan dat nu is goedgekeurd. Er is nog werk aan de winkel, maar alles begint met inzicht.

## **Wat zijn volgens u de huidige prioriteiten in het beleid voor maatschappelijke integratie ?**

Binnen de bevoegdheden die me nu zijn toebedeeld, zoals gezin of gehandicaptenbeleid, probeer ik steeds de focus op diegene die het het zwaarst te verduren krijgt te houden. Als we voor de meest achtergestelden iets kunnen doen, dan is dat goed voor iedereen. Daarom geef ik in de voorbereiding van een hervorming van de wet die de tegemoetkomingen voor gehandicapten regelt, aandacht aan het wegwerken van armoede bij die doelgroep. Dit moet ook de focus voor Maatschappelijke Integratie blijven : structureel werken op een geïntegreerde manier met bijzondere aandacht voor de zwaksten.

# Christian Dupont

## Hoe hebt u uw verantwoordelijkheid ervaren als minister voor Maatschappelijke Integratie?

Sociale integratie is ongetwijfeld onder al de bevoegdheden die ik had degene die me het meest heeft getekend. Ik was belast met de opvolging van het Algemeen Verslag over de Armoede 10 jaar na het voor het eerst verscheen. Toen ontdekte ik de realiteit en de ernst van het fenomeen via de 10 bijeenkomsten die we organiseerden in onze provincies. Ik heb toestanden gezien die ik nooit had vermoed: hoe men soms zeer snel in armoede kan verzeilen, de enorme moeilijkheden die mensen in armoede ondervinden, maar ook hun voorbeeldige moed als ze geconfronteerd worden met toestanden en misverstanden.

## Wat zijn uw belangrijkste realisaties als minister?

Schematisch:

- de welvaartsvastheid van de uitkeringen
- het mazoutfonds
- de strijd tegen de digitale kloof
- de creatie van 450 noodwoningen
- een nieuw rapport over de armoede « Afschaffing van de Armoede » met 219 maatregelen
- de bestending van het beleid rond deelname aan sociale, culturele en sport –activiteiten

## Wat zijn volgens u de huidige prioriteiten en uitdagingen in het beleid voor maatschappelijke integratie?

We moeten blijven werken aan maatschappelijke integratie zodat al onze burgers in waardigheid kunnen leven. Dit vereist een huisvestingsbeleid voor allen, een onderwijsbeleid dat gevoelig is voor de problemen van kansarme kinderen en een beleid van sociale hulp en begeleiding die mensen terug op eigen benen zet. Want als we snel in armoede verzeilen dan kan men er ook uit ontsnappen. Daarom moeten verenigingen die werken met kansarmen blijvend worden ondersteund in hun inspanningen.

Om dit te bereiken, moeten we er voortdurend aan herinneren dat er geen samenleving is zonder solidariteit en geen solidariteit zonder een rechtvaardiger belastingstelsel.

# VOOR WIE MEER WIL WETEN

## Bronnen

Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie

Omzendbrieven van de POD Maatschappelijke Integratie aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn

Jaarverslagen 2002 – 2012 van de POD Maatschappelijke Integratie

Guy Coppieters, Archief van de programmatorische federale overheidsdienst maatschappelijke integratie, armoedebestrijding, sociale economie en grootstedenbeleid, Brussel, april 2009

## Websites

[www.mi-is.be](http://www.mi-is.be)

[www.armoedebestrijding.be](http://www.armoedebestrijding.be)

[www.canonsociaalwerk.eu](http://www.canonsociaalwerk.eu)

<http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid/eu-silc/armoede/>

## Literatuur

- Stijn Baert, Bart Cockx en Dieter Verhaest, Overeducation at the Start of the Career: Stepping Stone or Trap? (May 2012) published in: Labour Economics, 2013
- Bouckaert, N. & Schokkaert, E., A first computation of non-take-up behavior in the 'leefloon'. FLEMOSI discussion paper 6. Centrum voor Economische Studietoel. KU Leuven, 2011
- Casman M.T., Vranken J., Dierckx D., Deflandre D., Campaert G., Ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting. Pioniers van innovatie in de Belgische Federale Openbare diensten. Antwerpen, 2010
- Lizette Caymax, Tewerkstelling als alternatief voor het bestaansminimum? Verslag van een actie-onderzoek in vijf Vlaamse Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, HIVA – Leuven, 1988
- Maggie De Block, Nationaal kinderarmoedebestrijdingsplan. Kinderarmoede bestrijden en het welzijn van kinderen bevorderen. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie, 2013
- Virginie De Potter en Lief Vandevort, Samen tegen armoede. Ik ook. Een uitgave van de POD Maatschappelijk Integratie, Brussel, 2011
- Danielle Dierckx, Het OCMW : (hoe)lang zal het (nog) leven ?, in Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2005, Leuven
- Danielle Dierckx, Nicolas Van Herck en Jan Vranken (eds.), Armoede in België. Jaarboek 2010. Leuven, 2010
- Danielle Dierckx e.a. (red.) Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2012, Leuven: Acco
- EAPN & Eurochild, Towards children's well-being in Europe. Explainer on Child Poverty in the EU. Brussel: EAPN (European Anti-Poverty Network) & Eurochild, 2013

- Heckman, J.J., The Case for Investing in Disadvantaged Young Children. DICE, 6 (2), 2008
- Bernard Hubeau, De doorwerking van de sociale grondrechten in de Belgische Grondwet: over de maximalisten en de minimalisten, in Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 1995, Leuven
- Celia Ledoux, "Armoede is geen keuze, maar een zware, erfelijke ziekte", De Morgen 24/06/13
- Pauwels, F., Sannen, L., Van Regenmortel, T. & Steenssens, K., Onderbescherming en proactief handelen. Samen op zoek naar oorzaken en remedies in Zuid-Oost Vlaanderen, OCMW Visies, 2, 2011
- Willy Lahaye, Isabelle Pannecoucke, Jan Vranken en Ronan Van Rossem (eds), Armoede in België, Jaarboek 2013, Leuven, 2013
- Raeymaeckers P., Nisen L., Dierckx D., Vranken J. en Casman M.-T., Activering binnen de Belgische OCMW's. Op zoek naar duurzame trajecten en goede praktijken, onderzoek in opdracht van de POD MI, Brussel, 2009
- Guy Standing, The Precariat. The New Dangerous Class, Bloomsbury, London, 2011
- Steenssens, K., Degavre, F., Sannen, L., Demeyer, B. & Van Regenmortel T. o.l.v. Demeyer, B. & Van Regenmortel, T. Leven (z)onder leefloon. Deel 1: Onderbescherming onderzocht, HIVA, KU Leuven, Leuven, 2007
- Ludo Struyven, Vicky Heylen & Line Van Hemel (2010), De (nog) niet bemiddelbaren: een verloren groep op de Antwerpse arbeidsmarkt? Een onderzoek in opdracht van vzw Werk en Economie van de stad Antwerpen in het kader van het samenwerkingsverband stad Antwerpen – OCMW-Antwerpen – VDAB, HIVA-KU Leuven, Leuven.
- Greet Van Dooren, Janne Kuppens, Julie Druetz, Ludo Struyven & Abraham Franssen, Sociale activering, tussen actief burgerschap en betaalde arbeid. Een verkennend onderzoek naar de praktijk van sociale activering in de Belgische OCMW's. Onderzoek in opdracht van de POD MI, HIVA, KU Leuven, 2012
- Jan Vranken, Dirk Geldof en Gerard Van Menxel, eds. 1995. Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1995. Leuven/Amersfoort
- Jan Vranken, Willy Lahaye, Anneline Geerts en Catherine Coppée (eds), Armoede in België. Jaarboek 2012, Leuven 2012
- Tasan-Kok, T. en Vranken, J., Handbook for Multilevel Urban Governance in Europe. Analysing Participatory Instruments for an Integrated Urban Development Commissioned by the Belgian Presidency of the Council of the European Union – Federal Public Service for Social Integration, EUKN September 2011
- Tien jaar sociale stadsontwikkeling. StadScontracten – HuiSveStingScontracten, een uitgave van POD Maatschappelijke Integratie, 2009
- Welzijnsbarometer 2011. Brussels Armoederapport. Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel.

Ontwerp: [www.commotie.be](http://www.commotie.be)

VU: POD Maatschappelijke Integratie, Armoede-  
bestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid  
Julien Van Geertsom  
Koning Albert II-laan 30 • 1000 Brussel

**[www.mi-is.be](http://www.mi-is.be)**

© Copyright 2014

**Op 26 mei 2002 werd de wet op het recht op maatschappelijke integratie goedgekeurd.** De wet was een mijlpaal in het sociale beleid in België en een grondige bijsturing van de wet op de OCMW's van 1976. Ze vormde het OCMW om van een mister cash tot een integrale hulpverlener die een traject op maat uitwerkt voor wie hulp nodig heeft. De wet wil mensen helpen om hun volwaardige plaats in de samenleving in te nemen en hun sociale rechten garanderen. De persoon staat centraal, met al zijn problemen maar ook zijn capaciteiten, zijn zwaktes maar ook zijn sterktes. Het recht op maatschappelijke integratie doet een beroep op de solidariteit in de samenleving.

Bij toeval werd ook in 2002 de Copernicushervorming doorgevoerd, waarbij de federale structuren grondig werden gewijzigd. De POD Maatschappelijke Integratie is een product van die hervorming. De sociale grondrechten, verankerd in art. 23 van de Grondwet, en de wet op het recht op maatschappelijke integratie zijn de pijlers van het armoedebestrijdingsbeleid. Ze vormen het kader voor de eerste opdracht van de POD MI. Grootstedenbeleid en sociale economie zijn twee andere opdrachten van de POD MI, die nieuwe inzichten toevoegen aan de bestrijding van armoede en de bevordering van sociale cohesie.

De POD MI heeft sedert zijn oprichting een hele expertise uitgewerkt rond die verschillende thema's. Het werd een moderne organisatie waar samenwerking en inspraak centraal staan.

**We kijken in dit boek terug op wat er in die 10 jaar gebeurde, maar denken ook aan de toekomst en het werk dat nog wacht.**

POD MI | SPP IS

