



## Prioriteiten en verwachtingen van Mensen in Armoede voor een krachtig sociaal Europees beleid

Aanbevelingen voor een betere federaal en  
Europees armoedebelid  
van het Belgisch Netwerk tegen Armoede

2024



#### Contact

Caroline Van der Hoeven

Tel: +32 (0)2 265.01.53

GSM: +32 (0)474 55.96.11

Email: [CAROLINE.VANDERHOEVEN@BAPN.BE](mailto:CAROLINE.VANDERHOEVEN@BAPN.BE)

[www.bapn.be](http://www.bapn.be)

<b>Inleiding.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Waardig inkomen: de basis voor een waardig bestaan.....</b>	<b>6</b>
Inleiding.....	6
Analyse: Europese Raadsaanbeveling over Minimuminkomen: doelstellingen en implementatie in België.....	7
Federale aanbevelingen.....	11
Europese aanbevelingen.....	12
<b>2. Digitalisering van overheidsdiensten en non-take-up.....</b>	<b>13</b>
Inleiding.....	13
Analyse.....	15
Federale aanbevelingen.....	18
Europese aanbevelingen.....	18
<b>3. Komaf met dak- en thuisloosheid.....</b>	<b>20</b>
Inleiding.....	20
Analyse.....	21
Federale aanbevelingen.....	23
Europese aanbevelingen.....	24
<b>4. Europese Kindgarantie: betaalbare, gezonde en duurzame voeding voor iedereen.....</b>	<b>26</b>
Inleiding: kansen in de Europese Kindgarantie.....	26
Analyse.....	28
Nationale aanbevelingen.....	30
Europese aanbevelingen.....	30

## Inleiding

Van 1 januari tot 30 juni 2024 is België voorzitter van de Europese Unie (EU). Dit betekent dat ons land dan aan het roer staat van de EU en haar stempel zal drukken op het Europees beleid en de implementatie ervan in de Europese lidstaten. Voor het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding (BAPN) is het van essentieel belang dat mensen in armoede kunnen participeren aan het Belgisch Voorzitterschap van de EU en specifiek m.b.t. de beslissingen die genomen worden op vlak van armoedebestrijding en sociaal beleid.

*Participatie is nodig om te vermijden dat maatregelen worden ingevoerd die mensen in armoede meer obstakels dan oplossingen bieden.*  
– Maxim De Jonge, dichter, filosoof en persoon met armoede-ervaring

Het sociaal luik van het Belgisch Voorzitterschap van de EU staat in het teken staan van de voorbereiding van het sociaal programma van de volgende Europese instellingen die na de Europese verkiezingen van juni 2024 de EU zullen besturen. In dit kader zal onder het Belgisch Voorzitterschap van de EU de Verklaring van Terhulpen aangenomen worden. In deze Verklaring zullen voorstellen en aanbevelingen staan voor nieuwe acties om de Europese sociale agenda, waarvoor het huidig kader de Europese Pijler van Sociale Rechten is, te realiseren. Minister van Armoedebestrijding en Maatschappelijke Integratie, Karine Lalieux, draagt aan dit proces bij door rond 4 prioritaire thema's te werken, met name inkomen, digitale inclusie, dak- en thuisloosheid en de kindgarantie.

*België wil één van de Europese motoren voor sociale inclusie en bescherming zijn. Het Belgisch Voorzitterschap van de EU biedt de mogelijkheid om deze mooie ambitie te bevestigen. Om hiertoe te komen is er geen geheim: de basis is de participatie van de mensen zelf voor wie het sociaal beleid bestemd is.*  
– Karine Lalieux, Minister van Armoedebestrijding en Maatschappelijke Integratie tijdens de Europese Ontmoeting van Mensen in Armoede (Madrid, 2023)

In 2023 heeft BAPN een traject doorlopen met mensen in armoede om hen voor te bereiden op het Belgisch Voorzitterschap van de EU. We hebben met hen verschillende overlegmomenten georganiseerd rond de prioritaire thema's van Minister Lalieux. Wij hebben in 2023 ook bijgedragen aan de seminaries die de POD Maatschappelijke Integratie ter voorbereiding van het voorzitterschap georganiseerd heeft, samen met onze leden en mensen in armoede. Op basis van deze processen hebben wij de analyses en aanbevelingen van mensen in armoede rond de 4 thema's van Minister Lalieux gebundeld in dit rapport. Wij wensen op deze manier de visie en standpunten van mensen in armoede kenbaar te maken zodat ze door het Belgisch Voorzitterschap van de EU in rekening gebracht kunnen worden.

## Over BAPN

Het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding (BAPN) heeft als doel het bestrijden van de structurele oorzaken van armoede en sociale uitsluiting over heel België. BAPN concentreert zich op het adviseren, ondersteunen en beïnvloeden van het federaal en Europees beleid en vertrekt hiervoor steeds vanuit de ervaring van mensen die in armoede leven.

Om de stem van mensen in armoede op het federale en Europese beleid te vertegenwoordigen werkt BAPN nauw samen met zijn leden, de vier regionale netwerken armoedebestrijding en hun aangesloten verenigingen waar armen het woord nemen. Het betreft de volgende netwerken:

- het Vlaams Netwerk tegen Armoede (NTA)

- le Réseau de Lutte contre la Pauvreté (RWLP)
- le Forum – Bruxelles contre les Inégalités (Le Forum)
- het Brussels Platform Armoede (BPA)

BAPN is ook lid van het Europees Netwerk Armoedebestrijding (EAPN), het grootste netwerk dat op Europees niveau de belangen en rechten verdedigt van mensen in armoede.

# 1. Waardig inkomen: de basis voor een waardig bestaan

## Aanbevelingen rond toereikende en toegankelijke inkomens en toegang tot de arbeidsmarkt en sociale diensten

### Inleiding

In België leven meer dan 2 miljoen mensen (of 18,7% van de bevolking) in armoede of sociale uitsluiting. Meer dan 1,5 miljoen mensen (of 13,2%) moeten zien rond te komen met een inkomen dat zich onder de Europese armoedegrens<sup>1</sup> bevindt.<sup>2</sup> Deze cijfers zijn onaanvaardbaar hoog voor een welvarend land zoals België.

Leven in een context waar er een gebrek is aan financiële middelen heeft grote gevolgen op alle levensdomeinen: mensen stellen medische bezoeken uit, besparen zodanig op energie dat ze niet meer warm koken of bijna geen douches meer nemen, leven in woningen van slechte kwaliteit die een negatieve impact hebben op hun gezondheid, raken verstrikt in schulden en zien geen perspectief meer wat een negatieve impact heeft op hun mentale gezondheid, hun kinderen lopen schoolachterstand, enz. Ook op vlak van werk en het kunnen participeren aan de samenleving heeft het leven in monetaire armoede een negatieve impact: door de continue stress komt men in een tunnelvisie terecht en is er weinig tot geen mentale ruimte voor lange-termijndenken. Dit is echter net nodig om vooruit te kunnen plannen om een opleiding te volgen, een job te vinden en zijn/haar (gezins)leven te organiseren.<sup>3</sup>

Het gebrek aan een waardig inkomen verhindert niet alleen dat mensen een waardig bestaan kunnen leiden, het heeft ook enorme negatieve maatschappelijke nadelen. Het garanderen van een waardig inkomen voor iedereen is m.a.w. een essentiële investering in onze bevolking, economie en samenleving in haar geheel.

Reeds meer dan 30 jaar staat het belang van adequate inkomens op de Europese agenda. Zo keurden de Europese lidstaten in 1992 de Raadsaanbeveling inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming goed.<sup>4</sup> In 2008 volgde de Aanbeveling van de Europese Commissie over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten.<sup>5</sup> Naast inclusieve arbeidsmarkten en toegang tot kwaliteitsvolle diensten, zette deze Aanbeveling het belang van adequate inkomensbescherming centraal zodat éénieder een waardig leven in alle levensstadia kan leiden.

Ook in de huidige Europese sociale agenda, waarvan het kader bepaald wordt door de Europese Pijler van Sociale Rechten<sup>6</sup>, zijn adequate minimuminkomens één van de prioriteiten. De Europese Pijler werd in 2017 door alle Europese instellingen goedgekeurd en stelt 20 beginselen voorop om tot een sterker sociaal Europa te komen en opwaartse sociale convergentie tussen de Europese lidstaten te bevorderen. De armoededoelstelling waartoe deze sociale pijler moet bijdragen is om tegen 2030

---

<sup>1</sup> De armoedegrens bevindt zich op €1.336 voor een alleenstaande en €2.868 voor een gezin met twee volwassenen en twee kinderen.

<sup>2</sup> Statbel (2023): <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/armoede-en-levensomstandigheden/risico-op-armoede-sociale-uitsluiting#news>

<sup>3</sup> Zie schaarstetheorie.

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992H0441>

<sup>5</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008H0867>

<sup>6</sup> [https://commission.europa.eu/document/download/765aded1-bf0f-4b5e-86c6-bb94b34d8df5\\_en?filename=proclamation-pillar\\_en.pdf&prefLang=fr](https://commission.europa.eu/document/download/765aded1-bf0f-4b5e-86c6-bb94b34d8df5_en?filename=proclamation-pillar_en.pdf&prefLang=fr)

15 miljoen mensen in de EU uit armoede te halen. Beginsel 14 van de sociale pijler betreft minimuminkomen en stelt: *“Iedereen die over onvoldoende middelen beschikt, heeft het recht op adequate voorzieningen voor een minimuminkomen om in alle levensfasen een waardig leven te kunnen leiden, en op praktische toegang tot goederen en diensten die de zelfredzaamheid van mensen bevorderen. Voor mensen die tot werken in staat zijn, moeten de voorzieningen voor een minimuminkomen worden gecombineerd met prikkels om (weer) actief te worden op de arbeidsmarkt.”* Om dit beginsel om te zetten in de praktijk bepaalt het actieplan<sup>7</sup> van de Sociale Pijler dat een Europese Raadsaanbeveling over minimuminkomen aangenomen dient te worden.

Deze Europese Raadsaanbeveling, genaamd “Toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie”<sup>8</sup> werd op initiatief van de Europese Commissie door de Europese lidstaten op 30 januari 2023 goedgekeurd.

## Analyse: Europese Raadsaanbeveling over Minimuminkomen: doelstellingen en implementatie in België

De Europese Raadsaanbeveling “Toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie” (hierna Raadsaanbeveling over minimuminkomen) is een belangrijke mijlpaal om minimuminkomens in de Europese Unie te verbeteren. Het centrale doel van de raadsaanbeveling is om een waardig leven te garanderen aan iedereen in alle fasen van het leven. Er zijn tevens drie belangrijke deeldoelstellingen: (1) recht op een waardig en adequaat inkomen; (2) toegang tot een waardig minimuminkomen en (3) toegang tot de arbeidsmarkt en (sociale) diensten.

In dit hoofdstuk nemen we de deeldoelstellingen onder de loep en bekijken we hoe deze op dit moment geïmplementeerd worden in België. We hebben ook aandacht voor de governance en monitoring die door de raadsaanbeveling voorzien worden om vooruitgang te maken in het garanderen van een waardig inkomen voor iedereen, in België en de hele Europese Unie.

### RECHT OP EEN WAARDIG EN ADEQUAAT INKOMEN

*Ik leef sober, maar toch is het moeilijk om rond te komen. Elke maand sluit ik af met nul euro. Dit brengt een grote druk met zich mee, je hebt geen controle over je eigen situatie*

– Persoon met armoede-ervaring

De aanbeveling stelt dat minimuminkomens en andere (financiële) voordelen moeten zorgen voor een robuust sociaal vangnet. Als maatstaf voor een adequaat minimuminkomen wordt er verwezen naar de Europese armoededrempel.<sup>9</sup> Ook de referentiebudgetten en andere vergelijkbare maatstaven worden vermeld (art. 5). De lidstaten worden aanbevolen om regelmatig het minimuminkomen te evalueren en indien nodig aan te passen om de toereikendheid van de inkomenssteun te vrijwaren (art. 6). Om gendergelijkheid, de inkomenszekerheid en de economische onafhankelijkheid van vrouwen, jongvolwassenen en personen met een handicap te bevorderen, dienen lidstaten de mogelijkheid te voorzien om het minimuminkomen voor individuele leden van het gezin aan te vragen (art. 8).

<sup>7</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A102%3AFIN&qid=1614928358298#PP1Contents>

<sup>8</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15094-2022-INIT/nl/pdf>

<sup>9</sup> De armoededrempel in SILC is vastgesteld op 60% van het mediaan equivalent inkomen voor de hele bevolking. Het percentage mensen dat een equivalent inkomen heeft dat lager is dan deze drempel, geeft de totale armoedegraad.

Al meer dan 10 jaar pleiten de partners van het Belgian Minimum Income Network<sup>10</sup> voor het optrekken van de uitkeringen boven de Europese armoedegrens. Nadat het al tweemaal in de vorige regeerakkoorden had gestaan, werden er tijdens deze legislatuur eindelijk stappen vooruitgezet om de laagste uitkeringen en inkomens substantieel te verhogen. Dat deze beleidsbeslissing een belangrijke impact heeft gehad op de armoede en sociale ongelijkheden in ons land, blijkt uit de laatste analyses van de armoedecijfers. Eén van de conclusies van het rapport “Analyse van de evolutie van de sociale situatie en sociale bescherming in België” van de FOD Sociale Zekerheid is dat de versterking van de inkomensbescherming geleid heeft tot een daling van het armoederisico en een verbetering van de levensomstandigheden van preciaire gezinnen. Het heeft ook gezorgd voor een toename van de doeltreffendheid van de sociale transfers sinds 2019. Toch besluit het rapport dat ondanks de verhogingen de meeste minimumuitkeringen zich nog steeds ver onder de Europese armoedegrens bevinden.<sup>11</sup> Slechts een aantal sociale minima, met name de minimumpensioenen, de inkomensgarantie voor ouderen en de minima voor personen met een handicap halen de armoededrempel, weliswaar enkel voor alleenstaanden. Hoewel de Europese raadsaanbeveling over minimuminkomen duidelijk refereert naar een maatstaf om de inkomenssteun aan personen met onvoldoende middelen op te trekken, zoals de Europese armoededrempel, kent deze laatste nog steeds geen wettelijke basis in België.

M.b.t. het regelmatig herbekijken en bijsturen van inkomenssteun in functie van de toereikendheid ervan kunnen wij in België terugvallen op de automatische indexering en de toepassing van de welvaartsenveloppe. Hoewel dit belangrijke instrumenten zijn, is er meer nodig om ervoor te zorgen dat de sociale minima tot ten minste aan de Europese armoededrempel gebracht worden en hier gelijke tred mee houden. Daarom pleiten wij voor een jaarlijkse evaluatie van de sociale minima aan de Europese armoededrempel en het doorvoeren van de nodige bijstellingen waar nodig.

Door art. 8 van de Europese raadsaanbeveling wordt de deur geopend voor de individuele toepassing van sociale rechten en de afschaffing van het statuut samenwonende. Het huidige statuut van samenwonende, waardoor uitkeringen worden ‘afgeroomd’, zorgt al jaren voor problemen. De verminderingen in tarief staan niet in verhouding tot de ‘besparing’ op de uitgaven dat samenwonen met zich meebrengt. Veel feitelijke situaties worden ten onrechte als samenwonen gecatalogeerd. In andere gevallen is het gemeenschappelijk deel van de uitgaven zo gering dat een gezamenlijke behandeling van het gezinsinkomen niet zinvol is. Het ‘tarief samenwonende’ verhindert bovendien vaak vormen van solidariteit die maatschappelijk wenselijk zijn (bv. daklozen opgevangen door particulieren, meerderjarige kinderen opgevangen door hun ouders, senioren die solidair willen wonen). Het zorgt ook voor ongewenste vormen van afhankelijkheid (bv. bij een scheiding). Mensen zien zich door het statuut beperkt in hun keuzevrijheid over met wie ze willen samenleven of hoe ze vorm willen geven aan hun gezinsleven. Het statuut samenwonende is daardoor een belangrijke oorzaak van armoede en uitsluiting. De laatste jaren werden er reeds een aantal belangrijke stappen gezet om in bepaalde gevallen deze besparingsmaatregel van de jaren ‘80 terug te draaien. Zo werd het statuut samenwonenden sinds januari 2021 afgeschaft voor de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap en recent ook in het kader van mensen die het statuut van artiest hebben. Tijdens recente crisissituaties, zoals in het geval van de covidpandemie, de

---

<sup>10</sup> Het Belgian Minimum Income Network wordt gecoördineerd door BAPN en bestaat uit de netwerken armoedebestrijding, vakbonden, mutualiteiten, andere middenveldorganisaties en wetenschappers. Samen ijveren zij voor het verhogen van de toereikendheid en de toegankelijkheid van de minimumuitkeringen en – inkomens in België.

<sup>11</sup> FOD Sociale Zekerheid, (2022), *Analyse van de evolutie van de sociale situatie en sociale bescherming in België*, <https://socialezekerheid.belgium.be/nl/publicaties/analyse-van-de-evolutie-van-de-sociale-situatie-en-sociale-bescherming-belgie>



overstromingen van 2021 en de opvang van Oekraïense vluchtelingen wordt het statuut samenwonende ook niet toegepast.

### TOEGANG TOT EEN WAARDIG MINIMUMINKOMEN

*Als we naar het OCMW gaan om hulp te vragen, realiseren we ons niet dat ze ons om het even wat kunnen geven om te tekenen, want voor ons zijn ze er om ons te helpen, omdat we het nodig hebben. We zeggen niet tegen onszelf dat we voorzichtig moeten zijn, want we vertrouwen ze zozeer dat we vergeten dat we er ook problemen mee kunnen hebben. Nu vraag ik me af wie ik kan vertrouwen'*  
– Persoon met armoede-ervaring

M.b.t. het garanderen van de toegankelijkheid van het minimuminkomen stelt de Europese aanbeveling dat toegangscriteria niet mogen discrimineren op basis van leeftijd (bijvoorbeeld door lagere bedragen of toekenningsvoorwaarden voor jongvolwassenen) en voor mensen zonder vast adres (wat belangrijk is voor mensen die dak- of thuisloos zijn). Ook de duurtijd van legaal verblijf dient evenredig te zijn (art. 9.a). Verder dient de middelentoetsing redelijk te zijn (art. 9.b) en moet de behandeling van de aanvraag in de praktijk uiterlijk 30 dagen na het indienen van de aanvraag genomen te worden (art 9.c). Om de non-take up van inkomenssteun tegen te gaan moeten administratieve lasten verminderd worden en aanvraagprocedures vereenvoudigd te worden (art 10). Art. 13 verwijst eveneens naar de opmaak van een inclusieplan waarin maatregelen ter bevordering van tewerkstelling en sociale inclusie worden opgenomen (wat in België overeenkomt met het zogenaamde GPMI).

Het Belmod-project <sup>12</sup> legde in haar eindrapport (juni 2022) bloot dat in België tienduizenden mensen hun sociale rechten uit de sociale bijstand niet opnemen ten gevolge van diverse drempels en een gebrek aan informatie. 40 tot 50 % van de potentieel gerechtigden op leefloon genieten niet van dit recht. Voor de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) gaat het over 60 tot 70 %.

M.b.t. discriminatie op basis van toegangscriteria stellen we dat er nog heel wat problemen zijn aangaande het referentieadres dat de toegang tot sociale rechten voor personen in de dak- en thuisloosheid dient te verzekeren (zie hoofdstuk over dak- en thuisloosheid). We zien ook problemen m.b.t. de redelijkheid van de middelentoetsing, zoals bijvoorbeeld het systematisch opvragen van bankafschriften van de afgelopen 6 maanden bij het sociaal onderzoek, een praktijk die we voortdurend blijven tegenkomen ondanks de instructies van de POD MI ter zake. In verschillende gevallen die we zijn tegengekomen, wordt de termijn van 30 dagen voor de behandeling van de aanvraag, hoewel dit wettelijk vastgelegd is, niet gerespecteerd. Een onderdeel van het probleem zijn de zogenaamde "onthaalsepots". Zo worden aanvragen niet altijd geregistreerd bij het eerste contact met het onthaal, krijgen mensen geen ontvangstbewijs of wordt hen gezegd dat ze eerst een afspraak moeten maken en dat ze dan pas een aanvraag kunnen doen. Verder leiden de hoge bewijslast ten laste van de aanvrager, de administratieve doolhoven en de gebrekkige werking van de overbevraagde eerstelijns hulpverleners tot onderbescherming.

Het spanningsveld tussen de nood aan begeleiding en de druk die op de sociale assistenten wordt gelegd om te controleren zijn ook oorzaken waarom mensen hun recht op sociale bijstand niet kunnen of willen laten gelden (bijvoorbeeld door te zware voorwaarden, te complexe procedures of het gevoel

---

<sup>12</sup> Belmod, (2022), *De non-take-up van sociale bijstand in België: beleidsvoorstellen*, [https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/sociaal-beleid-vorm-geven/belmod/eindrapport\\_belmod\\_nl.pdf](https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/sociaal-beleid-vorm-geven/belmod/eindrapport_belmod_nl.pdf)

van stigma). Een voorbeeld waar dit spanningsveld heel erg speelt is het Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie (GPMI), een contract dat gerechtigden dienen te ondertekenen wanneer zij een leefloon, het laatste sociale vangnet, wensen te ontvangen. Dit contract legt extralegale voorwaarden op en mensen kunnen gesanctioneerd worden, en dus uitgesloten worden van hun laatste financiële middelen om te overleven. De kans dat er iets misloopt is niet ondenkbaar. Zo weten mensen vaak niet dat ze een GPMI ondertekend hebben, wat de voorwaarden en wat de gevolgen zijn als deze niet voldaan worden. Er worden in bepaalde gevallen onrealistische voorwaarden opgelegd, terwijl de noodzakelijke sociale ondersteuning ontbreekt. De dreiging van de sanctie is een constante bron van stress voor leefloongerechtigden en heeft een negatieve impact op de relatie met hun sociaal werker en het begeleidingstraject dat zij volgen.<sup>13</sup>

### TOEGANG TOT DE ARBEIDSMARKT EN (SOCIALE) DIENSTEN

De Europese raadsaanbeveling stelt dat de toegang tot de arbeidsmarkt vergroot kan worden door de mogelijkheid te voorzien om inkomenssteun met inkomsten uit werk te combineren, arbeidskansen in de sociale economie te bevorderen en de overgang naar werk te vergemakkelijken door ondersteuning tijdens of na stages, mentorschap, counseling en steun voor het behoud van banen (art. 11). Toegang tot kwaliteitsvolle diensten moet zorgen voor een goede omkadering (art. 12). We denken hier bijvoorbeeld aan kinderopvang, gezondheidszorg, energie en huisvesting. De raadsaanbeveling zegt dat er best een verschil is in de hoogte van het loon en de uitkering, maar ook dat er geen bewijs is dat behoorlijke minimumuitkeringen een ontradend effect zouden hebben op werk. Belangrijk zijn eerder een goede jobbegeleiding en degelijke kinderopvang.

In België zien we steeds vaker dat sommige politici en opiniemakers ballonnetjes oplaten dat de minimumuitkeringen te hoog zijn en leiden tot werkloosheids- en inactiviteitsvallen. Voorstellen om minstens €500 te voorzien tussen lonen en uitkeringen steunen helemaal niet op wetenschappelijk bewijs. Wetenschappelijk onderzoek toont echter wel aan dat verlaagde uitkeringen de werkloosheid *niet* doen dalen. Integendeel, een OESO-rapport van juni 2022<sup>14</sup> laat zien hoe de invoering van de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen niet geleid heeft tot hogere tewerkstelling. In 2018 werd dat trouwens al wetenschappelijk aangetoond door Lehwess-Litzmann & Nicaise (HIVA-KU Leuven)<sup>15</sup>, alsook onder leiding van Cockx (UCLouvain)<sup>16</sup>. Waardige uitkeringen zijn net nodig om mensen aan de slag te krijgen. Als je naar de verhalen luistert van mensen in armoede, zij die ervaring hebben met de effecten van armoede, wordt het vlug duidelijk hoe moeilijk het is om uit de stress te geraken om te kunnen rondkomen en voldoende mentale ruimte te hebben om een job te zoeken. Hoe armoede je bandbreedte versmalt en op lange termijn plannen onmogelijk maakt is trouwens ook wetenschappelijk bewezen. Daarnaast wordt er vaak – terecht – gewezen naar de kosten voor kinderopvang, kledij en mobiliteit die samengaan met een job. Maar werk zoeken kost ook geld. In plaats van het verschil tussen werk en werkloosheid te vergroten door mensen nog meer de armoede in te duwen, wordt dus beter werk gemaakt van toereikende minimumlonen.

---

<sup>13</sup> BAPN (2021), *Het GPMI: te veel uitsluiting, te weinig begeleiding*, <https://bapn.be/storage/app/media/bpn-001-20-rapport-gpmiv3-1.pdf>

<sup>14</sup> OESO (2022), *The effect of declining unemployment benefits on transitions to employment: Evidence from Belgium*, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/cba7af24-en.pdf?expires=1695026552&id=id&accname=guest&checksum=4F19C8ABFB9239787FD0B0B1F687C10B>

<sup>15</sup> Lehwess-Litzmann, R., Nicaise, I. (2018). *Social protection, employment and poverty dynamics in the EU: re-assessment from a social investment perspective*, in RE-INVEST Working Paper Series D5.3, <https://zenodo.org/record/3258350>

<sup>16</sup> Cockx, B., Decoster, A., Dejemepe M., Spinnewijn, J., Van der Linden, B., (2018), *Une baisse plus rapide des allocations de chômage est-elle à recommander ?*, in Regards Economiques, <https://ojs.uclouvain.be/index.php/regardseco/article/view/16293/15113>

## GOVERNANCE EN MONITORING

Hoewel de Europese raadsaanbeveling over minimuminkomen geen harde wet is, waarbij er bij overtreding of niet-naleving naar de rechtbank gestapt kan worden, werd het door alle Europese lidstaten, waaronder België, goedgekeurd en heeft het een belangrijke morele waarde.

Op gebied van governance en monitoring beveelt de raadsaanbeveling de lidstaten aan om belanghebbenden meer inspraak te geven in de opzet, de uitvoering, de monitoring en evaluatie van regelingen op gebied van minimuminkomen (art. 14.c). De lidstaten worden ook gevraagd om voortdurend de uitvoering van beleid inzake inkomenssteun te evalueren (op basis van uitgesplitste gegevens) en aanpassingen aan te brengen om de doelstellingen van deze raadsaanbeveling te verbeteren (art 15.a). Europese lidstaten dienen verder op gezette tijden de Commissie te informeren over de reeks maatregelen die genomen zijn of genomen zullen worden om deze raadsaanbeveling uit te voeren in het kader van bestaande mechanismen, zoals de open coördinatiemethode en het Europees Semester (art. 15.c).

Aan de Europese Commissie wordt gevraagd om samen met de lidstaten in het Comité voor sociale bescherming te blijven samenwerken aan het benchmarkingskader inzake minimuminkomen en de beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van relevante indicatoren en gegevens te verbeteren (art. 16.a). Daarnaast moet om de drie jaar een gezamenlijk verslag van de Europese Commissie en het Comité voor sociale bescherming inzake de voortgang bij de uitvoering van deze raadsaanbeveling opgesteld worden (art. 16.c).

BAPN verwelkomt dat het Belgisch Voorzitterschap van de EU op 18 januari de conferentie “minimuminkomen, naar een vangnet voor iedereen” heeft georganiseerd. Op deze conferentie hebben de sociale ministers in de EU een jaar na de goedkeuring van deze raadsaanbeveling een informeel overleg gehad om een stand van zaken op te maken over de invoering en de voortgang ervan. De verwachtingen van de lidstaten over het programma van de volgende Europese Commissie (2024-2029) m.b.t. dit onderwerp werden eveneens besproken.

Om werkelijk vooruitgang m.b.t. de implementatie van de Europese raadsaanbeveling te bekomen en zo een waardig inkomen voor iedereen in België en de EU te garanderen is het van belang dat zowel België als de andere Europese lidstaten een prioriteit maken van de governance- en monitoringsmaatregelen van de raadsaanbeveling en een ambitieus programma m.b.t. minimuminkomen voor de volgende Europese Commissie voorstellen, onder meer in de Verklaring van Terhulpen die tijdens het Belgisch Voorzitterschap opgesteld zal worden. In deze Verklaring van Terhulpen zullen voorstellen en aanbevelingen opgenomen worden voor een nieuw actieplan ter uitvoering van de Europese Pijler van Sociale Rechten na de Europese Verkiezingen van juni 2024.

## Federale aanbevelingen

**BAPN roept op dat in het volgend federaal regeerakkoord de volgende maatregelen worden opgenomen:**

**1) Zorg dat iedereen beroep kan doen op toereikende en toegankelijke inkomens door:**

- Het optrekken van de laagste uitkeringen en inkomens tot boven de Europese armoedegrens.
- Het wettelijk verankeren van de Europese armoededrempel.
- Een jaarlijkse evaluatie van de sociale minima aan de Europese armoededrempel en het doorvoeren van de nodige bijstellingen waar nodig.

- Een correcte en volledige toepassing van de indexeringen en de welvaartsenveloppes.
  - Stopzetting van de uitholling van rechten door een versterkte voorwaardelijkheid.
  - Afschaffing van het GPMI en van sancties door het OCMW. Uitwerking van een echt begeleidingsinstrument dat zowel de betrokkene als het OCMW engageert in een positief project voor de betrokkene en dit op basis van vertrouwen (en niet sancties).
- 2) Het afschaffen van het statuut samenwonende, rekening houdende met de volgende criteria:**
- Het garanderen van een minimuminkomen boven de Europese armoedegrens voor iedereen.
  - Een einde maken aan situaties van afhankelijkheid.
  - Ervoor zorgen dat iedereen de vrijheid heeft om vorm te geven aan zijn/haar gezinsleven.
  - Een oplossing zoeken voor de afgeleide rechten.

## Europese aanbevelingen

Ter uitvoering van de Europese raadsaanbeveling over minimuminkomen roept BAPN België op om:

- 1) Een toetsing te maken van de realiteit van het gebruik van de sociale bijstand in België aan de Europese raadsaanbeveling over minimuminkomen op basis van uitgesplitste gegevens en in samenwerking met het sociale middenveld en rechthebbenden zelf.
- 2) Hierover te rapporteren in het Europees Semester, de open coördinatiemethode en andere governance mechanismes op Europees niveau.

In het kader van het Belgisch Voorzitterschap vraagt BAPN aan België om:

- 1) Een ambitieus programma over minimuminkomen voor de volgende Europese Commissie (2024-2029) voor te stellen in het kader van de Verklaring van Terhulpen.
- 2) Op basis van het voorziene voortgangsrapport van de Europese Commissie en het Comité voor sociale bescherming en het benchmarkingkader, en in opvolging van de informele ministersontmoeting over minimuminkomen van 18 januari 2024, **op tafel leggen dat een formele ministersontmoeting georganiseerd moet worden. Deze dient te leiden tot Council Conclusions** ter ondersteuning van de voortgang van de Europese raadsaanbeveling.
- 3) Promoten van een intensieve samenwerking tussen de Europese lidstaten in het Minimum Inkomen Netwerk (MINET) ten einde wederzijds leren en het uitwisselen van goede praktijken aan te moedigen ter ondersteuning van de implementatie van de Europese raadsaanbeveling. Het betrekken van de Europese vertegenwoordiging van mensen in armoede bij dit netwerk.

## 2. Digitalisering van overheidsdiensten en non-take-up

### Aanbevelingen voor een inclusieve digitale samenleving met een menselijk gelaat

#### Inleiding

Het plan NextGenerationEU, bedoeld om de Europese economie nieuw leven in te blazen na de schok van de pandemie, was een beslissend keerpunt in het Europese digitaliseringsbeleid. "Europa digitaal maken" stond namelijk tussen de 5 ambities van het plan. De middelen die bij deze gelegenheid vrijkwamen - het grootste budget dat ooit in Europa is uitgegeven - werden verdeeld onder de lidstaten op voorwaarde dat ze ten minste 20% ervan zouden besteden aan digitalisering.

Om deze ambities qua digitalisering waar te maken, heeft de Europese Commissie een roadmap opgesteld - het Path to the Digital Decade (december 2022) - met een budget (7,5 miljard euro) en doelstellingen in de vorm van een "digitaal kompas". Dit digitaal kompas geeft de 4 prioritaire gebieden aan voor de acties die de EU en haar lidstaten in de toekomst zullen moeten ondernemen: vaardigheden, overheden, infrastructuren en bedrijven. In het kader van haar herstelbeleid zal België 27% besteden van het budget van NextGenerationEU dat door Europa is toegewezen, d.w.z. 1,6 biljoen euro verdeeld over de verschillende entiteiten van het Belgische institutionele landschap.

In september 2023 heeft de Europese Commissie de eerste nationale rapporten gepubliceerd op haar website, die een momentopname tonen van de vooruitgang die elk land boekte in de verwezenlijking van het Europese Digitale Plan 2030. Volgens dit rapport doet België het beter dan het Europese gemiddelde als het gaat om de digitalisering van haar overheidsdiensten: de vooruitgang naar de Europese doelstelling om 100% van de essentiële overheidsdiensten online beschikbaar te maken tegen 2030 wordt geëvalueerd op 81 %, tegenover een gemiddelde score van 77 % in de rest van de EU. 88% van de burgers maakt gebruik van digitale toegang tot openbare diensten, vergeleken met een gemiddelde van 72% in de rest van de EU<sup>17</sup>. De itsme®-applicatie, één van de beveiligde identificatiemiddelen die geïntegreerd zijn in alle Belgische overheidsportalen en in die van 900 privébedrijven, is geïnstalleerd op de telefoons van 6,7 miljoen Belgen. Dat is 80% van de bevolking tussen 16 en 74 jaar.

Dit betekent echter niet dat de Belgen in het algemeen enthousiast zijn over de digitalisering van publieke en private diensten. In 2022 verklaarde 46% van de Belgen moeilijkheden te hebben ondervonden bij het gebruik van e-administratie<sup>18</sup>, zonder echt verschil naargelang het opleidingsniveau van de ondervraagden. In de laatste Digimeter<sup>19</sup> gaf de helft van de Vlamingen aan dat ze liever via offline kanalen communiceren met de overheid en openbare diensten. Terwijl zei 38% van de Walen die werden bevraagd in het kader van de Barometer 2023 van de digitale maturiteit van de Waalse burgers dat ze aarzelden om een digitale applicatie te gebruiken uit angst om een fout te maken die ze niet zouden kunnen rechtzetten<sup>20</sup>.

Het is ook vermeldenswaard dat digitale moeilijkheden meer voorkomen bij de sociaaleconomisch zwakkeren. Naast de problemen die men ondervond door moeilijkheden bij het gebruik van een

<sup>17</sup> European Union (27/09/2023), [Digital Decade Country Report 2023, Belgium](#)

<sup>18</sup> Bonnetier, C., Brotcorne, P., Wagener M. (2023), *Barometer van de digitale inclusie 2023*. Rapport te publiceren op <https://www.mi-is.be/fr/themes/e-inclusion/digilab>, in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie

<sup>19</sup> L. De Marez, D. Schuurman, et al. (2022), [imec.digimeter 2022. Digitale trends in Vlaanderen](#), Imec

<sup>20</sup> Agence du Numérique (9/11/2023), [Baromètre 2023 de maturité numérique des citoyens wallons](#)

website of app (16,5% van de respondenten), technische bugs (17,5%) of elektronische handtekeningen (20%)<sup>21</sup> - waarvan 46% van de Belgen zegt die te hebben ondervonden in 2022 - is er het verhoogde risico op digitale uitsluiting voor iedereen met een laag inkomen, een laag opleidingsniveau of een invaliderend gezondheidsprobleem. De laagst opgeleiden, de armsten en de alleenstaanden zijn oververtegenwoordigd onder degenen die zeggen geen gebruik te maken van e-administratie<sup>22</sup>. Deze kansarme profielen vertegenwoordigen ook de meerderheid van de mensen die thuis geen internetverbinding hebben. In Vlaanderen heeft één werkloze op zes geen e-mailadres. En terwijl 46% van de mensen tussen 16 en 74 jaar iemand anders om hulp heeft gevraagd om toegang te krijgen tot essentiële online diensten, vroeg 50% van de mensen die een probleem ervoeren geen hulp aan derden. Ook hier zijn de meest precaire profielen, zoals werkzoekenden met een laag inkomen, alleenstaanden en eenoudergezinnen, in de meerderheid. Alle cijfers tonen het aan: in armoede leven houdt een een groter risico in op digitale uitsluiting. We zullen hieronder nog zien dat het omgekeerde ook waar is.

We dienen vast te stellen dat ondanks deze vaststellingen, de doelstellingen die de EU heeft vastgelegd in haar digitale plan *Path to the Digital Decade*, op federaal niveau vertaald door het #SmartNation plan, puur kwantitatief zijn. Het DESI<sup>23</sup> en de *Digital Decade Country Reports* richten zich op de mate van digitalisering van Europa en zijn burgers, zonder op enig moment de gevolgen van dit proces te meten. Het kwalitatieve aspect van deze hervormingen is momenteel erg onduidelijk. Zijn op deze manier gedigitaliseerde diensten efficiënter? Toegankelijker? Meer inclusief? Voor een groter aantal burgers? Hoeveel mensen hebben zelf itsme<sup>®</sup> geïnstalleerd op hun telefoon? Hoeveel gebruiken het zelfstandig? Hoeveel mensen vertrouwen deze taak toe aan een andere persoon?

De DESI-indicatoren die de digitale prestaties van Europa en haar lidstaten meten, houden ook geen rekening met de indirecte kosten van de digitalisering: hoeveel kost het een samenleving om een deel van haar bevolking haar administratieve autonomie te ontnemen? Om deze taken af te schuiven op diensten en maatschappelijk werkers die het toch al zwaar hebben in deze tijd van opeenvolgende crises? Om de last en verantwoordelijkheid voor bepaalde cruciale procedures af te wentelen op de schouders van de bevolking, en voor degenen die zijn uitgesloten van digitale technologie, op die van een buur, een naaste of niet-gespecialiseerde zorgverleners, die niet altijd hiertoe zijn opgeleid of gebonden zijn aan een ethische code??

We vinden ook geen spoor terug omtrent de evaluatie van mogelijke discriminatie van mensen die geen gebruik maken van digitale diensten: er zijn echter veel gevallen gedocumenteerd van niet-digitale administratieve procedures die langzamer of duurder zijn voor burgers die voor deze alternatieve kanalen kiezen ... als deze al bestaan.

We beginnen te geloven dat digitalisering plaatsvindt onder de dekmantel van ongedocumenteerde overtuigingen: de overtuiging dat digitale technologie goedkoper en efficiënter is, ecologischer, onontkoombaar, en dat ze sowieso synoniem staat voor vooruitgang. In de bedrijfs wereld is echter al vastgesteld dat de non-kwaliteit van de digitalisering reële, significante en meetbare financiële en ecologische kosten met zich meebrengt<sup>24</sup>. Waar wachten we nog op om dit risico en/of deze kosten te beoordelen voor de openbare en essentiële diensten?

---

<sup>21</sup> Bonnetier, C., Brotcorne, P., Wagener M., *ibid*

<sup>22</sup> Bonnetier, C., Brotcorne, P., Wagener M., *ibid*

<sup>23</sup> De DESI (Digital Economy and Society Index) vat de digitale prestatie-indicatoren samen die zijn ontworpen om de vooruitgang van EU-landen op het gebied van digitalisering te volgen.

<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld Sloim E. (16/11/2022), [Coûts de la non qualité dans le numérique : invisibles et omniprésents](#), Journal du Net

We zouden graag de vraag kunnen stellen aan de drijvende krachten achter de verschillende digitaliseringsprocessen. Maar het versnipperde landschap van de Belgische instellingen en de afstand tot de Europese instellingen zijn gemakkelijke excuses voor zij die deze dialoog met de vooral meest kwetsbare burgers, niet willen of niet overwegen aan te gaan. In te veel gevallen moet het maatschappelijk middenveld achteraf in actie komen om te wijzen op de inbreuken op grondrechten die worden veroorzaakt door inadequate, ingrijpende of gebrekkige digitale oplossingen. Bijvoorbeeld in Brussel, rond de digitale ordonnantie of de ontoegankelijkheid van bepaalde vakbonden en ziekenfondsen na de COVID-crisis. Op het vlak van burgerparticipatie, en meer bepaald die van mensen in armoede, valt het te betreuren dat er geen andere vertegenwoordiging van het middenveld dan economische actoren is in de Digital Minds, de deskundigengroep waarmee de Staatssecretaris voor Digitalisering zich heeft omringd om de digitale roadmap van België tot 2030 te schrijven. In tegenstelling tot privéspelers zoals Google en Microsoft.

## Analyse

Zoals we eerder zagen, loopt wie leeft in precare omstandigheden een hoger risico op digitale uitsluiting. Helaas is het omgekeerde ook waar: een gebrek aan IT-apparatuur, een veilige, kwaliteitsvolle verbinding of digitale vaardigheden kan armoede veroorzaken, of verzwaren. Bijvoorbeeld wanneer hierdoor schulden worden veroorzaakt of de toegang tot werk belemmerd wordt. Het risico op bestaansonzekerheid kan ook schuilen in onvolledige of gebrekkige digitale procedures. Bijvoorbeeld wanneer een bug burgers verhindert om hun rechten uit te oefenen of toegang te krijgen tot bepaalde steunmechanismen. Maar in veel gevallen is het de digitalisering zelf die bijdraagt tot sociale uitsluiting. Bijvoorbeeld wanneer een beslissing afhangt van de manier waarop een formulier is ontworpen of vertaald, wanneer er geen mogelijkheid is om vragen te stellen, nuances aan te brengen of aanvullende informatie te geven bij het invullen.

### DIGITALISERING EN NON TAKE-UP

*“Op het gebied van toegang tot overheidsdiensten resulteert [de dematerialisering van procedures en relaties tussen het publiek en de overheid] in het de facto creëren van een nieuwe vorm van voorwaardelijkheid: digitale voorwaardelijkheid.”<sup>25</sup>*

**De digitalisering van de maatschappij, en van de openbare en essentiële diensten in het bijzonder, werpt bijkomende obstakels op** in de toch al moeilijke weg van mensen in armoede. De cijfers, de studies en de getuigenissen van de meest getroffen tonen aan dat, hoewel de moeilijkheden die zich voordoen bij e-administratie iedereen aangaan<sup>26</sup>, mensen die in armoede leven er meer worden aan blootgesteld, ze weinig of geen hulp kunnen inroepen van hun omgeving en moeten omgaan met de ernstigere gevolgen van deze moeilijkheden. In een recente analyse van het instituut IACCHOS (UCLouvain) laten de cijfers van StatBel<sup>27</sup> uit 2022 zien dat hoe lager het opleidingsniveau, het inkomen of het aantal gebruikte toestellen, hoe minder mensen gebruik zullen maken van e-

---

<sup>25</sup> Kimri M., Legros. P., Lequesne-Roth C. (2021), [Livre blanc – La digitalisation du service public : pour une éthique numérique inclusive](#), Observatoire de l'éthique publique

<sup>26</sup> Bonnetier, C., Brotcorne, P. ; Wagener M. (2023), *ibid.* Zoals eerder gezien, volgens dit rapport zei 46% van de bevolking, d.w.z. bijna één Belg op twee, dat ze minstens één probleem hadden ondervonden bij het gebruik van e-administratie, zonder dat er een echt verschil werd opgemerkt naargelang het opleidingsniveau van de ondervraagden.

<sup>27</sup> *ibid.* Bij de laagst opgeleiden maken 4 op de 10 mensen geen gebruik van e-administratie, tegenover 1 op de 10 bij de hoogst opgeleiden. Van de mensen met de laagste inkomens maken 3 op de 10 geen gebruik van e-administratie, tegenover 1 op de 10 bij de hoogste inkomens. Onder mensen die slechts één toestel hebben om verbinding te maken met internet, maken 5 op de 10 geen gebruik van e-administratie, vergeleken met 1 op de 10 voor mensen met meerdere apparaten (computer, smartphone, tablet...).

administratie. Dit is een paradox als men bedenkt dat dit mensen zijn die vaak in contact staan met de overheid en dat de doeltreffendheid van het socialezekerheidssysteem als instrument in de strijd tegen armoede afhangt van deze contacten. O.w.v. de digitale barrières stuiten mensen in armoede vaak op gesloten digitale deuren wanneer ze proberen te communiceren met de overheid - of het nu gaat om een aanvraag bij hen in te dienen of om te antwoorden op hun vragen. Degenen die er wel in slagen om deze digitale deuren te openen, lopen nog een ander risico: deze om in een digitale impasse terecht te komen. Dit komt omdat de binaire taal van de digitale technologie, die per definitie bestaat uit 0 en 1, vakjes, vooraf gedefinieerde scenario's en standaarden, niet goed past bij de vaak onstabiele en complexe situatie van mensen die in armoede leven. Als je in onzekere omstandigheden leeft, de ene job na de andere doet, oplossingen bij elkaar scharrelt voor huisvesting, eten en verwarming, is de situatie van de volgende dag zelden vergelijkbaar met die van de dag ervoor. Deze factor is al lang geïdentificeerd als een oorzaak van non-take-up<sup>28</sup>. De aantasting van de grondrechten van de meest kwetsbaren door deze nieuwe voorwaardelijkheid bij de toegang tot openbare en essentiële diensten heeft dramatische gevolgen (inkomensverlies, onmogelijkheid om zich in te schrijven als werkzoekende, schuldenlast, enz.) Deze vaststelling, waarop de afgelopen drie jaar sterk werd gehamerd, heeft weinig gehoor gekregen bij de beleidsmakers. In het Brusselse Gewest bijvoorbeeld heeft de regering, ondanks een sterke mobilisatie van verenigingen en digitaal uitgesloten personen die fysieke loketten voor alle openbare diensten eisen, zich onderscheiden door haar standvastigheid in het doorzetten van een project om alles digitaal te maken zonder tegelijkertijd een kwaliteitsvolle fysieke onthaaldienst te garanderen. Als gevolg hiervan zien duizenden zeer kwetsbare mensen, verloren in het administratieve en digitale labyrint, af van hun sociale rechten, waardoor de toch al onthutsende cijfers van non-take-up volgens het eindrapport van het Belmod-project<sup>29</sup> alleen maar stijgen.

#### DIGITALE EN OOK ADMINISTRATIEVE VAARDIGHEDEN

De alternatieven voor digitale diensten, of het nu gaat om fysieke loketten of telefonische permanenties - met een mens aan de andere kant van de lijn die binnen een redelijke tijd antwoordt - zijn tot nul gereduceerd in de nasleep van de COVID-crisis (in banken, ziekenhuizen, openbaar vervoer, ziekenfondsen, gemeenten, vrijetijdscentra, enz.). Aangezien de digitalisering van de overheidsdiensten de menselijke interactie in real time tussen burgers en openbare instellingen drastisch heeft verminderd, werd een andere oorzaak van non-take up nog versterkt, namelijk de administratieve kloof. Kunnen we echt van Jan of Mieke met de Pet verwachten dat ze de subtiliteiten van de sociale wetgeving beheersen, laat staan het ingewikkelde Belgische systeem? Alleen voor een scherm, niet in staat om hun situatie uit te leggen aan een ambtenaar die het kan vertalen in administratieve termen, geven mensen in armoede het des te sneller op wanneer ze op een ondoordringbaar digitaal formulier stuiten.

---

<sup>28</sup> Zie bijvoorbeeld Noël L. (2021), [Niet gebruik van rechten en bestaansonzekerheid in het Brussels Gewest](#), Brussels Studies

<sup>29</sup> Uit het [eindrapport van het Belmod-project \(juni 2022\)](#) blijkt dat 40% tot 50% van de mensen die potentieel recht hebben op een leefloon, dit niet ontvangen. Voor de IGO is dit 60-70% en voor de verwarmingstoelage 80%. En voor het BVT-statuuut is dit 40% tot 50% van de mensen tussen 18 en 64 jaar en 20% tot 25% van de mensen ouder dan 65 jaar.



*De gebruikte woordenschat is complex. Ook al druk ik me goed uit in het Frans, het is niet mijn moedertaal. Sommige woorden zijn moeilijk te begrijpen; als ik iets niet begrijp, moet ik een vriend om hulp vragen en stel ik het uit tot later. Dan vergeet ik het te vragen... Het is ook moeilijker om het iemand te laten nalezen op je smartphone. En het is klein, dus het is moeilijker om fouten op te merken.*

– Noëllie, militante de vécu et facilitatrice en prévention des inégalités

De specificiteit van administratieve taal in combinatie met de afwezigheid van een bemiddelaar leidt ook tot fouten. Hoewel iedereen dit kan ervaren of heeft ervaren, zijn de gevolgen vaak dramatisch voor mensen die in armoede leven. Als je een verkeerd vakje aanvinkt, verlies je een deel van je inkomen; als je je aanmeldt om facturen digitaal te ontvangen op een e-mailadres dat je nooit opent; als je een reeks ongewenste gebeurtenissen in gang zet die resulteren in het verlies van het voogdijrecht voor een kind... Dit zijn slechts enkele van de situaties die we tijdens onze verschillende consultaties hebben gehoord. We zagen dat gezien het belang van administratieve kwesties voor mensen die in armoede leven, de verenigingen het aantal permanenties en noodoplossingen heeft uitgebreid om deze gecombineerde digitale en administratieve kloof te overbruggen. En dat ze uitgeput de taak vervullen die vroeger werd uitgevoerd door het onthaalpersoneel aan de verschillende overheidsloketten. Het gevolg is dat de strijd tegen armoede structureel verstoord wordt, een situatie waaruit niemand als winnaar tevoorschijn zal komen.

#### DIGITALISERING: NOG EEN VORM VAN UITSLUITING

**Digitale uitsluiting** bedreigt niet alleen de toegang tot sociale rechten. Ze **versterkt ook de psychosociale mechanismen die het welzijn en gevoel van eigenwaarde van mensen in armoede aantasten**. Digitalisering maakt armoede en verschillen in levensstijl nog zichtbaarder en legt de kwetsbaarheid van mensen in armoede verder bloot. Bijvoorbeeld wanneer je je kinderen niet kunt voorzien van voldoende digitale apparatuur voor school. Het voedt het gevoel van marginaliteit, van niet mee te tellen, van er niet "bij te horen". Bijvoorbeeld wanneer je niet digitaal kunt betalen in een winkel vol andere klanten. Voor degenen die dagelijks de eindjes aan elkaar moeten knopen, neemt het ook veel kansen weg om verbinding te maken, om te bestaan in de ogen van een ander mens. Bijvoorbeeld wanneer je geen reden meer hebt om je tot iemand te richten om een koffie of een hamburger te bestellen. Het ondermijnt ook de onafhankelijkheid van veel burgers die voorheen perfect autonoom waren. Bijvoorbeeld analfabeten die geen 1 of 2 kunnen typen om door het doolhof van telefoonmenu's te navigeren. Gevoelens van schaamte en een aangetast zelfbeeld leiden tot isolement en sociale eenzaamheid.

*Het ergste aan leven in armoede is dat je je niet op je plaats voelt. Zelfs bij de bakker bekeken de mensen me raar omdat ik niet met mijn bankkaart of smartphone kon betalen.*

– Anonieme getuigenis van een persoon met ervaring in armoede

*Mijn kinderen doen alles voor me. Vroeger, toen ik naar België gekomen ben, deed ik alles zelf aan de loketten. Nu, met de digitale technologie, kan ik het niet meer zelf doen.*

– Anonieme getuigenis van een analfabeet

## Federale aanbevelingen

- 1) **Openbare en essentiële diensten moeten altijd toegankelijk zijn op basis van het principe click-call-connect.** Digitale, telefonische en menselijke loketten beantwoorden aan verschillende behoeften en zijn dus complementair. Daarom is het belangrijk om altijd voldoende kwalitatieve fysieke loketten te behouden (met ruime openingsuren, dicht bij het openbaar vervoer, met voldoende personeel), die toegankelijk zijn zonder afspraak en dat alle openbare en essentiële diensten er zijn zonder extra kosten. De digitalisering van diensten mag niet leiden tot langere wachlijsten en wachttijden bij fysieke diensten.
- 2) **Over digitaal beleid, dat cruciaal is voor het heden en de toekomst, moet een democratisch debat worden gevoerd.**
  - De toegevoegde waarde van digitale technologie moet altijd voor en na de implementatie ervan worden beoordeeld aan de hand van kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren, rekening houdend met de kosten van non-kwaliteit en de behoeften van alle gebruikers, vooral de meest kwetsbaren.
  - Mensen die in armoede leven en digitaal kwetsbaar zijn, moeten er een actieve rol in kunnen spelen. Over de digitalisering van een dienst moet worden beslist in overleg met de meest kwetsbare gebruikers van die dienst. Ze moeten bij het proces worden betrokken, vanaf de start (d.w.z. vanaf de evaluatie van de relevantie om een dienst te digitaliseren) en doorheen alle stadia van het proces.
  - De mensen die het meest betrokken zijn bij en de meeste gevolgen ondervinden van de digitalisering van de samenleving moeten worden geraadpleegd en moeten daarom een actieve rol spelen in de deskundigengroep Digital Minds.
- 3) **Toegang tot betaalbare IT-apparatuur en internetverbindingen van hoge kwaliteit** is een conditio sine qua non voor de digitale inclusie van mensen in armoede.
  - Internettoegang thuis moet voor een groot deel van de begunstigden gratis of betaalbaar zijn via een eenvoudig sociaal tarief (niet alleen OCMW-begunstigden).
  - De apparatuur (hardware, software, accessoires zoals printers, enz.) moet toegankelijk worden en duurzaam en gemakkelijk te herstellen zijn zodat het gebruik ervan geen onoverkomelijke kosten met zich meebrengt voor het huishoudbudget.
- 4) **De digitalisering van essentiële diensten moet leiden tot administratieve vereenvoudiging**, niet tot het opwerpen van extra obstakels. De automatisering van rechten met behulp van digitale procedures moet systematisch gepaard gaan met een niet-digitale beroepsprocedure waarmee een weigering op basis van onjuiste gegevens kan worden gecorrigeerd. Elke automatisering van rechten moet een clause naleven die garandeert dat de situatie niet kan verslechteren in geval van overheidsinterventie.

## Europese aanbevelingen

Naast de initiatieven die op Europees niveau kunnen worden genomen om de uitvoering van de hierboven beschreven nationale aanbevelingen te versterken of te versnellen, moet Europa zich inzetten voor de volgende initiatieven:

- 1) **De Europese Unie moet werken aan een betere coördinatie tussen de digitale agenda en de sociale agenda van haar instellingen.** De convergentie tussen het Path to a Digital Decade en

de Europees pijler van sociale rechten moet een belangrijk aandachtspunt zijn voor de volgende Commissie.

- 2) In dit verband **moet de Europese Unie kwalitatieve criteria opnemen in de evaluatie van de de voortgang van haar digitale roadmap**. De digitale prestatie-indicatoren van DESI moeten sociale criteria bevatten die de positieve of negatieve gevolgen van digitaliseringsprocessen voor de bevolking meten.

### 3. Komaf met dak- en thuisloosheid.

#### Aanbevelingen voor efficiënt beleid dat risico's op dakloosheid tackelt en duurzame woonoplossingen biedt.

##### Inleiding

In de Verklaring van Lissabon van juni 2021 beloven alle Europese lidstaten om beter werk te maken van Principe 19 van de [Europese pijler van Sociale Rechten](#) inzake de huisvesting en bijstand aan daklozen. Het engagement omhelst een paradigmaverschuiving : door nauwer samen te werken, door de preventie te versterken en geïntegreerde, huisvestingsgerichte benaderingen te implementeren wil men dakloosheid beëindigen en niet louter beheren.

Het Europees Platform ter Bestrijding van Dakloosheid (EPOCH) moet dit ambitieuze doel in 5 doelstellingen omzetten: tegen 2030 mag niemand meer onvrijwillig op straat slapen wegens onveilige opvang, dient opvangverblijf zo kort als mogelijk te duren, moeten mensen die instellingen verlaten passende huisvesting krijgen, wordt uithuiszetting vermeden worden en mag niemand uitgezet worden zonder het aanbod van een alternatief onderdak.

De realiteit is schrikbarend : dakloosheid neemt toe en het aandeel kinderen, jongeren, vrouwen en mensen met psychopathologie in de daklozenpopulatie stijgt. Het gebrek aan betaalbare woningen op de private markt, de tekorten in de sociale huisvesting, de enorme stijging van de huur- en energieprijzen, de uithuiszettingen van huurders zonder herhuisvesting, de nefaste gevolgen van het statuut samenwonende, de opvangcrisis in het asielbeleid en de toename van psychische problemen zijn de belangrijkste oorzaken. Mensen met ontoereikende inkomens worden steeds meer overgeleverd aan de huisjesmelkers die gouden zaken doen.

Men mag de problematiek niet reduceren tot de afwezigheid van een eigen woongelegenheden. Een integrale kijk houdt rekening met de 'ontankering' waar deze mensen mee worstelen en verrekent ook de verborgen dakloosheid in beleidsanalyses en oplossingen. De ETHOS-typologie van Feantsa<sup>30</sup> omvat een brede definitie gebaseerd op de verschillende levens- of thuissituaties.

Het referentieadres moet toelaten dat dakloze personen administratief verankerd blijven en hun sociale rechten en uitkeringen kunnen blijven opnemen. Het gebrek aan een adres doet immers een vicieuze cirkel ontstaan door de toegang tot sociale rechten en diensten te belemmeren. Het recht op referentieadres kent echter een hoge non take up. Een recente omzendbrief<sup>31</sup> wil verhelpen aan de hindernissen, o.a. door de verschillende interpretaties en werkwijzen door OCMW's en gemeenten te harmoniseren.

Het statuut samenwonende heeft een negatieve impact op dak- en thuisloosheid. Het risico op financiële afstraffing bedreigt de solidariteit van burgers om vrienden en familie onderdak te geven. En het aanhouden van een eigen woning die in werkelijkheid leeg staat, leidt tot een ongewilde doch cynische verspilling van woongelegenheden tegen de achtergrond van een ongeziene huisvestingscrisis.

---

<sup>30</sup> Feantsa, European Typology of Homelessness and Housing Exclusion, (2017), [www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf](http://www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf)

<sup>31</sup> Omzendbrief van 7 juli 2023 betreffende het referentieadres voor daklozen, [www.mi-is.be/nl/wetgeving/omzendbrief-van-7-juli-2023-betreffende-het-referentieadres-voor-daklozen](http://www.mi-is.be/nl/wetgeving/omzendbrief-van-7-juli-2023-betreffende-het-referentieadres-voor-daklozen)

Bij gebreke aan mogelijkheden (en soms ook inspanningen) van lokale besturen om dakloosheid te voorkomen en te bestrijden, worden mensen doorverwezen naar de grote steden, zoals Brussel. Anderzijds verkiezen sommige mensen zelf een anoniem bestaan in de grootstad. Door deze ontworteling verbrokkelt hun persoonlijk netwerk en vergroten de verslavings- en andere geestelijke gezondheidsproblemen.

De grote steden kampen met enorme samenlevingsproblematieken, die men vaak eenzijdig en ad hoc aanpakt met veiligheidsmaatregelen zonder hierbij te investeren in betere armoedebestrijding en sociale voorzieningen. Om te vermijden dat het negatief en discriminerend narratief rond daklozen en mensen zonder papieren uit deint, is nuancering en verantwoordelijkheidszin nodig bij overheden, media, instellingen en burgers.

## Analyse

### NOODOPVANG SCHIET TEKORT

De klassieke opvangstructuren zijn oververzadigd en komen mensen en middelen tekort om een menswaardige, veilige en individuele begeleiding te garanderen.

De daklozenpopulatie kent een grote vertegenwoordiging asielzoekers en mensen zonder wettig verblijf, omdat de samenleving voor deze doelgroepen geen oplossingen biedt. Daklozen met preciaire verblijfsstatuten, waaronder een zeer grote groep van intra-Europese migranten zoals Polen en Roemenen, zijn uitgesloten van sociale bijstand en hebben bijvoorbeeld geen recht op het leefloon en het referentie-adres.

De opvangcrisis in het asielbeleid is nefast, een grote groep mensen die recht heeft op een opvangplaats – het gaat vooral over alleenstaande mannen uit Afghanistan, Eritrea en Burundi – is veroordeeld tot een leven op straat.

De overheid voert een steekvlambeleid en voert reactief de noodopvangcapaciteit tijdelijk op in crisissituaties, zoals bijvoorbeeld in haar ‘winterplannen’ bij extreme weersomstandigheden.

Het beheersingsmodel gericht op de noodopvang van daklozen brengt geen structurele oplossingen en moet dringend plaats maken voor innovatieve, kleinschalige en lokale opvangsystemen die mensen toe leiden naar duurzame woonoplossingen.

### GEEN DOORSTROMING NAAR EEN WOONST

Mensen verblijven langer dan nodig in de psychiatrie omdat er geen woonoplossing wordt gevonden. Ook mensen in hechtenis, met bijvoorbeeld de kans op vervroegde vrijlating, blijven opgesloten om dezelfde reden. Langdurig instellingsverblijf versterkt de afhankelijkheid van mensen en maakt herintegratie in de samenleving steeds moeilijker. Het gebrek aan betaalbare private en sociale woningen, maar even goed de discriminatie op de huisvestingsmarkt liggen aan de basis.

De federale installatiepremie voor verhuis- en installatiekosten heeft een beperkte reikwijdte. De premie, ontoereikend om de werkelijke kosten op te vangen, wordt slechts één keer in een mensenleven uitgekeerd. In sommige situaties is het geen individueel recht, maar wordt één premie toegekend op één adres en worden mensen die willen samenwonen aldus afgestraft. Vaak vragen de OCMW's aan de begunstigten om de kosten eerst zelf te betalen.

### GEEN DUURZAME OPLOSSING BIJ ONTSLAG

*Ik bleef veroordeeld. Ook al had ik in de gevangenis mijn schuld afbetaald.*  
– Anonieme getuigenis van een persoon met ervaring in armoede

Al te vaak komen mensen na verblijf in de gevangenis, een jeugdinstelling, een asielcentrum of het ziekenhuis (opnieuw) in precare leefomstandigheden en een terugkeer naar de straat. De sociale diensten van deze instellingen krijgen te weinig tijd en middelen om te werken aan een ontslag dat perspectief biedt op een betere toekomst. Door een statische benadering van hulpverlening duiken vragen rond herintegratie en nazorg pas op het einde van een traject op, terwijl het woonaspect van bij het begin van de begeleiding moet ingevuld worden.

*Het verblijf in instellingen wordt te weinig als een opportuniteit gezien om mensen 'te connecteren' met de overheid en de samenleving.*  
– Directeur CAW-daklozenbeleid

Men slaagt er niet in om de sociale en financiële rechten van mensen te herstellen voorafgaand aan het ontslag. Een geslaagde herintegratie wordt bemoeilijkt door de zoektocht naar een woonst, een inkomen, een job... De administratieve lijdensweg, de oververzadiging van hulp- en dienstverlening op de eerste lijn, het gebrek aan aanspreekpunt en het gemis van een sociaal netwerk vormen drempels waardoor kwetsbare mensen al heel snel opnieuw in grote moeilijkheden komen.

*De persoon die als eerste op je nieuwe adres komt aanbellen? Dat is de deurwaarder!*  
– Anonieme getuigenis van een persoon met ervaring in armoede

Het verblijf in de instelling wordt weinig of niet aangegrepen om te anticiperen op de drempels die men straks in de samenleving gaat tegenkomen. Ook de problemen van vroeger duiken snel terug op bij het verlaten van de instelling, zoals bijvoorbeeld schuldenlast. Afgewezen asielzoekers die een opvangcentrum moeten verlaten, hebben bijvoorbeeld vaak geen medische kaart om een dokter te consulteren of geneesmiddelen te bekomen.

Bij gebreke aan toegang tot (preventieve) gezondheidszorg komen dak- en thuislozen vaak terecht op spoeddiensten en ziekenhuizen. De organisatie en de strenge regels van de zorginstellingen zijn echter niet afgestemd op dit complexe publiek, waardoor men ingeval van 'problematisch gedrag' – vaak uitgelokt door een verslavingsproblematiek – al snel overgaat tot uitzetting.

### ONGBREIDELDE UITHUISZETTING

Ondanks de zeer gebrekkige monitoring, wijzen studies uit dat het fenomeen van de uithuiszetting toeneemt. Onbetaalbare huurprijzen, meer dan onbetaalde huishuur, is de grootste oorzaak van de stijgende problematiek.

Deze praktijk is in strijd met de menselijke waardigheid en het recht op wonen. Een uithuiszetting is veel meer dan een geïsoleerd moment, het is een gans proces van achterstelling en cumulatie van problemen dat zich aftekent voor, tijdens en na de uithuiszetting.

Uithuiszetting is geen fataliteit, maar om ze te vermijden ontbreken de investeringen voor een doorgedreven proactieve aanpak, informatie en ondersteuning, een betere toegang tot rechtsmiddelen en juridische bijstand.

Bij gebreke aan andere opties, zien ook de goed menende verhuurders geen andere oplossing dan een uitdrijving via de rechtbank.

Het recht op eigendom krijgt veel meer gewicht dan het recht op fatsoenlijke huisvesting. We zien dit vaak terugkomen in het beslechten van huurgeschillen, waarbij de machtsbalans overslaat in het voordeel van de verhuurder. En het gebeurt te veel dat mensen worden uitgedreven, zonder dat ze de ruimte en de ondersteuning kregen om een nieuwe woonoplossing uit te werken.

Bewoners van onbewoonbaar verklaarde woningen worden al te vaak voor een voldongen feit gesteld, zonder dat zij de kans kregen om aan een oplossing te werken. Het gebeurt dat zij slechts bij de aanplakking begrijpen dat hun woonst onbewoonbaar is verklaard.

Ook buiten gerechtelijke procedures om worden mensen gedwongen hun woonst te verlaten door buitensporige huurverhogingen, dreigementen vanuit de schuldundustrie, als gevolg van ongezonde woonomstandigheden of het afsluiten van energie en water.

Er zijn te weinig sancties voor illegale uitzettingen door malafide eigenaars, omdat deze strafrechtelijke inbreuken amper worden vastgesteld en vervolgd.

Tot slot is er bij gebreke aan een eerlijke klimaattransitie het grote gevaar van 'renoviction': de (verplichte) energierenovatie van woningen bedreigt zowel noodkopers<sup>32</sup> als huurders die straks de huurprijstijging niet kunnen betalen.

## Federale aanbevelingen

### 1) Meer betaalbare, kwaliteitsvolle en energiezuinige woningen via een pact Wonen/Energie

Een gecoördineerde strategie met krachtige federale, regionale en lokale maatregelen moet de woon- en energiecrisis te lijf gaan

- door meer publieke huisvesting te realiseren
- door een sociale omkadering van de private huurmarkt
- door innovatieve projecten die goede resultaten boeken, te verankeren en uit te breiden
- door alternatieve woon- en samenlevingsnormen te ondersteunen en te normaliseren en hierbij te kiezen voor de strategie 'scattered housing' in woonbuurten en segregatie te vermijden
- door solidariteit tussen burgers niet af te straffen met financiële sancties voor samenwoning (afschaffing statuut samenwonende)
- door een sociaal (energie-)renovatiebeleid te voeren dat noodkopers en kwetsbare huurders beschermt
- door een krachtiger leegstandsbeleid te voeren, met o.a. de afschaffing van het statuut samenwonende en de toepassing van het sociaal beheersrecht<sup>33</sup>

### 2) Meer middelen voor adequate en toegankelijke hulp- en dienstverlening

Naast de creatie van meer wooninfrastructuur, moet men sterker investeren in hulp- en dienstverlening

- Door uithuiszetting te vermijden via aanklampend sociaal werk, financiële steunmechanismen en betere toegang tot rechtshulp.

---

<sup>32</sup> Noodkopers zijn huishoudens die deels uit noodzaak (door een gebrek aan degelijke en betaalbare private en sociale huurwoningen) een kwalitatief minderwaardige woning aangekocht hebben, zonder de mogelijkheid er financiële middelen in te investeren om de woning op een goed kwaliteitsniveau te brengen, met onder meer hoge energiefacturen tot gevolg. Door gebrek aan voldoende eigen middelen en solvabiliteit vallen deze eigenaars ook systematisch uit de boot bij renovatiepremies of stadsvernieuwingsubsidies.

<sup>33</sup> Het sociaal beheersrecht heeft als doel leegstand en verkrotting te bestrijden en probleemwoningen na herstel opnieuw op de woningmarkt te brengen tegen sociale voorwaarden. De gemeente neemt het beheer over de woning tijdelijk af van de eigenaar voor herstel en sociale verhuring.

- door Housing First breder uit te rollen als methodiek- en visiekader
- door bij aankomst in de instelling asap werk te maken van woonoplossingen, herstel van informele netwerken en rechtenuitputting
- door nazorg te verzekeren ter versteking van de autonomie, via Post Housing-trajecten met de verzekering van een menswaardig inkomen, tijdelijke bescherming tegen schuldeisers, de beschikking over een medische kaart en gratis openbaar vervoer, inschakeling in opleiding of tewerkstelling, huursteun, gratis psychologische hulp, etc.
- door de inschakeling van peer aid (hulp door experten-lotgenoten) bij de re-integratie
- door OCMW-rechten als het leefloon, referentie-adres, aanvullende financiële hulp, medische kaart, huurwaarborg... voorafgaand aan het ontslag te verzekeren
- door de inzet van verbindingsfiguren in en buiten de instellingen, waar mensen steeds terecht kunnen als ze vastlopen
- door het versterken van de huurdersrechten
- door een holistische aanpak in zorginstellingen, niet enkel met de focus op fysieke genezing, die stigmatisering bij het personeel tegengaat en aangepaste maatregelen kan treffen voor de verzorging en begeleiding van het daklozenpubliek.
- door een socialer asielopvangbeleid, waarbij alle overheden hun verantwoordelijkheid opnemen bijvoorbeeld via een gemeentelijk spreidingsplan
- door te investeren in de sociale omkadering van (ex-)gedetineerden
- door de federale installatiepremie te verhogen en te versoepelen
- door een sterke monitoring en permanente evaluatie van het referentieadres vanuit het perspectief van de gebruikers.

## Europese aanbevelingen

### 1) Een transversaal thema in alle Europese strategieën

Een efficiënte strijd tegen dak- en thuisloosheid vereist een geïntegreerde, beleidsdomein-overschrijdende aanpak. Daarom pleiten wij ervoor om in alle Europese programma's en strategieën telkens ook het thema dakloosheid naar voren te schuiven, o.a. in de Kindgarantie, de strategie voor gendergelijkheid, integratie van Roma, klimaatstrategie, personen met een handicap, etc.

### 2) De Lissabon-principes in een Europese aanbeveling

De 5 Lissabon-doelstellingen (zie hoger) zijn niet vrijblijvend in te vullen en verdienen daarom de vorm van een wetgevend instrument. Door deze 5 strijdpunten om te zetten in een Europese aanbeveling, kunnen individuele lidstaten erop aangesproken worden wanneer ze te weinig ambitie tonen in hun nationaal dak- en thuislozenbeleid. Het Europees semester en de landenrapporten moeten meer aandacht besteden aan dak- en thuisloosheid.

### 3) Housing First – Housing Led

Nationale en internationale rapporten van de afgelopen jaren bewijzen de duurzame resultaten en expertise van de Housing First-projecten. Een uitbreiding en structurele verankering van deze projecten dringt zich op naast de uitbreiding van het toepassingsgebied van deze methodiek. Het pijnpunt van de infrastructurele tekorten moet worden aangepakt



via investeringsfondsen die vlot toegankelijk zijn voor de regio's en de steden zodat meer personen in dakloosheid kunnen geholpen worden.

In de verdere ondersteuning van sociale innovaties moet men voorrang geven aan structurele en duurzame oplossingen die gericht zijn op huisvesting (housing-led policies). Het model van het 'beheersen van sociale noden' dient men steeds meer te verlaten.

#### **4) Voldoende Europees armoedebudget**

- Door in het MFK<sup>34</sup> voldoende middelen toe te wijzen aan armoedebestrijding. Binnen dit armoedebudget dienen voldoende financiële middelen apart te worden gereserveerd door de strijd tegen dakloosheid.
- In functie van een transversale aanpak dient in alle Europese Fondsen een voldoende hoog percentage te worden voorzien ter bestrijding van dakloosheid

#### **5) Garantie op sociale bescherming voor intra-Europese onderdanen**

- Afstemming tussen de sociale stelsels van de lidstaten, zodat mensen bij verhuis of doortocht binnen de EU voldoende beschermd zijn tegen verlies van woonst, werk, inkomen...
- Het recht op opvang moet wettelijk verankerd worden voor Europese burgers die gebruik maken van het vrij verkeer.

#### **6) Versterking van het EPOCH-platform**

- Het EPOCH-platform is een geschikt instrument ter bevordering van meer Europese samenwerking en uitwisseling. Het Belgisch Voorzitterschap moet aanzetten tot een nieuw ambitieus werkprogramma met voldoende financiële middelen voor onder meer de versterking van monitoring en just in time tellingen in de Europese steden. De participatie van ervaringsdragers moet op structurele wijze verzekerd worden in de aansturing van het Platform en bij de opmaak en evaluatie van het werkprogramma.

---

<sup>34</sup> Het meerjarig financieel kader is de meerjarenbegroting van de ganse EU.

## 4. Europese Kindgarantie: betaalbare, gezonde en duurzame voeding voor iedereen

### Pleidooi voor voedselgelijkheid, voedselsoevereiniteit en gratis gezonde schoolmaaltijden in de strijd tegen kinderarmoede

#### Inleiding: kansen in de Europese Kindgarantie

De aanbeveling inzake de Europese Kindgarantie is aangenomen op de Raad van de Europese Unie in juni 2021 en maakt deel uit van de European Pillar of Social Rights. Om beginsel 11 'Childcare and support to children' te realiseren, stelt de EU zich tot doel om het aantal Europese kinderen in armoede tegen 2030 te verminderen met 5 miljoen. De European Child Guarantee wil sociale exclusie voorkomen en bestrijden door voor kinderen de toegang tot essentiële diensten te waarborgen inzake gezondheidszorg, gratis onderwijs en kinderopvang, adequate huisvesting en gezonde voeding.

Elke lidstaat is gehouden tot het ontwikkelen van een eigen actieplan onder de regie van een nationale Kindgarantie-coördinator. België verbindt zich in zijn nationaal actieplan<sup>35</sup> van mei 2022, onder coördinatie van de POD Maatschappelijke Integratie, om samen met de deelstaten tegen 2030 het aantal kinderen met risico op armoede of sociale exclusie te verminderen met minstens 93.000.

In het kader van de evaluatie van de Europese sociale pijler, wordt in 2024 een eerste evaluatie van de Kindgarantie opgemaakt en dienen de individuele lidstaten een tussentijds rapport in te dienen. Het Belgische Voorzitterschap organiseert in het voorjaar van 2024 een uitwisseling met de verschillende ministers rond de obstakels, knelpunten, successen en positieve ontwikkelingen bij de uitvoering van de garantie.

Cijfers over kinderarmoede in België zijn alarmerend. Zo stelt een recente studie van de Koning Boudewijnstichting<sup>36</sup> dat 12,8% van de kinderen (8% in Vlaanderen, 21% in Wallonië en 32% in Brussel) vandaag materiële deprivatie ondervindt. Dagelijks ontbreekt het hen aan minstens 3 van de 17 elementen die volgens de EU essentieel zijn voor een gezonde en evenwichtige ontwikkeling.

Hoewel kinderarmoede een belangrijke maatschappelijke uitdaging is, is het niet onoverkomelijk: de invoering en versterking van gericht beleid kan een einde maken aan de vicieuze cirkels die de reproductie van armoede van generatie op generatie veroorzaken. Veel onderzoek toont aan dat beleid om kinderarmoede te bestrijden niet gezien moet worden als een kostenpost voor de begroting van een land: integendeel, het is een investering met een positief langetermijneffect op de overheidsbegrotingen.

#### SCHADELIJKE AGRO-FOODINDUSTRIE VERGROOT ARMOEDE

Voeding, vooral de vleesconsumptie, bepaalt één derde van onze totale ecologische voetafdruk. Jaarlijks in de wereld gaat 1,3 miljard ton voedsel verloren of 1/3 van de totale voedselproductie. Het voedsel dat in Europa verloren gaat zou 200 miljoen monden kunnen voeden<sup>37</sup>. Het marktmodel van de agro-foodindustrie is nefast voor de kleinere landbouwbedrijven. In België tekent zich een gapende

<sup>35</sup> Belgisch nationaal actieplan van Europese Kindgarantie 2022-2030, [www.mis.be/nl/themas/armoede/kinderarmoede/europese-kindgarantie-het-nationaal-actieplan-van-belgie-0#documenten](http://www.mis.be/nl/themas/armoede/kinderarmoede/europese-kindgarantie-het-nationaal-actieplan-van-belgie-0#documenten)

<sup>36</sup> Guio A.-C., Van Lancker W., (2023), [Deprivatie bij kinderen in België en zijn gewesten](#), Koning Boudewijnstichting

<sup>37</sup> Zie [www.voedselverlies.be/voedselverlies-in-vlaanderen/voedselverlies-in-de-wereld](http://www.voedselverlies.be/voedselverlies-in-vlaanderen/voedselverlies-in-de-wereld)

inkomenskloof af tussen boeren en andere sectoren. Daarnaast is er wereldwijd een toenemend spagaat tussen rijke, grootschalige boeren en kleinere, armere boeren die vaak afrekenen met overmatige schulden.

Tegelijk neemt de vraag naar voedselhulp ondertussen hallucinante proporties aan door de stijging van de energie- en voedselprijzen en geopolitieke instabiliteit. In 2022 klopten er maandelijks gemiddeld 193.344 mensen aan bij de Belgische Voedselbanken<sup>38</sup>.

Ondanks deze knipperlichten ontbreekt de omslag naar voedselsoevereiniteit en voedselgelijkheid die de sociale, economische en milieuaspecten verrekent en de macht van de markt en grote corporaties aan banden legt. De goed geoliede machine van de agrofood-industrie draait immers op volle toeren. Men doet gouden zaken door het goedkoop produceren van ongezonde voeding en doelbewuste overproductie die gerecycleerd wordt in de strijd tegen voedselverspilling om de armen te voeden.

Lokaal, regionaal, federaal én Europees is een dringende omslag nodig naar duurzaam voedselbeleid met minimale negatieve impact op het milieu en maximale gelijkheid die het recht op menswaardige inkomens en betaalbare, gezonde voeding waarborgt.

#### GRATIS GEZONDE SCHOOLMAALTIJDEN ALS IMPACTVOLLE HEFBOOM

In dit rapport focust BAPN zich op één deelaspect van de Kindgarantie met de oproep tot het toegankelijk maken van gezonde voeding voor iedereen. Wij schuiven hierbij het belang van gratis gezonde schoolmaaltijden voor alle kinderen prioritair naar voren als een universeel recht. Het Vlaams Kinderrechtencommissariaat formuleert in haar recent beleidsadvies dat “gezonde schoolmaaltijden een schakel zijn in het kinderarmoedebeleid met een direct positief effect op het leven van kinderen en jongeren nu en hun kansen in de toekomst”<sup>39</sup>.

Voor het luik ‘gezonde voeding’ schrijft de Europese aanbeveling minstens één gezonde maaltijd per schooldag voor naast de toegang tot voldoende en gezonde voeding via het Europese programma voor de consumptie van fruit, groenten en melk op scholen. België, in tegenstelling tot de meeste andere lidstaten, toont te weinig ambitie om deze doelstelling te halen. De Koning Boudewijnstichting stelt beleidsmakers voor de opdracht om beleid te voeren dat “ .... zich richt op alle kinderen, met gratis schoolmaaltijden bijvoorbeeld, en een rechtstreeks positief op de voeding heeft, de kosten voor gezinnen verlaagt en ook de gezondheid en de leerprestaties van kinderen verbetert”<sup>40</sup>.

Regionale en lokale projecten die experimenteren met verschillende werkvormen rond gezonde maaltijden op school zijn beloftevol en boeken goede resultaten. Het project ‘Lekkers op school’ van het Onderwijscentrum Gent waarbij kleuters op acht Gentse scholen een gratis of goedkopere maaltijd krijgen, bewijst een impact op verschillende vlakken. HIVA-onderzoeker Ides Nicaise stelt vast dat de kennis van gezonde voeding bij kleuters verhoogt, de participatie in de klas toeneemt en het welbevinden significant stijgt. Opmerkelijk is ook de grotere aanwezigheid op school. Het voorzien van een universeel aanbod voor alle kinderen en tegelijkertijd de inzet op verschillende componenten

---

<sup>38</sup> Zie [www.foodbanks.be](http://www.foodbanks.be)

<sup>39</sup> Vlaams Kinderrechtencommissariaat, Advies van 12 december 2023: Garandeer gezonde schoolmaaltijden voor elk kind, [www.kinderrechten.be/advies/garandeer-gezonde-schoolmaaltijden-voor-elk-kind](http://www.kinderrechten.be/advies/garandeer-gezonde-schoolmaaltijden-voor-elk-kind)

<sup>40</sup> Koning Baudouin Stichting, (2023), Hefbomen om de structurele oorzaken van kinderarmoede aan te pakken, <https://media.kbs-frb.be/nl/media/11091/Hefbomen%20om%20de%20structurele%20oorzaken%20van%20kinderarmoede%20aan%20te%20pakken>

zoals eetbeleving, sensibiliseren ouders, eet- en leerklimaat, hebben volgens de onderzoeker een duidelijk sterkere impact op armoedebestrijding.

Wanneer overheden gezonde voeding op school subsidiëren, betaalt deze sociale investering zich ruimschoots terug. Een internationale studie van de Rockefeller Foundation in de VS toont aan dat de baten voor de gemeenschap in termen van gezondheid, armoedebestrijding en welvaart op langere termijn minstens het dubbele bedragen van de kosten<sup>41</sup>.

## Analyse

*Het zijn de armen die geen geld hebben om gezond te leven door gezonde voeding te eten, die ook het geld niet hebben om zich tijdig te laten verzorgen.*  
– Dokter in een Brussels ziekenhuis

### VOEDSELARMOEDE TEN GEVOLGE VAN TE LAGE INKOMENS

Mensen met een leefloon of een vervangingsinkomen ten gevolge van ziekte, invaliditeit, handicap en werkloosheid slagen er amper in om gezond te eten en zijn overgeleverd aan voedselhulp<sup>42</sup>. Alleenstaande ouders en hun kinderen, mensen met migratie-achtergrond en ouderen met een beperkt pensioen lopen het meest risico op voedselarmoede.

Onderzoek toont aan dat mensen met lage inkomens een groter percentage van hun budget aan voeding spenderen, in vergelijking met de hogere inkomensklassen<sup>43</sup>.

Het verwondert dan ook niet dat voedingsmiddelen behoren tot de meest gestolen goederen. Alhoewel winkeldiefstal vaak een symptoom is van schrijnende armoede, loopt wie geen financiële schadevergoeding kan betalen, kans op een strafklacht die naar de rechtbank en de gevangenis leidt. Voedselongelijkheid wordt beantwoord met repressie. Gelukkig zijn er ook tegenstemmen en zien sommige rechters de structurele oorzaken van de voedseldiefstallen<sup>44</sup>.

### ARM MAAKT ONGEZOND EN ZIEK

Kwetsbare groepen (lage inkomens, laag opleidingsniveau, precare werkomstandigheden en slechte woongelegenheden) kampen met voedselonzekeerheid, hebben daardoor een groter risico op voedingsgerelateerde ziekten<sup>45</sup>. Zo komen amputaties van tenen en voeten, ten gevolge van diabetes, veelal voor bij mensen in armoede.

De stigmatisering en de individualisering van ziektebeelden als obesitas leidt tot schaamte, angst, stress en gevaarlijk verregaand isolement. De samenleving verwijt de armen dat ze niet genoeg bewegen en slecht eten, maar houdt geen rekening met de invloed van gezondheidsdeterminanten zoals voldoende inkomen, een gezonde leefomgeving en adequate huisvesting.

---

<sup>41</sup> The Rockefeller Foundation, True Cost of Food: School Meals Case Study, (2021)

[www.rockefellerfoundation.org/report/true-cost-of-food-school-meals-case-study/](http://www.rockefellerfoundation.org/report/true-cost-of-food-school-meals-case-study/)

<sup>42</sup> Zie Storms en Hermans (2020), Hermans (2019), POD-MI (2017, Ghys & Oosterlynck (2015)

<sup>43</sup> Onderzoek van het Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn (Cebud)

<sup>44</sup> Een vonnis van de Luikse correctionele rechtbank in 2021 inzake de recidive voedseldiefstal van een dakloze vrouw roept de verantwoordelijkheid van de samenleving in om mensen in precare situaties te helpen in plaats van te op te sluiten. Rechter Franklin Kutty beschreef in zijn vonnis dat gevangenisstraf onnodig was en dat de maatschappij een beter antwoord op dit probleem moet kunnen geven.

<sup>45</sup> Friel S., Hattersley L., Ford L., (2015), Addressing inequities in healthy eating, Oxford University Press

## ONDERWIJSKANSEN BEDREIGD

Kwetsbare ouders bedenken overlevingsstrategieën om hun kinderen te eten te geven. Het gebeurt dat zij hun kinderen inschrijven voor de warme maaltijden op school, zonder dat zij dit kunnen betalen. We zien in sommige scholen dat dit bestraft wordt door het illegaal inhouden van de schoolrapporten. En we stellen vast dat incassobureaus en deurwaarders, in opdracht van scholen, erop af worden gestuurd om deze gezinnen nog verder op (kosten) te jagen.

Scholen leggen reglementen en regels op aan ouders rond gezonde en duurzame tussendoortjes en brooddozen. Vaak komen deze boven op de verlanglijstjes van verkleedmateriaal, knutselgerief en extra-kosten voor uitstappen of meerdaagse schoolreizen. Voor gezinnen die trachten te overleven met een ontoereikend inkomen zijn dit onmogelijke uitgaven. En opnieuw legt men de verantwoordelijkheid bij de ouders. Deze individualistisch kijk staat de oplossing in de weg van een samenleving die structureel ingrijpt op de (voedsel-)ongelijkheid.

De enorme druk van deze schoolpraktijken, leidt opnieuw tot stigmatisering en brengt de boodschap aan kwetsbare ouders dat zij niet in staat zijn om een goede opvoeding te geven. Het niet kunnen beantwoorden aan al deze verwachtingen, maakt dat deze gezinnen zich met de school niet kunnen verbinden met alle nadelige effecten van dien op de schoolcarrières van hun kinderen.

Wie geen goedgevulde, gezonde lunch box kan meegeven aan zijn kind is heel kwetsbaar en zichtbaar. De brooddoos met de dagelijkse boterham met choco of het restje goedkope pizza geeft een rauwe inkijk op het leven van mensen in armoede en hun portemonnee. Het is belangrijk dat het schoolpersoneel deze kwetsbaarheid inziet, respecteert en aanklampend aanpakt.

## VOEDSELHULP ONDER PROTEST

*Ooit al eens zelf in de rij gaan staan voor de voedselbedeling? Of op afspraak bij de sociale kruidenier geweest terwijl een OCMW-hulpverlener je 'begeleidt' bij je voedselkeuze? Het is een existentiële ervaring waar je geraadbraakt van thuis komt, vooral omdat je weet dat je er volgende week, volgende maand ... terug heen 'moet'.*

– Anonieme getuigenis van een persoon met ervaring in armoede

Voedselhulp is geen effectief noch een efficiënt instrument in de strijd tegen honger. Hoewel de solidariteit groot is en de bedoelingen oprecht, laten voedselbedelingen mensen in armoede op lange termijn ontredderd achter. Maar nood breekt wet: als liefdadigheid ervoor zorgt dat je op korte termijn eten krijgt of je kinderen basisvoorzieningen kan geven, dan is de keuze helder voor mensen in armoede<sup>46</sup>.

Onderzoek toont aan dat voedselhulp een licht positieve impact heeft op het inkomen, maar de voedselonzekerheid niet terugdringt. De inkomensadequaatheid van het leefloon bijvoorbeeld wordt niet substantieel vergroot door voedselsteun<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Netwerk tegen Armoede (2022), Nieuwe liefdadigheid en voedseloverschotten : hoe noodhulp terug hip is in de strijd tegen armoede, in Bouwen aan een breed sociaal beleid: Voedselhulp onder protest, Politeia

<sup>47</sup> Hermans K., (2019), De financiële impact van voedselbedeling op de inkomensadequaatheid van leefloontrekkers in België, UAntwerpen,

<https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/publicaties/btsz/masterproef-karen-hermans-2019.pdf>

Noodhulp reduceert de ongelijkheid niet en draagt niet bij tot soevereiniteit. Voedselbanken werken immers veelal met onverkochte voedseloverschotten die vaak ongezond en bewerkt zijn.

## Nationale aanbevelingen

- 1) **Voedselhulp als noodoplossing is vandaag nodig, maar mag niet in de plaats treden van structurele maatregelen tegen armoede.** De optrekking van de minimum- uitkeringen en lonen tot boven de Europese armoedegrens is hierbij prioritair.
- 2) De overheid dient **kwaliteitskaders** op te leggen inzake materiële hulp.
  - Bedelingen van kwaliteitsvol en gezond voedsel dienen menswaardig te gebeuren en stigmatisering te vermijden.
  - Vrije keuze en participatie zijn centrale uitgangspunten.
  - Bedelingen moeten kansen bieden op ontmoeting en doorverwijzing naar hulp- en dienstverlening voor wie er nood aan heeft.
  - Het model van de sociale kruidenier<sup>48</sup> is een inspirerende poging om noodhulp te vermenschlijken.
- 3) Het recht op duurzame kwaliteitsvoeding voor elkeen verzekeren via een systeem van **sociale voedselzekerheid**, waarbij men een bepaald budget ontvangt voor de aankoop van voedingsmiddelen die duurzaam, via korte ketenaanpak en sociaal rechtvaardig worden geproduceerd, verdeeld en geconsumeerd.<sup>49</sup>

Greenpeace<sup>50</sup> definieert de sociale voedselzekerheid als een systeem waarbij elk individu een budget van ongeveer 150 euro ontvangt (afhankelijk van zijn financiële situatie) dat uitsluitend kan worden gebruikt voor de aankoop van gezonde voedingsmiddelen bij erkende, duurzame producenten die correct worden betaald. Dit systeem kan, bijvoorbeeld via bijdragen op arbeid en een winstbelasting voor multinationals in de voedingssector, de toegang tot gezonde en duurzame voeding democratischer maken.

- 4) **Gratis toegang tot gezonde, duurzame warme maaltijden en tussendoortjes voor elk kind op school.**

Op basis van de ervaringen van pilotprojecten dient een plan van aanpak opgesteld te worden voor een gefaseerde uitrol en verankering van deze dienstverlening binnen het kleuter -, lager en secundair onderwijs. Om dit aanbod te realiseren, dienen personeel en werkmiddelen gefinancierd te worden ter ondersteuning van de scholen.

## Europese aanbevelingen

- 1) **Betere implementatie van de Europese Kindgarantie in de nationale beleidsplannen.** De Europese Kindgarantie moet de basis vormen voor de ontwikkeling van de nationale plannen.

---

<sup>48</sup> Zie [www.socialekruideniersvlaanderen.be](http://www.socialekruideniersvlaanderen.be)

<sup>49</sup> Sedert enkele jaren werkt men in Frankrijk vanuit een collectief rond het thema van de sécurité sociale d'alimentation (SSA), met steeds meer lokale initiatieven : <https://securite-sociale-alimentation.org/la-ssa/>

<sup>50</sup> Greenpeace, (2023) Solidaire voedselmand van bij de boer.in: le debrief, terugblik op de campagne <https://www.greenpeace.org/belgium/nl/story/54917/solidaire-voedselmand-van-bij-de-boer%C2%B7in-terugblik-op-de-campagne/>

- 2) Het Europese voedselhulpprogramma (vroegere FEAD, nu ingekanteld in ESF+) dient **kwaliteitskaders** op te leggen tav organisaties en koepels die bedelingen ondersteunen (zie supra).
- 3) ESF + kent vandaag een grote, bijna éénzijdige focus op tewerkstelling. Om voedselhulp op termijn overbodig te maken, dienen meer **ESF + middelen aangewend te worden voor armoedebestrijding** met acties die veel verder strekken dan armoedebeheersing.