

**Belgisch Tijdschrift
voor
Sociale Zekerheid**

4 2021

ISSN 0775-0234

Wettelijk depot: D/2022/11.857/7

Enkel de auteurs zijn verantwoordelijk voor de ondertekende teksten of voor de stukken die worden overgenomen met vermelding van de bron.

De inhoud van de bijdragen in deze publicatie geeft niet noodzakelijk het standpunt of de mening weer van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid.

De voor het *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* ingezonden bijdragen doorlopen voor publicatie een onafhankelijke peerreviewprocedure, waarbij de geanonimiseerde manuscripten dubbelblind worden beoordeeld door minstens 2 deskundigen.

INHOUD

PENSIOENCOMMUNICATIE: DIGITALISERING EN UITDAGINGEN VOOR DE TOEKOMST 521 |

MYRIAM LANOTTE EN PIERRE DEVOLDER

**“ZONDER ADRES HEB JE GEEN RECHTEN”. 25 JAAR HET REFERENTIEADRES BIJ EEN OCMW
VOOR DAK- EN THUISLOZEN IN BELGIE** 545 |

LAURE-LISE ROBBEN EN KOEN HERMANS

ONTWIKKELINGEN VAN HET SOCIAAL EUROPA

**EUROPEES DIGEST – INTERNATIONAAL DIGEST.
APRIL-JUNI 2021** 579 |

ANGELINA ATANASOVA EN DENIS BOUGET

PENSIOENCOMMUNICATIE: DIGITALISERING EN UITDAGINGEN VOOR DE TOEKOMST

DOOR | MYRIAM LANOTTE* en PIERRE DEVOLDER**

*Doctorandus, Louvain Institute of Data Analysis and Modeling in economics and statistics, UCLouvain

**Gewoon hoogleraar, Louvain Institute of Data Analysis and Modeling in economics and statistics, UCLouvain

1. INLEIDING

De pensioensystemen in Europa worden al enkele decennia geconfronteerd met verschillende grote uitdagingen: 1) een demografische crisis door een omkering van de leeftijds piramide (de babyboomers gaan op pensioen, langere levensverwachting, lage vruchtbaarheid, etc.) en 2) een financiële crisis die zowel de arbeidsmarkt als het rendement van investeringen beïnvloedt.

Die uitdagingen hebben geleid tot heel wat hervormingen van de pensioensystemen in Europa. Sommige leggen de verantwoordelijkheid voor de opbouw van het toekomstige pensioen bij de burgers, die vandaag een veel actievere rol moeten spelen in de opbouw van hun pensioen als ze voor de volledige duur van hun pensioen over voldoende middelen willen beschikken.

Maar uit recente statistieken en onderzoeken blijkt dat een groot deel van de mensen, en vooral jongeren, niet geneigd of gemotiveerd lijken om extra stappen te ondernemen om hun toekomstige pensioen op te bouwen.

Gezien dit uitgesproken gebrek aan belangstelling voor het pensioen, met name onder jongeren, en het risico dat dit kan inhouden voor de pensioensystemen in hun huidige vorm, beveelt de Europese Commissie onder meer aan om de transparantie, de informatie en de kennis over de pensioenen te verbeteren met het oog op adequate en duurzame pensioensystemen in Europa.

Daarom werd in het kader van dit artikel een enquête uitgevoerd in 11 Europese landen, om te beoordelen hoe het gesteld is met de pensioencommunicatie in 2020. De enquête betreft zowel de algemene communicatie over de pensioenen als de digitale onlineplatforms waar individuen hun persoonlijke situatie en pensioenrechten kunnen raadplegen (Pension Tracking System of PTS). Om te onderzoeken hoe de communicatie zich ontwikkelde, werd een analyse uitgevoerd waarbij de resultaten van deze enquête werden vergeleken met die van vier eerdere onderzoeken.

De enquête brengt vijf belangrijke conclusies aan het licht: (1) alle landen richten hun inspanningen inzake pensioencommunicatie op de ontwikkeling van digitale communicatie en onlineplatforms om de individuele pensioenrechten te raadplegen; (2) er is een groot verschil tussen de landen wat betreft de stand van die digitale communicatie; (3) veel bevindingen die bij eerdere onderzoeken als leemte in de

pensioencommunicatie werden aangeduid, zijn nog steeds niet opgelost; (4) de huidige communicatie is uitsluitend informatief bedoeld; (5) de belangstelling van de burger voor de verstrekte informatie blijft in alle landen beperkt, los van de ontwikkeling en de kwaliteit van de communicatie.

Die resultaten hebben een discussie op gang gebracht over de beperkte belangstelling van de burger en het belang van pensioencommunicatie volgens het pensioensysteem.

Dit onderzoek is een uitbreiding op de bestaande literatuur over pensioencommunicatie en vormt een update van het onderzoek door de situatie in 2020 te beoordelen. Daarnaast verkrijgt het ook de bestaande studies door te wijzen op de overstap naar een digitale pensioencommunicatie, het probleem van de beperkte belangstelling van de burger en de mogelijke risico's voor de toekomst. De resultaten van de analyse zetten de deur open voor toekomstig onderzoek om de huidige uitdagingen aan te pakken.

Dit artikel is als volgt opgebouwd: in deel 2 worden de context, de pensioensystemen, de hervormingen en het verwachte gedrag van individuen binnen die systemen toegelicht. In deel 3 wordt het waargenomen gedrag in de pensioenomgeving beschreven. In deel 4 worden de resultaten van vier eerdere onderzoeken op dit gebied voorgesteld. Deel 5 beschrijft de huidige enquête, die in 2020 in 11 Europese landen werd uitgevoerd, en de resultaten ervan. Deel 6 behandelt het probleem van de geringe belangstelling en het belang van pensioencommunicatie naargelang het pensioensysteem. Tot slot worden in deel 7 denkpistes voor toekomstige onderzoeken voorgesteld, op basis van de resultaten en de discussie.

2. CONTEXT: PENSIOENSYSTEMEN, HERVORMINGEN EN VERWACHT GEDRAG

De pensioensystemen in Europa staan al enkele decennia voor verschillende grote uitdagingen: (1) een demografische crisis door een omkering van de leeftijds piramide (de babyboomers beginnen op pensioen te gaan, langere levensverwachting, lagere vruchtbaarheid, enz.), een late toetreding tot de arbeidsmarkt en een vroegtijdige uittreding, vóór de pensioengerechtigde leeftijd; (2) een financiële crisis die zowel de arbeidsmarkt (jobverlies, bedrijfssluitingen, moeilijkheden om werk te vinden) als het rendement van investeringen (laag of zelfs negatief rendement van investeringen) treft (European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2018; European Commission, 2010a; Carone, G. et al., 2016).

Aangezien de pensioenen de belangrijkste bron van inkomsten zijn voor ouderen en daarom een belangrijke buffer zijn tegen armoede en sociale uitsluiting, heeft de Europese Commissie via de open coördinatiemethode (OCM) een reeks aanbevelingen en richtlijnen geformuleerd (Barbier, C., 2010) om in het licht van die nieuwe uitdagingen te zorgen voor adequate en houdbare pensioensystemen in Europa: "Degelijke en adequate pensioensystemen, die mensen in staat stellen om hun levensstandaard redelijkerwijze te handhaven, zijn doorslaggevend voor de burger en voor de sociale cohesie" (Europese Commissie, 2012b; 2010a; 2011; 2012a).

Op die manier zijn sinds enkele decennia de pensioensystemen in Europa herhaaldelijk hervormd. Sommige hervormingen zijn gericht op de financiële houdbaarheid van het

systeem en andere op een toereikend inkomen (Carone, G. et al., 2016; European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2018; The Economic Policy Committee and the Social Protection Committee, 2020).

Dit zijn de belangrijkste conclusies over de verschillende pensioensystemen en hervormingen (Barbier, C., 2010):

- vandaag bevinden we ons in een complexe en veranderende omgeving: complexere systemen met verschillende pijlers naast elkaar, die verschillend gefinancierd worden en opeenvolgende hervormingen ondergaan;
- er is een tendens om de verantwoordelijkheid voor de opbouw van het toekomstige pensioen te verschuiven naar de burger, die vandaag een veel actievere rol moet spelen in de opbouw van zijn pensioen als hij gedurende zijn volledige pensioen over voldoende middelen wil beschikken.

In het licht van de grote demografische en financiële uitdagingen neigen de meeste pensioensystemen, als gevolg van de opeenvolgende hervormingen, ertoe meer risico's en verantwoordelijkheid bij de individuele burger te leggen.

Hieronder beschrijven we drie internationale hervormingstrends die een grote invloed hebben op de overdracht van die verantwoordelijkheid:

- De overgang van een systeem van het type 'vaste prestaties' (DB) naar een systeem van het type 'vaste bijdragen' (DC).
Die evolutie zien we in sommige landen ook bij de pensioensystemen van de eerste pijler (wettelijk pensioen): een daling van de DB-systemen en een stijging van de niet-gefinancierde DC-systemen (notionele rekeningen). Die verandering is te wijten aan de demografische problemen die wegen op de wettelijke pensioensystemen.
In andere landen zien we die evolutie ook bij de bedrijfspensioenregelingen: DB-systemen zijn geleidelijk vervangen door DC-systemen om de inrichters te bevrijden van de buitensporige druk en verantwoordelijkheid die verbonden zijn aan de lage rendementen.
- Toename van systemen met meerdere pijlers om de demografische en financiële problemen van de wettelijke pensioensystemen te verminderen. Sommige lidstaten hebben bepaalde aanvullende pijlers verplicht (bij wet) of semiverplicht (bij collectieve overeenkomst) gemaakt, terwijl andere de keuze aan de burger laten. In dat laatste geval ligt de meeste verantwoordelijkheid en actieve deelname bij de individuele burgers.
- De ontwikkeling van aanvullende pensioenproducten die enerzijds steeds meer keuzemogelijkheden bieden (cafetariaplan, keuze van beleggingsfondsen, enz.) en anderzijds de uitkering in rente doen afnemen ten gunste van de uitkering in kapitaal om de impact van de langere levensverwachting te compenseren (langlevenrisico).

De tendens van de verschillende hervormingen neigt er naar om enerzijds de risico's en verantwoordelijkheden over te dragen aan de individuen en anderzijds om de individuen actiever te betrekken bij hun beleggingskeuzes voor hun pensioen, willen ze over een voldoende hoog pensioen kunnen beschikken (High-level group of experts on pensions, 2019; Lusardi, A. en Mitchell, O., 2011).

3. VASTGESTELD GEDRAG VAN INDIVIDUEN IN DE PENSIENOMGEVING

De huidige pensioenhervormingen en -systemen gaan uit van de veronderstelling dat de individuen rationeel zullen reageren en de ingevoerde incentives en maatregelen zal volgen (langer werken, zo lang mogelijk actief blijven – zelfs gedeeltelijk – door een vervroegd pensioen te vermijden en door meer en langer bij te dragen). Alleen zo kunnen de doorgevoerde hervormingen en pensioensystemen slagen.

Die hypothese is gebaseerd op het idee van de rationele "homo economicus" uit de traditionele economische theorie. "Deze mens wordt verondersteld de relevante aspecten van zijn omgeving zeer goed te kunnen inschatten, zo niet volledig, dan toch op een opmerkelijk heldere en alomvattende manier. Hij wordt ook verondersteld een goed georganiseerd en stabiel systeem van voorkeuren te hebben en in staat te zijn om te berekenen welke van de beschikbare handelingen tot het hoogst haalbare punt op zijn voorkeurschaal zal leiden" (vrije vertaling naar Simon, H., 1955).

Maar in werkelijkheid zien we dat het gedrag van mensen aangaande hun pensioen afwijkt van wat we van de "homo economicus" zouden verwachten: hun reacties wijken af van de verwachtingen die aan de basis liggen van de pensioensystemen en hervormingen.

Ondanks het ingevoerde bonus-malussysteem, de afschaffing of vermindering van het vervroegd pensioen, de verlenging van de loopbaan die nodig is om een pensioen te verkrijgen, de verlaging van de pensioenleeftijd en het effect van meer of minder werken, verlaten mensen de arbeidsmarkt te vroeg en zelfs vóór de pensioenleeftijd, ongeacht het effect op hun pensioen (European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2018a; PensioPlus en Assuralia, 2021).

Uit andere studies blijkt dat, hoewel de hervormingen meer betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de individuen vergen, ze geen interesse lijken te hebben voor hun pensioen. Zelfs als individuen zich ervan bewust zijn dat de eerste pensioenpijler alleen niet volstaat, leidt dat er niet noodzakelijk toe dat ze plannen maken voor de toekomst (European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2008). De meeste werknemers maken geen plannen of denken zelfs niet na over hun pensioen (Lusardi, A. en Mitchell, O., 2011) en in het algemeen is de interesse in en de kennis en bewustwording van pensioenen laag (Prast, H. en van Soest, A., 2016). Wat de verwachte initiatiefname en de verantwoordelijkheid betreft, lijkt een groot deel van de individuen niet geneigd om extra maatregelen te nemen en zijn pensioen te plannen en onderschatten het zijn behoeften. Het lijkt erop dat de jonge generatie haar belangstelling voor pensioenen verliest (Insurance Europe, 2020; PensioPlus en Assuralia, 2021).

Dit waargenomen gedrag en vooral het gebrek aan belangstelling voor pensioenen bij jongeren kunnen ertoe leiden dat mensen hun toekomstige pensioen niet plannen en zich te laat realiseren dat ze niet genoeg hebben opgebouwd om hun behoeften tijdens hun pensioen te dekken.

4. RESULTATEN VAN EERDER ONDERZOEK

Gezien het uitgesproken gebrek aan belangstelling voor pensioenen, met name onder jongeren, en het risico dat dit kan inhouden voor de pensioensystemen in hun huidige vorm, beveelt de Europese Commissie onder meer aan om de transparantie, de informatie en de kennis over de pensioenen te verbeteren met het oog op adequate en duurzame pensioensystemen in Europa (European Commission, 2010b).

In die zin zijn al verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de communicatie omtrent pensioenen vanuit een internationaal perspectief – en meer bepaald de informatie die wordt verstrekt om de kennis en het bewustzijn rond pensioenen te verbeteren en de pensioenplanning te ondersteunen.

In dit deel worden de resultaten samengevat van vier onderzoeken die tussen 2008 en 2016 zijn uitgevoerd (OECD, 2013; European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2008; Stevens, Y. en Van Assche, L., 2013; Technical Commission on Old-age, Invalidity and Survivors' Insurance, The International Social Security association (ISSA), 2016).

Sinds 2008 blijven de bevindingen en resultaten in grote lijnen gelijk, los van de onderzochte landen:

- de complexiteit van de pensioenen bemoeilijkt de communicatie erover. We moeten er op een eenvoudige en onpartijdige manier over kunnen communiceren;
- de communicatie is vaak gericht op details van regelgeving of berekeningen, terwijl ze op de behoeften van het individu gericht zou moeten zijn door bijvoorbeeld het volgende voor te stellen:
 - eenvoudige en duidelijke communicatie over het nettomaandbedrag dat ze kunnen verwachten en het effect van verschillende levensgebeurtenissen op dat bedrag;
 - een duidelijk en eenduidig beeld waarin alle pensioenpijlers zijn geïntegreerd;
 - een standaardisatie van de informatie die de burgers ontvangen, wanneer de gegevens van verschillende leveranciers afkomstig zijn;
 - een evenwicht tussen de doelen van de overheid en deze van het individu;
 - een eenvoudige maar technisch correcte voorstelling van de informatie;
 - een gelaagde communicatie, met een eenvoudige eerste laag die vervolgens wordt uitgesplitst in gedetailleerdere lagen;
- zowel op het vlak van de inhoud als het gekozen communicatiekanaal is de communicatie niet aangepast aan de verschillende doelgroepen. Het zou beter zijn de bevolking te segmenteren om beter te kunnen inspelen op de behoeften, gewoonten en specifieke kenmerken van elke bevolkingsgroep;
- communicatie op papier lijkt te verdwijnen, terwijl dat nog altijd nodig is voor mensen die geen toegang hebben tot het internet, ook al evolueren we steeds meer in de richting van elektronische communicatie;

- er zijn niet voldoende tools om de communicatie voortdurend te evalueren;
- het ontbreekt aan financiële voorlichtingsprogramma's om de communicatie te begeleiden.

5. DEZE ENQUETE: DE STAAT VAN DE PENSOENCOMMUNICATIE IN 2020

Om de stand van de pensioencommunicatie in Europa in 2020, de uitdagingen en zwakke punten ervan en de toekomstige risico's te analyseren, en om inzicht te krijgen in de werkelijke rol die communicatie speelt in het verbeteren van de motivatie en de belangstelling van individuen voor hun pensioen, werd een enquête uitgevoerd op basis van een vragenlijst die naar de 28 Europese landen werd gestuurd.

De eerste resultaten van de enquête hebben ook geleid tot een diepgaande analyse van de nieuwe digitale platforms waarop burgers hun individuele pensioenrechten kunnen raadplegen (Pension Tracking Systems).

In dit deel worden de methodologie en de resultaten van de enquête gepresenteerd.

5.1. METHODOLOGIE

Er werd een vragenlijst ontwikkeld over de volgende aspecten en kwesties:

- het motief van de communicatie;
- de dekking van de communicatie (welke pijler);
- de instelling die verantwoordelijk is voor de communicatie;
- het bestaande juridische kader rond de communicatie;
- de gebruikte communicatiekanalen;
- de gebruikte technieken om de communicatie op te bouwen;
- de feedback op en de evaluatie van de communicatie;
- de doelgroep van de communicatie;
- een gedetailleerde beschrijving van de 10 belangrijkste communicaties in elk land: kenmerken (gepersonaliseerd/algemeen, vrijwillig/verplicht, bron, doelgroep, met of zonder projectie/simulatie), frequentie en communicatiekanaal;
- de taal van de communicatie;
- het aantal pensioendocumenten dat individuen jaarlijks ontvangen;
- de gegevensbronnen die worden gebruikt in de communicatie;
- het bestaan van een online platform;
- de identificatiemiddelen op die platforms;
- het deel van de bevolking dat op die platforms actief is en de leeftijdsgroepen;
- de specifieke communicatiemiddelen die op die platforms worden gebruikt;
- de aanpassing van de communicatie aan specifieke doelgroepen;
- de evolutie van de communicatie in de afgelopen 10 jaar;
- de toekomst van de communicatie;
- en de zwakke punten en uitdagingen van de communicatie over de pensioenen.

Die vragenlijst werd verspreid in de vorm van een onlineformulier. Het formulier is ook beschikbaar in pdf-formaat, op aanvraag.

Het oorspronkelijke toepassingsgebied van de vragenlijst omvatte alle 28 Europese landen (inclusief het VK).

De strategie was om op voorhand per e-mail contact te leggen met een contactpersoon in elk land. Het eerste contact was een gelegenheid om het project en de context van de vragenlijst voor te stellen. Vervolgens werd gevraagd of ze wilden deelnemen aan de enquête of dat ze daarvoor een andere bevoegde persoon konden aanwijzen.

De volgende landen gaven antwoord: België, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Nederland, Polen, Slovenië, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. 11 van de 28 benaderde landen namen dus deel aan de enquête.

De deelnemers hebben verschillende profielen, maar zijn allemaal gespecialiseerd in pensioencommunicatie: verantwoordelijken/bestuurders/projectmanagers in overheidsinstellingen voor pensioenen, onderzoekers/docenten die gespecialiseerd zijn in pensioenen en de bijhorende communicatie, verantwoordelijken/bestuurders/projectmanagers in particuliere pensioeninstellingen.

In sommige landen hebben meerdere mensen gereageerd. Zo konden we het resultaat voor het land verfijnen. Dat is het geval in België, Finland, Frankrijk en Denemarken.

Eens de antwoorden waren verzameld, werden ze geanalyseerd op volledigheid, consistentie en relevantie voor het onderzoek (de weinig ingevulde formulieren werden verwijderd, net als de formulieren uit hetzelfde land die duidelijke inconsistenties vertoonden met de andere formulieren uit dat land). Antwoorden op het formulier die buiten het toepassingsveld vielen, onvolledig waren of inconsistenties bevatten tussen de antwoorden op verschillende vragen werden ook verworpen.

De formulieren waarvan de inhoud voldoende volledig, relevant en coherent was, werden geanalyseerd om antwoord te krijgen over de stand van de communicatie in 2020, de vastgestelde zwakke punten en uitdagingen en de beoogde toekomst.

In een tweede fase werd de evolutie van de communicatie geanalyseerd. Daarvoor werd een retrospectieve studie uitgevoerd door de resultaten van deze enquête te vergelijken met die van eerdere studies (zie vorig punt) (OECD, 2013; European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2008; Stevens, Y. en Van Assche, L., 2013; Technical Commission on Old-age, Invalidity and Survivors' Insurance, The International Social Security association (ISSA), 2016).

Voor deze analyse zijn de volgende vergelijkende indicatoren gebruikt, die zijn afgeleid van de resultaten van eerdere studies:

- aanwezigheid van verschillende niveaus in de communicatie (eerst eenvoudig en beknopt, daarna complexer en gedetailleerder);
- integratie van alle pensioenpijlers;
- communicatie van een globale maandelijkse nettoprojectie;
- standaardisatie van de communicatie wanneer verschillende leveranciers betrokken zijn;
- aanwezigheid van papieren communicatie;
- aanwezigheid van digitale communicatie;

- aanwezigheid van een onlineplatform met meer verfijnde en dynamische simulatie- en projectietools;
- kenmerken van de betrokken personen (% bevolking + leeftijd);
- communicatie van de impact van verschillende gedragingen op de maandelijkse nettoprojectie;
- organisatie van een financieel voorlichtings- en bewustmakingsprogramma ter ondersteuning van de communicatie;
- houdt de communicatie rekening met financiële gedragstheorieën?;
- passende communicatie (op het vlak van inhoud en kanaal) voor verschillende doelgroepen, gedifferentieerd naar leeftijd, levenssituatie, geslacht, enz.;
- werd de communicatie al geëvalueerd?

De resultaten van de studie onderstreepten hoe belangrijk het is om digitale platforms te ontwikkelen. Daarom werden in een derde fase de bestaande digitale platforms waarop burgers hun individuele pensioenrechten kunnen raadplegen (Pension Tracking Systems – PTS), geanalyseerd in de 11 deelnemende landen. Deze enquête is uitgevoerd op basis van een verkennend en documentair onderzoek (desk research), waarbij we gebruikmaakten van de resultaten van de vragenlijst, een onlineonderzoek en de beschikbare videodemo's. Vervolgens werden gesprekken gevoerd met de verschillende landen om na te gaan of de resultaten van het verkennende onderzoek klopten.

5.2. RESULTATEN

Dit deel gaat over de volgende twee hoofdvragen en dient om het resultaat van de enquête voor te leggen:

- Wat is de situatie en de evolutie van de communicatie over pensioenen in Europa in 2020? Deze vraag geeft een overzicht van de stand van zaken van de verschillende Pension Tracking Systems.
- Wat zijn de uitdagingen, de evolutie en de toekomst van de communicatie over pensioenen in Europa?

5.2.1. Situatie en evolutie van de communicatie over pensioenen in Europa in 2020

Deze studie belicht de volgende punten omtrent de situatie en de evolutie van de pensioencommunicatie in Europa in 2020 in vergelijking met de resultaten van eerdere studies.

a. De aanwezigheid van verschillende communicatieniveaus

Vooral de onlineplatforms werken met verschillende communicatieniveaus (eerst eenvoudig en beknopt, daarna complexer en gedetailleerder). Zie het deel over digitale communicatie hieronder.

b. De communicatie van een maandelijkse nettoprojectie

Er is doorgaans geen communicatie van een maandelijkse nettoprojectie waarin alle pensioenpijlers worden gecombineerd in één bedrag. In de communicatie op papier is dit over het algemeen niet beschikbaar en in de digitale communicatie bieden slechts vier landen dit aan.

In deze enquête zagen we een verband tussen de communicatie van een maandelijks nettoprojectie en 1) de gekozen filosofie van de betreffende landen en 2) de platformbeheerder. Voor sommige landen is de communicatie van een maandelijks geaggregeerde nettoprojectie eerder een politieke kwestie en een compromis tussen “globaal correct” zijn en het verstrekken van “precieze bedragen”, dan een kwestie van haalbaarheid. Een dergelijke geaggregeerde projectie is namelijk alleen mogelijk als men heel wat veronderstellingen maakt, wat een enigszins onnauwkeurig maar wel globaal correct resultaat geeft.

Ten tweede valt ook op dat wanneer de verantwoordelijke instelling volledig openbaar is, een dergelijke projectie zelden wordt aangeboden (België, Spanje, Polen), terwijl ze wel wordt aangeboden wanneer de verantwoordelijke instelling privé of gemengd is (Denemarken, Frankrijk, Nederland).

c. Het behoud van communicatie op papier

Aangaande het behoud van communicatie op papier en de standaardisering ervan als ze van verschillende leveranciers komt, stellen we vast dat de communicatie op papier wat stiefmoederlijk wordt behandeld en, hoewel nog steeds aanwezig, in verschillende onderzochte landen niet meer wordt gelezen (brochure voor jongeren in Frankrijk, oranje enveloppe in Zweden). De communicatie op papier bevat vaak niet dezelfde informatie als de communicatie online, omvat niet alle pensioenpijlers en komt van verschillende leveranciers op een niet-gestandaardiseerde manier (behalve in sommige landen zoals Nederland of Slovenië, waar de wet een gestandaardiseerde communicatie oplegt wat betreft de inhoud, maar vaak niet wat betreft de vorm). Bovendien is de communicatie op papier zeer statisch, zonder visuele elementen voor een beter begrip.

Veel landen proberen de communicatie op papier om budgettaire redenen te beperken door de burger aan te moedigen een onlineaccount of -sessie te openen en vervolgens digitaal te communiceren.

d. De aanwezigheid van digitale communicatie

Wat betreft de aanwezigheid van digitale communicatie en een onlineplatform met verfijnde en dynamische simulatie- en projectietools, stellen we vast dat alle ondervraagde landen hun inspanningen de laatste jaren richten op de ontwikkeling van digitale communicatie. In alle landen wordt de algemene informatie over het pensioensysteem goed verstrekt op nationale websites en goed afgestemd op de individuele situatie van de burger (jonge werknemer, bijna-gepensioneerde, gepensioneerde, wettelijk pensioen, aanvullend pensioen, enz.). De burger kan ook video's¹ bekijken die helpen om het pensioensysteem of specifieke pensioentema's te begrijpen. Maar de grootste ontwikkeling van de afgelopen jaren zien we in de raadpleging van de individuele pensioenrechten. Alle ondervraagde landen beschikken minstens over één rekentool om de vroegste pensioendatum te berekenen en een projectie te maken van de individuele rechten op die datum. Sommige landen

(1) Enkele voorbeelden van video's: <https://www.youtube.com/channel/UCc1N6-XkTv72TJY6y9G3-9Q/videos>; <https://www.youtube.com/channel/UCllhYDivRzmcE3k1bnDtGXw/videos>; <https://www.youtube.com/channel/UCsY-vBlr6TqqpO8WaZcUghA/videos>; <https://www.youtube.com/watch?v=Tqnh-TDc3wI>; <https://www.youtube.com/user/MinPension/videos>.

voegen zelfs de rechten van al hun pensioenpijlers samen met een projectie op de pensioenleeftijd en de mogelijkheid om verschillende levensgebeurtenissen of keuzes inzake pensionering (leeftijd, gedeeltelijk vertrek, enz.) te simuleren. Dankzij de digitalisering kunnen projectie- en simulatietools worden aangeboden. Er worden rekentools ter beschikking gesteld en visualisatietools zorgen voor een beter begrip. Dankzij die tools kan de informatie visueel hiërarchisch worden weergegeven en kan men simulaties maken van levensgebeurtenissen.

Er zijn grote verschillen tussen de landen wat betreft de kwaliteit en de resultaten van die onlineplatforms. Desondanks streven ze er allemaal naar om hun communicatie over de pensioenen verder te ontwikkelen in die richting.²

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de punten die naar voren kwamen uit onderzoek naar online Pension Tracking Systems, waarop mensen hun pensioenrechten kunnen raadplegen:

TABEL: EVALUATIE VAN PENSION TRACKING SYSTEMS (2020)

Dekking en integratie van de pensioenpijlers in het platform/berekeningstool	Er zijn maar weinig platforms waarop alle pensioenpijlers samengebracht of gecentraliseerd zijn en nog minder die ook het individuele pensioensparen integreren. Van de 11 geanalyseerde landen hebben 6 landen een platform dat alleen betrekking heeft op het overheidspensioen, 3 landen (België, Frankrijk, Nederland) omvatten ook het aanvullend bedrijfspensioen en slechts 2 landen (Denemarken en Zweden) omvatten alle pensioenpijlers van het systeem.
Integratie van de pijlers in de berekening en in de weergegeven bedragen	Alleen Denemarken en Zweden bieden bedragen en projecties die de drie pensioenpijlers integreren. Frankrijk en Nederland nemen ook het overheidspensioen en het aanvullend bedrijfspensioen op in dezelfde berekening en geven globale bedragen. In België daarentegen worden het overheidspensioen en het aanvullend bedrijfspensioen weliswaar op hetzelfde platform weergegeven, maar de twee pensioenen worden volledig gescheiden weergegeven zonder mogelijkheid om ze samen te voegen.

(2) Enkele voorbeelden van Pension Tracking systems: (België, Nederland, Frankrijk, Denemarken, Zweden): <https://www.mypension.be/fr/>; www.mijnpensioenoverzicht.nl; <https://www.pensioenchecker.org/>; <https://www.info-retraite.fr/portail-info/sites/PortailInformationnel/home/actualites-1/simulez-votre-retraite-gratuitement.html>; <https://play.google.com/store/apps/details?id=fr.agircarro.smartretraite>; <https://pensionsinfo.dk/>; <https://www.minpension.se/>.
Demovideo's (België, Nederland, Frankrijk, Denemarken, Zweden): <https://www.youtube.com/watch?v=gPf0Emc85n4>; <https://www.youtube.com/watch?v=CkwELf3iB1c>; <https://www.youtube.com/watch?v=ICi80GmHUVg>; <https://www.pensioenchecker.org/>; <https://www.youtube.com/watch?v=IKXjvd4qcag>; <https://youtu.be/VBNx11xTDaU>; <https://pensionsinfo.dk/Overview>; http://streamio.com/api/v1/videos/5c6d12686f8d8dc8bc000001/public_show?link=true&player_id=59eed3d56f8d8d20b5000001.

Nivellering van de informatie	De meeste platforms nivelleren de informatie (eerst algemeen en eenvoudig, en dan pas gedetailleerd).
Basis/input van de berekening	In sommige landen moet de gebruiker een reeks parameters invoeren om de berekeningen uit te voeren, terwijl andere landen gegevens uit nationale en particuliere databanken gebruiken om de parameters voor te berekenen en een berekening voor te stellen zonder tussenkomst van de gebruiker (dat is het geval in België, Frankrijk, Denemarken, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Estland). In sommige landen (bijvoorbeeld Frankrijk) kunnen de vooraf ingevulde parameters zelfs rechtstreeks door de gebruiker worden aangepast of gecorrigeerd.
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> ▪ de meeste platforms geven informatie over de vroegste pensioendatum; ▪ afhankelijk van het pensioensysteem (kapitalisatie of verdeling) wordt het opgebouwde bedrag weergegeven; ▪ de meeste platforms bieden een maandelijks of jaarlijkse projectie; ▪ er zijn meer geavanceerde projecties beschikbaar die rekening houden met verschillende pensioenlooptijden en alle pensioenpijlers integreren (Zweden en Denemarken); ▪ in Denemarken en Nederland zijn er ook projecties beschikbaar per echtpaar; ▪ er zijn ook simulaties beschikbaar. In de meeste landen blijft dit beperkt tot een simulatie van de projectie volgens de pensioenleeftijd. Maar in andere landen (Denemarken, Zweden, Frankrijk, Nederland) zijn veel uitgebreidere simulaties mogelijk. De burger krijgt een simulatie van verschillende levensgebeurtenissen (overlijden, arbeidsongeschiktheid, getrouwd/wettelijk samenwonend, geboorte van een kind, echtscheiding, verandering van rang of job, enz.). In Denemarken worden zelfs de begunstigden weergegeven in geval van overlijden.
Weergave	<ul style="list-style-type: none"> ▪ sommige landen gebruiken zeer dynamische tools, grafieken die de informatie in de tekst illustreren en duidelijker maken, dynamische grafieken die zich aanpassen in functie van de cursor of een aanpasbare parameter, tijdlijnen, enz. (Zweden, Denemarken, Frankrijk); ▪ sommige landen gebruiken een aangename en moderne interface met aantrekkelijke kleuren en een goed opgebouwde en gemakkelijk te begrijpen informatiestructuur. Andere landen gebruiken dan weer weinig grafische of dynamische elementen (België, Nederland, Verenigd Koninkrijk); ▪ er zijn ook oudere platforms met informatie die voornamelijk via tekst en cijfers wordt weergegeven.
Bedragen	De meeste landen bieden brutobedragen, sommige bruto- en nettobedragen (België) en andere nettobedragen (Nederland, Verenigd Koninkrijk).

Andere, meer geavanceerde functies	Sommige platforms bieden een vergelijking van de projectie ten opzichte van het huidige salaris. In Finland wordt het vervangingspercentage weergegeven. Er zijn ook platforms die een overzicht bieden voor het echtpaar/koppel (Nederland en Denemarken).
Afstemming van het platform	<ul style="list-style-type: none"> ▪ in de meeste landen is de app niet afgestemd op de kenmerken van de gebruiker. Iedereen gebruikt dezelfde app (behalve in Frankrijk, in hun mobiele app (een profiel voor de actieve bevolking en een profiel voor gepensioneerden)); ▪ in sommige landen is de app aangepast aan verschillende toestellen (tablet, computer, smartphone) en in andere (bv. Frankrijk en Nederland) bestaat een speciale mobiele versie met andere/extra functies.
Verantwoordelijke persoon/instelling	Ook de verantwoordelijkheid voor het onlineplatform verschilt aanzienlijk van land tot land en is van invloed op de inhoud. Sommige platforms vallen volledig onder de verantwoordelijkheid van de overheid (bv. België, Polen, Spanje, Slovenië), andere hebben een gemengde verantwoordelijkheid (bv. Frankrijk, Zweden of Nederland) en nog andere zijn volledig privé (bv. Denemarken).
Informatief karakter van het platform	De platforms zijn informatief en gericht op een geïnformeerd publiek dat de simulaties en projecties kan interpreteren en de juiste conclusies kan trekken om passende beslissingen te nemen aangaande hun toekomstige pensioen. In veel landen worden jaarlijks campagnes georganiseerd om de burger te helpen met het interpreteren van de informatie en het nemen van beslissingen (bv. in Frankrijk met de “Rendez-vous retraite”). Particulieren kunnen dan een afspraak maken met een pensioenadviseur die hen uitleg geeft en helpt bij de interpretatie van de tool.
Uitdagingen	Ongeacht de keuzevrijheid die het systeem de burger biedt en ongeacht de ontwikkeling van de PTS, stellen alle onderzochte landen hetzelfde vast en kampen ze met dezelfde uitdaging: het beperkte aantal bezoekers op hun onlineplatform en de korte tijd die ze op het platform doorbrengen. Het bezoekerspercentage bedraagt niet meer dan 30-40% van de doelgroep en de gemiddelde leeftijd ligt vrij hoog (45-55+). De landen stellen ook vast dat de gebruikers niet lang op het platform blijven (slechts enkele minuten).

e. Communicatie over de impact van verschillende gedragingen

De communicatie over de impact van verschillende gedragingen op de maandelijkse nettoprojectie is enkel online beschikbaar (zie hierboven).

f. Programma's voor financiële voorlichting en bewustmaking

In sommige landen (bv. het VK en Nederland) worden programma's voor financiële voorlichting en bewustmaking ontwikkeld ter ondersteuning van de communicatie, de bewustmaking en het begrip van het pensioensysteem. De programma's geven goede resultaten, maar worden gebruikt in landen waar het pensioensysteem weinig

keuzevrijheid biedt voor de aanleg van een pensioen (verplichte eerste pijler en tweede pijler waarop de burger zich zelf moet aansluiten). Hun doel is meer gericht op het begrip en de bewustwording dan op een gedragsverandering van de individuele gebruiker.

g. Gedragstheorieën

Nog maar weinig van de onderzochte landen integreren theorieën over (financieel) gedrag of gedragseconomie in de ontwikkeling van hun communicatiecampagnes. Sommige landen bestuderen de mogelijkheid of zijn ervan op de hoogte (bv. Nederland, Frankrijk, Slovenië), maar er wordt nog niet echt gebruik van gemaakt.

h. Communicatie per doelgroep

De communicatie per doelgroep wordt over het algemeen vooral toegepast op het niveau van leeftijd en werkstatus (actief/gepensioneerd). Er wordt een specifieke communicatie voorgesteld. Sommige landen, zoals Frankrijk, overwegen om persoonlijke gegevens zoals salaris, gezinssituatie, werkstatus, carrière, woonregio, enz. te gebruiken om hun pensioencommunicatie doelgerichter en persoonlijker te maken. De communicatie wordt echter niet gedifferentieerd of aangepast (inhoud of kanaal) volgens het (financiële) opleidingsniveau.

Wat de taal van de communicatie betreft, communiceren de meeste landen alleen in hun nationale taal en op websites soms ook in het Engels. Alleen Finland communiceert ook in de talen die het meest representatief zijn voor de verschillende doelgroepen.

i. Evaluatie van de campagnes en communicatietools

Veel landen evalueren hun campagnes en communicatietools, bijvoorbeeld via enquêtes onder de burgers. Zo weten ze welke communicatie al dan niet wordt gelezen of al dan niet een impact heeft. Sommige landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, beoordelen ook hoe de kennis en het gebruik van het systeem van jaar tot jaar evolueert.

5.2.2. Uitdagingen, evolutie en toekomst

a. Uitdagingen op het vlak van communicatie

Er is een algemene opmerking uit alle landen over de uitdagingen op het vlak van communicatie: het gebrek aan belangstelling en engagement op het vlak van pensioenen (en vooral onder jongeren, waar soms ook een gebrek aan vertrouwen in het systeem bestaat). Ook de complexiteit wordt benadrukt.

Een andere uitdaging is het beperkte gebruik van de digitale platforms en de moeilijkheid om bepaalde segmenten van de bevolking met digitale communicatie te bereiken. Bovendien brengen de burgers niet veel tijd door op de onlineplatforms.

b. Evolutie van de communicatie

Wat de evolutie van de communicatie in de afgelopen tien jaar betreft, hebben de meeste landen zich gericht op de ontwikkeling van digitale communicatie en op Pension Tracking Systems.

c. Toekomst van de communicatie

Wat de toekomst van de communicatie betreft, willen de meeste landen ook hier hun inspanningen concentreren op de ontwikkeling van digitale communicatie en vooral onlineplatforms waarop de burger zijn individuele pensioenrechten kan

raadplegen (PTS) door functies toe te voegen, de ontbrekende pijlers te integreren en de simulatietools en het besluitvormingsproces te verbeteren.

Daarnaast hopen de landen ook meer mensen aan te trekken op hun onlineplatform.

Conclusie: de volgende vijf belangrijke bevindingen komen uit de enquête naar voor:

- alle inspanningen van de afgelopen tien jaar zijn gericht op digitalisering en de ontwikkeling van onlineplatforms waarop burgers hun individuele pensioenrechten kunnen raadplegen. In de toekomst zullen de Europese landen in die richting verdergaan;
- tussen de landen onderling bestaan grote verschillen wat betreft de stand van de huidige communicatie over pensioenen;
- veel bevindingen uit eerder onderzoek, zoals een gebrek aan communicatie over de pensioenen, zijn in 2020 in de meeste landen nog steeds sterk aanwezig. Slechts enkele landen geven een antwoord op de belangrijkste vraag van individuen, namelijk “hoeveel zal ik precies overhouden tijdens mijn pensioen?”;
- momenteel is de communicatie uitsluitend informatief bedoeld;
- ongeacht de ontwikkeling van hun onlineplatform en de keuzevrijheid die het systeem de burger biedt, stellen alle onderzochte landen hetzelfde vast en kampen ze met dezelfde uitdaging: het beperkte aantal bezoekers op hun onlineplatform en de korte tijd die ze op het platform doorbrengen. De belangstelling van (jonge) mensen en hun bereidheid om tijd vrij te maken voor hun pensioen lijken niet verbeterd door de evolutie en de ontwikkeling van de communicatie.

6. DISCUSSIE

Uit de enquête en de analyse van de situatie en de evolutie van de communicatie blijkt het volgende: ondanks de ontwikkeling en de digitalisering van de communicatie blijven de burgers weinig belangstelling hebben voor hun pensioen en weinig tijd te willen spenderen aan hun pensioenplanning.

Daarom wordt in dit deel dieper ingegaan op het gebrek aan belangstelling en het belang/de rol van communicatie.

6.1. DE PROBLEMATIEK VAN DE BEPERKTE BELANGSTELLING

Studies uit de gedragseconomie, psychologie en cognitieve wetenschappen geven een verklaring voor het gebrek aan belangstelling, dat niet lijkt te verbeteren door de evolutie van de communicatie.

Uit veel studies blijkt dat verschillende variabelen een invloed hebben op het besluitvormingsproces van mensen (zelfs de hoogst opgeleiden). Die variabelen houden geen verband met de verstrekte informatie, maar zijn intrinsiek verbonden aan de manier waarop mensen informatie verwerken en hoe ze persoonlijk worden beïnvloed door verschillende stimuli, door de kenmerken van de omgeving, het moment waarop ze hun beslissing nemen, enz.

Eigen aan het pensioen is dat men vandaag geld ‘verliest’ om later pas beloond te worden. Die beloning wordt steeds onzekerder door de uitdagingen waarmee de pensioensystemen worden geconfronteerd en de vele hervormingen die daarop zijn gevolgd. Bovendien hebben de hervormingen ook geleid tot complexere en onzekere systemen.

In een dergelijke omgeving zullen individuen niet reageren zoals verwacht, omdat mensen geneigd zijn om verliezen en risico's te vermijden (Kahneman, D. en Tversky, A., 1979), passief te zijn (Kahneman, D. en Tversky, A., 1982; Altmann, S., Grunewald, A. en Radbruch, J., 2019), uitstelgedrag te vertonen (Akerlof, G., 1991; O'Donoghue, T. en Matthew, R., 1999), moeite hebben met complexiteit en onzekerheid (Heiner, R., 1983) en andere beslissingen nemen afhankelijk van het moment van de beslissing (Diamond, P. en Koszegi, B., 2000). Studies tonen ook aan dat individuen geen rekening houden met de stijgende levensverwachting (Hamermesh, D., 1982) en geneigd zijn te denken in termen van nominale, in plaats van reële monetaire waarden (Shafir, E. en Diamond, P., 1997).

Onderzoek op het vlak van gedragseconomie, psychologie en cognitieve wetenschappen helpt te verklaren waarom mensen weinig belangstelling hebben voor en weinig tijd willen investeren in pensioenplanning. Mensen hebben de grootste moeite om pensioenbeslissingen te nemen, los van de informatie waarover ze beschikken.

6.2. HET BELANG EN DE ROL VAN COMMUNICATIE

Hoewel de communicatie over pensioenen is geëvolueerd en digitaler is geworden om meer mogelijkheden te bieden, lijkt dat de belangstelling en de motivatie van individuen niet te verbeteren. Verklaringen uit de hoek van gedragseconomie, psychologie en cognitieve wetenschappen kunnen de rol en het belang van de communicatie in vraag stellen.

De discussie over het belang en de rol van communicatie kan worden gelinkt aan de mate waarin het pensioensysteem de opbouw van de pensioenen in handen neemt.

Als het pensioensysteem zelf de opbouw van de pensioenen dirigeert (met een standaardkeuze, automatische aansluiting, verplichte stelsels, ...) en er dus weinig keuze wordt gelaten aan het individu, heeft de communicatie alleen een informatieve rol van transparantie, recht op informatie, toegang tot persoonlijke informatie en bewustwording. Bijgevolg hoeft het gebrek aan belangstelling van de burger geen echt probleem te zijn om een adequaat pensioen te garanderen. In dat geval volstaat de huidige communicatie, die volgens de enquête slechts informatief bedoeld is, en speelt ze de verwachte rol.

In pensioensystemen die de vrije keuze laten aan een bevolking die duidelijk niet in staat is om zelfstandig de juiste keuzes te maken (zie vorig punt), zal de communicatie echter de pensioenplanning en de bijhorende besluitvorming moeten ondersteunen. In dat geval zal de communicatie een veel belangrijkere rol moeten spelen en is er dus meer nodig dan puur informatieve communicatie (wat nu het geval is). De informatie

zoals die nu wordt aangeboden, biedt dan geen antwoord op de vragen en behoeften van de individuen en speelt dus evenmin de rol die van haar wordt verwacht.

Wil de communicatie een impact hebben en een rol spelen in de pensioenplanning, met name in pensioensystemen met een vrije keuze, dan moet ze de beslissingen van de doelgroepen op neutrale wijze ondersteunen en sturen, afhankelijk van hun voorkeuren en kenmerken. Daarnaast moet ze bepaalde handelingen aanbevelen om een bepaald pensioendoel te bereiken, afhankelijk van de situatie van het individu (voor alle pijlers).

7. BEPERKINGEN VAN DE STUDIE

De resultaten van de verschillende studies in dit artikel en de kwaliteit van de analyses en discussies hangen af van de kwaliteit en de volledigheid van de antwoorden van de deelnemers aan de enquête.

Hoewel slechts de helft van de Europese landen aan de enquête heeft deelgenomen, zijn hun pensioensystemen voldoende gevarieerd om als representatief te worden beschouwd. Bovendien zijn verschillende iteraties uitgevoerd met de verschillende deelnemers (soms meerdere personen per land) en via verschillende communicatiemiddelen (enquête, e-mail, gesprek, face-to-face) om de verkregen resultaten goed te begrijpen en te verfijnen. Ter ondersteuning van de analyse werd ook een aanvullend documentair onderzoek verricht. Daarnaast zijn de benadrukte aandachts- en discussiepunten gebaseerd op algemene bevindingen die in de meeste antwoorden voorkwamen.

8. TOEKOMSTIG ONDERZOEK

Op basis van de besproken punten lijkt verder onderzoek in de toekomst ons interessant.

Ten eerste is het belangrijk dat pensioensystemen met een vrije keuze een meer besluitvormende communicatie gebruiken voor een doelgroep die niet in staat is de juiste keuze te maken.

Op basis van die vaststelling lijkt het interessant verschillende denkpluizen te analyseren voor zo'n besluitvormende communicatie. Het zou interessant kunnen zijn na te denken over een intelligent, geautomatiseerd systeem dat het besluitvormingsproces van individuen omtrent hun pensioen ondersteunt en optimaliseert volgens de beperkingen en doelstellingen van het individu en de beperkingen van het systeem.

Ten tweede kan de communicatie over pensioenen informatief blijven als het pensioensysteem de burgers begeleidt in hun besluitvormingsproces. Zo zou toekomstig onderzoek de architectuur van de pensioensystemen en de mate van keuzevrijheid van het individu kunnen analyseren.

Sommige artikels stellen dat de regelgeving en de architectuur van de pensioensystemen goede tools kunnen zijn om slechte keuzes te voorkomen (Prast, H. en van Soest, A., 2016; Debets, S. et al., 2020). Volgens die artikels speelt het institutionele ontwerp

van de pensioensystemen een grotere rol in de besluitvorming van mensen, dan voorlichting en informatie (Bodie, Z. en Prast, H., 2012). Ze stellen dat de kwaliteit van de besluitvorming omtrent pensioenen zou verbeteren door de mogelijkheid van slechte keuzes te elimineren. Ze zeggen dat “de standaardwaarde veranderen waarschijnlijk veel doeltreffender is dan informatie te geven over de mogelijke opties” (Debets, S. et al., 2020).

Bij dat soort ontwerp van de architectuur van pensioensystemen om de mogelijkheid van slechte keuzes te elimineren, zijn in de literatuur twee trends vastgesteld: (1) standaardkeuzes, automatische inschrijving, automatisch beleggen en (2) keuzevrijheid, met een goed ontworpen keuzeomgeving.

In sommige artikels wordt uitgelegd wat de kracht van standaardkeuzes (default options) op menselijk gedrag is (standaardkeuzes in het accumulatieproces, maar ook in de betalingsfase). Ze tonen het verband aan tussen standaardkeuzes en specifieke gedragingen (uitstelgedrag, de behoefte om af te sluiten, ...), maar zwakken ook de impact van de potentiële nadelen af en benadrukken het belang van goed uitgekiende standaardkeuzes (Brown, J. R., Farrell, A. M. en Weisbenner, S. J., 2016).

Andere studies (Brüggen, E. C., Post, T. en Van der Heijden, K., 2017) verdedigen de keuzevrijheid, maar dan wel in een bepaalde keuzeomgeving, en passen het werk van Huffman en Kahn uit 1998 over het ontwerp van keuzeomgevingen toe op de architectuur en de communicatie van pensioensystemen (Huffman, C. en Kahn, B., 1998). Ze leggen uit dat mensen zelf een keuze moeten kunnen maken en dat de manier waarop de keuzes worden weergegeven hen kan helpen om een beslissing te nemen.

Die twee denkpijlers om slechte pensioenkeuzes te beperken – hetzij via de architectuur van het systeem, hetzij via een intelligent beslissingsondersteunend systeem – sluiten elkaar niet uit, maar kunnen allebei toegepast worden (zowel door te complexe systemen te vereenvoudigen als door een betere communicatie omtrent de besluitvorming) om een goed evenwicht te vinden en ook om keuzevrijheid voor wie dat wil te combineren met een sterke begeleiding voor wie dat niet wil of kan. Die zoektocht naar het ideale evenwicht tussen beide opties is een interessante en onmisbare denkpijler voor toekomstig onderzoek, gezien de moeite die individuen van nature hebben om goede beslissingen te nemen omtrent hun pensioen.

9. CONCLUSIE

Gezien het opvallende gebrek aan belangstelling voor pensioenen, met name bij jongeren, en het risico dat dit met zich meebrengt, vooral na hervormingen die in sommige gevallen de verantwoordelijkheid voor de opbouw van het toekomstige pensioen in de handen van de burgers leggen, wordt een grotere transparantie en een betere communicatie aanbevolen om mensen bewuster te maken en te begeleiden bij het plannen van hun pensioen.

Dit artikel is dan ook bedoeld om de communicatie over pensioenen in Europa in 2020 en de bijhorende uitdagingen, zwakke punten en toekomstige risico's te analyseren

en te evalueren. Daarom werd in 11 Europese landen een enquête uitgevoerd om de communicatie over pensioenen in Europa in 2020 te beoordelen en te situeren. Daarnaast werd ook een diepgaandere analyse gemaakt van de verschillende platforms waarmee burgers hun individuele pensioenrechten kunnen raadplegen (Pension Tracking Systems).

Tijdens het onderzoek werd in alle landen hetzelfde vastgesteld, ongeacht de ontwikkeling en de kwaliteit van hun communicatie: 1) alle landen richten hun inspanningen inzake de communicatie over pensioenen op de ontwikkeling van digitale communicatie en onlineplatforms om de individuele pensioenrechten te raadplegen; (2) er is een groot verschil tussen de landen wat betreft de stand/kwaliteit van die digitale communicatie en onlineplatforms; (3) veel bevindingen die bij eerder onderzoek als leemte in de pensioencommunicatie werden aangeduid, zijn nog steeds niet opgelost; (4) de huidige communicatie is uitsluitend informatief bedoeld; (5) de belangstelling van de burger voor de verstrekte informatie blijft in alle landen beperkt, los van de ontwikkeling en de kwaliteit van de communicatie.

Die resultaten hebben een discussie teweeggebracht over het probleem van de beperkte belangstelling en het belang van communicatie over de pensioenen naar gelang het pensioensysteem.

Op basis van de uitgevoerde analyse kunnen we het volgende concluderen:

- digitalisering is een grote troef voor de communicatie over pensioenen en brengt heel wat voordelen met zich mee die de informatie toegankelijker en begrijpelijker maken;
- hoewel de communicatie over pensioenen is geëvolueerd en digitaal is geworden om meer mogelijkheden te bieden, lijkt de belangstelling en de motivatie van individuen niet te verbeteren.
- onderzoek in de domeinen van gedragseconomie, psychologie en cognitieve wetenschappen geeft een verklaring voor het gebrek aan belangstelling en bereidheid om tijd te investeren in pensioenplanning, en koppelt die problemen los van de communicatie over pensioenen. Dergelijk onderzoek koppelt het onverwachte gedrag van mensen in de pensioenomgeving aan variabelen die intrinsiek verbonden zijn aan de manier waarop mensen persoonlijk worden beïnvloed door verschillende stimuli, de kenmerken van de omgeving, het tijdstip waarop ze hun beslissing nemen, enz. Volgens die studies hebben mensen moeite om pensioenbeslissingen te nemen en zich in het algemeen voor hun pensioen te interesseren;
- als het pensioensysteem zelf de opbouw van de pensioenen in handen neemt (met een standaardkeuze, automatische aansluiting, verplichte stelsels, ...) en er dus weinig keuze wordt gelaten aan het individu, heeft de communicatie alleen een informatieve rol van transparantie, recht op informatie, toegang tot persoonlijke informatie en bewustwording. Bijgevolg hoeft het gebrek aan belangstelling van de burger geen echt probleem te zijn om een adequaat pensioen te garanderen. In dat geval volstaat de huidige communicatie, die volgens het uitgevoerde onderzoek slechts informatief bedoeld is, en speelt ze de verwachte rol.
- in pensioensystemen die de vrije keuze laten aan een bevolking die duidelijk niet in staat is om zelfstandig de juiste keuzes te maken, zal de communicatie echter

de pensioenplanning en de bijhorende besluitvorming moeten ondersteunen. In dat geval zal de communicatie een veel belangrijkere rol moeten spelen en is er dus meer nodig dan puur informatieve communicatie (wat nu het geval is). De informatie zoals die nu wordt aangeboden, biedt dan geen antwoord op de vragen en behoeften van de individuele burgers en speelt dus evenmin de rol die van haar wordt verwacht.

Op basis van die bevindingen worden twee niet-exclusieve denkpistes voorgesteld voor toekomstig onderzoek: (1) de analyse van een meer beslissingsgerichte communicatie met een geautomatiseerd intelligent systeem dat mensen in het besluitvormingsproces begeleidt en hun besluitvorming optimaliseert volgens de beperkingen en doelen van het individu en de beperkingen van het systeem; en (2) de analyse van pensioensysteemarchitecturen die het mogelijk maken de keuze van het individu te beperken of standaardbenaderingen te veralgemenen.

(Vertaling)

BIBLIOGRAFIE

Akerlof, G., Procrastination and Obedience, *American Economic Review*, 81, pp. 1-19, 1991.

Altmann, S., Grunewald, A. en Radbruch, J., Passive Choices and Cognitive Spillovers, *IZA Discussion Paper*, nr. 12337, 2019.

Barbier, C., De Lisbonne à Europe 2020 : une nouvelle direction pour la stratégie économique de l'Union européenne ?, *OSE Paper Series briefing paper*, nr. 2, 2010.

Bodie, Z. en Prast, H., Rational pensions for irrational people: behavioral science lessons for the Netherlands, in Bovenberg, C., Van Ewijk, E. en Westerhout E. (eds.), *The Future Multi-Pillar Pensions*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 299-329, 2012. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139136143.013>.

Brown, J. R., Farrell, A. M. en Weisbenner, S. J., Decision-Making Approaches and the Propensity to Default: Evidence and Implications, *Journal of Financial Economics*, 121(3), pp. 477-495, 2016.

Brüggen, E. C., Post, T. en Van der Heijden, K., Creating Good Choice Environments: Insights from Research and Industry Practice, *Nestpar Design Papers*, 2017.

Carone, G., Eckefeldt, P., Giamboni, L., Laine, V. en Sumnert, S., Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead, *European Economy Discussion Papers*, 042, 2016.

Debets, S., Prast, H., Rossi, M. en van Soest, A., Pension Communication, Knowledge, and Behaviour, *Journal of Pension Economics and Finance*, pp. 99-118, 2020. <https://doi.org/10.1017/S1474747220000232>.

Diamond, P. en Koszegi, B., *Quasi-Hyperbolic Discounting and Retirement*, Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics, Working Paper Series, 2000. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.229497>.

European Commission, *Green Paper – towards Adequate, Sustainable and Safe European Pension Systems*, COM(2010)365 Final, Brussel, 2010a.

European Commission, *Europe 2020 – A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Commission Communication, COM (2010) 2020 Final, 2010b.

European Commission, *Annual Growth Survey: Advancing the EU's Comprehensive Response to the Crisis*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 11 final, Brussel, 2011.

European Commission, *Annual Growth Survey 2012*, Communication from The Commission, COM(2011) 11 final, Brussel, 2012a.

European Commission, *White Paper – An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, COM (2012) 55 final, Brussel, 2012b.

European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Public Information on Pension Systems and Pension System Changes – Synthesis Report*, Peer Review in Social Protection and Social Inclusion 2008, Polen, 2008. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=1436&furtherNews=yes>.

European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *Pension Adequacy Report 2018: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU, Volume 1*, Brussel, 2018.

Europese Unie, Economic Policy Committee en Social Protection Committee, *Joint Paper on Pensions 2019*, ecfm.cfm.cpe(2020)469700, Brussel, 2020. <https://economic-policy-committee.europa.eu/system/files/2020-01/Joint-Paper-on-Pensions-2019.pdf>.

Heiner, R., The Origin of Predictable Behavior, *American Economic Review*, 73, pp. 560-595, 1983.

Huffman, C. en Kahn, B., Variety for Sale: Mass Customization or Mass Confusion, *Journal of Retailing*, 74(4), pp. 491-513, 1998.

Insurance Europe, *Annual Report 2019-2020*, 2020. <https://www.insuranceeurope.eu/2019-2020-annual-report-published>.

International Social Security Association, Technical Commission on Old-age, Invalidity and Survivors' Insurance, *Pension Communication: Final Report*, Panama, World Social Security Forum. 2016.

Kahneman, D. en Tversky, A., Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk, *Econometrica*, 47(2), pp. 263-291, 1979. <https://doi.org/10.2307/1914185>.

Kahneman, D. en Tversky, A., The Simulation Heuristic, in Kahneman, D., Slovic, P. en Tversky, A. (eds.), *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*, New York, Cambridge University Press, pp. 201-208, 1982.

Lusardi, A. en Mitchell, O., Financial Literacy around the World: An Overview, *Journal of Pension Economics and Finance*, 10, pp. 497-508, 2011.

O'Donoghue, T. en Matthew, R., Doing It Now or Later, *American Economic Review*, 89(1), pp. 103-124, 1999. <https://doi.org/10.1257/aer.89.1.103>.

OECD, *Improving Pension Information and Communication: OECD Survey and Lessons Learnt*, 2013. https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/TrustFund2013_OECD_%20Improving_Pension_Information_and_Communication.pdf.

PensionsEurope, *High-Level Group of Experts on pensions – final report*, 2019. https://www.pensionseurope.eu/system/files/HLG%20report_FINAL.pdf.

PensioPlus en Assuralia, *Le dilemme des pensions : la voix d'une génération*, 2021. <https://pensioplus.be/cgi?lg=fr&pag=2970&ctab=87&rec=341&frm=0>.

Prast, H. en van Soest, A., Financial Literacy and Preparation for Retirement, *Intereconomics*, 51, pp. 113-118, 2016. <https://doi.org/10.1007/s10272-016-0588-9>.

Shafir, E. en Diamond, P., Money Illusion, *The Quarterly Journal of Economics*, 112(2), pp. 341-374, 1997.

Simon, H., A Behavioral Theory of Rational Choice, *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), pp. 99-118, 1955.

Stevens, Y. en Van Assche, L., *The right to retirement pension information. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion. Synthesis Report*, European Commission, Brussel, 2013.

INHOUDSTAFEL

PENSIOENCOMMUNICATIE: DIGITALISERING EN UITDAGINGEN VOOR DE TOEKOMST

1.	INLEIDING	521
2.	CONTEXT: PENSIOENSYSTEMEN, HERVORMINGEN EN VERWACHT GEDRAG	522
3.	VASTGESTELD GEDRAG VAN INDIVIDUEN IN DE PENSIOENOMGEVING	524
4.	RESULTATEN VAN EERDER ONDERZOEK	525
5.	DEZE ENQUETE: DE STAAT VAN DE PENSIOENCOMMUNICATIE IN 2020	526
5.1.	METHODOLOGIE	526
5.2.	RESULTATEN	528
6.	DISCUSSIE	534
6.1.	DE PROBLEMATIEK VAN DE BEPERKTE BELANGSTELLING	534
6.2.	HET BELANG EN DE ROL VAN COMMUNICATIE	535
7.	BEPERKINGEN VAN DE STUDIE	536
8.	TOEKOMSTIG ONDERZOEK	536
9.	CONCLUSIE	537
	BIBLIOGRAFIE	540

“ZONDER ADRES HEB JE GEEN RECHTEN”. 25 JAAR HET REFERENTIEADRES BIJ EEN OCMW VOOR DAK- EN THUISLOZEN IN BELGIE

DOOR LAURE-LISE ROBBEN* en KOEN HERMANS**

*Doctoraatsstudente, LUCAS - Centrum voor Zorgonderzoek & Consultancy en Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CeSO), KU Leuven

**Assistent professor Sociaal Werk en Sociaal Beleid, Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CeSO) en projectleider Armoede en Welzijn, LUCAS - Centrum voor Zorgonderzoek & Consultancy, KU Leuven

INLEIDING

Het is een eeuwenoude strategie om burgers te identificeren in een register. Het vergaren van kennis over al deze burgers is dan ook essentieel, volgens Michel Foucault (1980), om er effectief over te kunnen besturen. Het lokaliseren van burgers was initieel belangrijk voor fiscale- en militaire doeleinden, en later, met de opkomst van de welvaartsstaat, om burgers als rechthebbenden te identificeren voor bepaalde rechten en diensten. Vandaag is het in België verplicht om zich in te schrijven in de bevolkingsregisters van de gemeente van de hoofdverblijfplaats. Deze verplichting is ondertussen uitgegroeid tot een minimale vereiste om aanspraak te kunnen maken op bepaalde rechten zoals socialezekerheidsuitkeringen en om de continuïteit van deze uitkeringen te waarborgen (Barrez en Van Dam, 2020). Concreet is deze registratie, of met andere woorden een vast adres of domicilie, een essentiële voorwaarde bij de inschrijving voor een sociale woning, het verkrijgen van een identiteitskaart, bankrekening of rijbewijs, het aansluiten bij een mutualiteit, het stemmen en het ontvangen van uitkeringen zoals de kinderbijslag of een werkloosheidsuitkering. Een adres is bijgevolg niet enkel een kwestie van locatie: een afwezigheid ervan belemmert de toegang tot rechten en zorgt ervoor dat iemand terecht komt in een administratief en juridisch niemandsland (Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, 2018a). Niet enkel voor de welvaartsstaat, maar ook voor de burgers werd een correcte registratie essentieel om de toegang tot rechten en voorzieningen te waarborgen. In die zin groeide het bevolkingsregister, naast een bron van informatie, uit tot een instrument voor administratieve inclusie of exclusie (Brodkin en Majmundar, 2010; Peeters en Widlak, 2018).

Het belang van het administratief verankeren van alle burgers in een register dateert uit de tijd van Napoleon en werd in België wettelijk vastgelegd in 1991.¹ Om tegemoet te komen aan bepaalde bevolkingsgroepen die geen hoofdverblijfplaats kennen, voorziet de wet een uitzondering op de regel en werd zo het ‘referentieadres’ gecreëerd. Denk maar aan militairen die in het buitenland gedetacheerd zijn, diplomaten, personen

(1) Wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten.

die op een schip verblijven, rondtrekkende bevolkingsgroepen, gedetineerden, maar ook dak- en thuisloze personen. Deze groepen kunnen een referentieadres opvragen bij een privaat persoon om administratief bereikbaar te blijven. Op dit adres mag deze persoon echter niet officieel *verblijven* (in dat geval moet er een domicilie aangevraagd worden), het is louter een administratief adres waarbij een persoon (vaak een vriend of familielid) toestemming verleent dat de post hier kan toekomen. Vanaf 1997 kunnen dak- en thuislozen ook een referentieadres aanvragen bij een Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW).² Het doel van dit referentieadres is tweeledig: ten eerste biedt het de mogelijkheid aan dak- en thuisloze personen om zich administratief te verankeren en om briefwisseling te ontvangen, ten tweede biedt het de toegang tot de sociale rechten waar dak- en thuisloze personen recht op hebben. Voor personen die dak- of thuisloosheid ervaren, leidt een gebrek aan een adres namelijk tot de vicieuze cirkel ondertussen bekend als de ‘Postal Paradox’: zonder een adres blijft iemand dak- of thuisloosheid ervaren omdat de toegang tot sociale diensten en rechten belemmerd is (Byrne, 2018).

Over de jaren heen stapelen zich signalen op uit verschillende hoeken over de uitdagingen rond het beleid van het referentieadres. Armoedeverenigingen uiten reeds jarenlang hun bezorgdheid over de effectiviteit van dit beleid (o.a. BAPN, 2019; Gemeenschappelijk Daklozenfront, s.d.; Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, 2018a; Netwerk Tegen Armoede, 2017) en ook beleidsmatig vonden er tal van discussies plaats. Meer dan tien jaar geleden was dit al een gespreksonderwerp in het Federaal Parlement, naar voren geschoven door Cindy Franssen (CD&V): “*Het is een oud zeer dat het verkrijgen van een referentieadres in de praktijk niet eenvoudig is*”³. Niettemin vonden er tot op heden nauwelijks beleidsmatige ontwikkelingen plaats die het beleid en de praktijk rond dit referentieadres ontleden en aanpakken. Hoewel dit referentieadres initieel werd ontwikkeld om de ‘meest uitgesloten groepen’ administratief te includeren, klinkt er na vijfentwintig jaar nog steeds kritiek dat de implementatie dit doel in de weg zit.

In deze bijdrage maken we een *status quaestionis* op van het referentieadres bij een OCMW voor dak- en thuislozen. We blikken eerst kort terug op het dak- en thuislozenbeleid in België. In hoofdstuk 2 werpen we een blik op het referentieadres in België en de voorwaarden om hier recht op te hebben. In hoofdstuk 3 bespreken we de methodologie die in deze bijdrage gehanteerd wordt en in hoofdstuk 4 analyseren we de mogelijkheden en uitdagingen van dit referentieadres bij een OCMW. Tot slot blikken we vooruit en sluiten af met een conclusie en discussie.

1. EEN KORTE TERUGBLIK OP HET DAK- EN THUISLOZENBELEID IN BELGIË

Het dak- en thuislozenbeleid trad in voege in de 19^e eeuw. Reeds in 1867 omschreef het Belgische strafwetboek een ‘landloper’⁴ als een persoon zonder (1) een permanent

(2) Het referentieadres bij het OCMW kan ook aangevraagd worden door gedetineerden. In deze bijdrage schenken we uitsluitend aandacht aan dak- en thuislozen.

(3) Schriftelijke vraag nr. 4-6460 in de Belgische Senaat (zitting 2009-2010).

(4) Artikel 374 van het strafwetboek: « *Les vagabonds sont ceux qui n'ont ni domicile certain, ni moyen de subsistance, et qui n'exercent habituellement ni métier, ni profession* » (Vercammen en Vanruysseveldt, 2015).

adres, (2) financiële middelen, (3) een job of ambacht. Vanaf 1891 tot 1993 was het de wet op de betuiging van de landloperij en bedelarij die dak- en thuisloosheid definieerde: bedelen en slapen in de publieke ruimte werd hierin bestempeld als een misdrijf. Verder maakte de wet een onderscheid tussen bedelaars die bedelden als gevolg van werkloosheid, ouderdom, gebrek aan middelen of ziekte en bedelaars die dit deden uit losbandigheid, luiheid of dronkenschap. De eerste groep kwam terecht in de landloperskolonie van Wortel, de tweede in die van Merksplas. ‘Landlopers’ konden zich vrijwillig aanbieden in deze kolonies of werden er geplaatst door de politie. De principes die aan de basis lagen van deze kolonies waren re-integratie en preventie. Re-integratie werd bekomen door hen onderwijs aan te bieden, door te werken op de kolonies zelf en hierdoor een laag inkomen te verdienen. Preventie van criminele activiteiten werd nagestreefd door hen in de kolonies en uit het straatbeeld te houden. In de praktijk werd re-integratie amper bereikt: de meerderheid van de ingezetenen keerden meermaals, en vaak op vrijwillige basis, terug (Hermans, 2017; Neirinckx, 1989; Van Damme, 1990; Vankeersbilck, 2016; Vercammen en Vanruysseveldt, 2015).

Vanaf de jaren '60 werd deze strafrechtelijke aanpak van dak- en thuisloosheid bekritiseerd. Kleinschalige onthaalcentra stapten af van de aanpak van kolonies en boden langdurig verblijf en ondersteuning aan dak- en thuislozen. Simultaan werd het beleidslandschap hertekend. Vanaf de jaren '70 werden diverse staatsvormingen uitgevoerd, waarbij beleidsbevoegdheden van de federale naar de regionale staten werden overgeheveld. Regio's, maar ook de lokale besturen, kregen daarbij over de jaren heen meer bevoegdheden en autonomie om sociaal beleid op het eigen beleidsniveau vorm te geven. Ondertussen zagen het bestaansminimum in 1974 (sinds 2002 'het leefloon') en de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) in 1976 het licht. Via de OCMW-wet werd het de missie van deze OCMW's om elk individu de mogelijkheid te geven om een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Midden de jaren '80 veroorzaakte de economische crisis echter een toename van het aantal dak- en thuislozen en werd het duidelijk dat een grote groep zonder vast adres geen beroep konden doen op OCMW-hulpverlening (Hermans, 2017; Neirinckx, 1989).

In 1987 werd België opgeroepen door het Europees Parlement om de wet op de landloperij af te schaffen. Uiteindelijk zette toenmalig minister van Sociale Zaken Onkelinx na meer dan 100 jaar er een punt achter, met het 'Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving'. Dak- of thuisloosheid ervaren was vanaf dat moment niet langer een strafbaar feit. Dit programma omvatte maatregelen voor dak- en thuislozen zoals de wettelijke verplichting om dienstverlening te voorzien voor deze doelgroep. Ook de territorialiteitsbevoegdheden van de OCMW's werden hierin verder geconcretiseerd (Malherbe et al., 2019; Réa en Schmitz, 2001). Het urgentieprogramma, ook bekend als de 'Onkelinx-wet', introduceerde voor het eerst de term 'dakloosheid'. De introductie van dit programma zorgde ervoor dat personen, die op dat moment in de kolonies verbleven, doorverwezen werden naar specifieke opvangcentra die hen zouden begeleiden in functie van de re-integratie in de samenleving (De Decker en Van Menxel, 2005; Van Menxel, Lescauwet en Parys, 2003). Aan de grondslag van de afschaffing van de landloperswet en de opkomst van nieuwe kleinschalige onthaalcentra lag een shift in de benadering: dak- en thuisloosheid

werd niet langer beschouwd als een probleem van criminaliteit, geconcentreerd in verschillende instituties zoals de kolonies, maar een ‘gedeinstitutioniseerd’ probleem van armoede (Anderson en Christian, 2003; Maesele, Bouverne-De Bie en Roets, 2014; Neirinckx, 1989). Daarbij aansluitend wijzigde de invulling van het ‘dak- of thuisloze-begrip’. Landlopers waren personen die een proces van vervreemding van de samenleving ondergingen, als gevolg van persoonlijke tekortkomingen. Onder andere door de economische crisis werd duidelijk dat er ook structurele oorzaken, zoals bijvoorbeeld wijzigingen op de arbeids- en woonmarkt, aan de grondslag liggen van deze problematiek. Over de jaren heen werd het begrip ‘dak- en thuisloosheid’ geïntroduceerd. Meer dan “een gebrek aan een woning” beklemtoont dit begrip het gebrek aan bestaansmiddelen en het ontbreken van verankering in de samenleving, van een thuis en een netwerk ter ondersteuning om zichzelf te kunnen handhaven in die samenleving (De Boyser et al., 2009; Van Menxel et al., 2003).

Als gevolg van het decentralisatiebeleid situeert het beleid rond dak- en thuisloosheid zich vandaag over verschillende bevoegdheidsniveaus. Terwijl het federale niveau onder meer verantwoordelijk is voor het beleid omtrent het domicilie- en referentieadres en het ondersteunen van de OCMW's, zo zijn de gemeenschappen verantwoordelijk voor (de financiering van) sociale voorzieningen, zoals bijvoorbeeld het CAW of de Relais Sociaux. De gewesten zijn dan weer verantwoordelijk voor onder meer het vormgeven van een sociaal woonbeleid, terwijl lokale besturen, als niveau dat het dichtst bij de burger staat, bevoegd zijn om een lokaal plan uit te werken in de strijd tegen dak- en thuisloosheid (Hermans, 2017; Wonen-Vlaanderen, 2020). Deze fragmentering van bevoegdheden heeft ook een keerzijde. Hierdoor kunnen er verschillende door elkaar lopende strategieën, maar ook definities van dak- en thuisloosheid, ontstaan (Demaerschalk et al., 2018).

In het laatste decennia stellen we heel wat beweging vast wat betreft het dak- en thuislozenbeleid in België. Op federaal niveau sloten de Federale Staat en de Gewesten en Gemeenschappen in 2014 een samenwerkingsakkoord af, waarin de rol en verantwoordelijkheden worden bepaald van elk bestuursniveau in de strijd tegen dak- en thuisloosheid. Hoewel het lokaal bestuursniveau niet werd betrokken, vermeldt het akkoord dat deze strijd enkel aangegaan kan worden wanneer elk beleidsniveau zijn (duidelijk afgebakende) verantwoordelijkheid opneemt dewelke onderling is afgestemd. Verder kwamen de federale en regionale regeringen in dit akkoord overeen om de ETHOS-typologie te erkennen als kaderdefinitie van dak- en thuisloosheid. Met deze ‘European Typology on Homelessness and Housing Exclusion’ (zie FEANTSA, 2017) zou het gemakkelijker zijn om de categorieën van dak- en thuislozen te identificeren (POD MI, 2014). In het huidige regeerakkoord werd afgesproken om het samenwerkingsakkoord van 2014 te actualiseren. Ook op regionaal niveau observeren we beleidsontwikkelingen, zoals het Vlaams globaal plan dak- en thuisloosheid (2017-2019) en het daaropvolgende actieplan ter voorkoming en bestrijding van dak- en thuisloosheid (2020-2024). Algemeen lijkt er gestaag meer aandacht uit te gaan naar het dak- en thuislozenbeleid. Toch is er anno 2022 geen nationale strategie om dak- en thuisloosheid in België te bestrijden. De ‘Measuring Homelessness in Belgium’ – of MEHOBEL-studie – beklemtoonde dat het terugdringen, meten en monitoren van dak- en thuisloosheid in België nog sterker als prioriteit naar voren moet geschoven worden (Demaerschalk et al., 2018).

2. HET REFERENTIEADRES

2.1. ALGEMEEN

In België is het verplicht zich in te schrijven in de bevolkingsregisters⁵ van de gemeente van de hoofdverblijfplaats. Dit idee van een nationaal register werd in verschillende landen geïntroduceerd in Napoleontische tijden. Op die manier krijgt de overheid een overzicht van basisgegevens zoals de naam en het adres van een burger, maar ook van enkele belangrijke levensgebeurtenissen zoals de datum van geboorte, huwelijk of overlijden. In de uitbouw van de welvaartsstaat werd deze registratie des te belangrijker om te identificeren wie al dan niet recht heeft op bepaalde sociale uitkeringen, zoals sociale huisvesting, pensioen, studietoelagen, enz. (Pierre, 2020). Ook voor burgers is deze registratie essentieel omdat de toegang tot rechten en voorzieningen afhangt van een correcte registratie. In die zin is een bevolkingsregister, naast een bron van informatie, een instrument voor (administratieve) inclusie of exclusie (Peeters en Widlak, 2018).

Deze inschrijving in het bevolkingsregister is essentieel om te kunnen stemmen, aan te sluiten bij een mutualiteit, in te schrijven voor een sociale woning, of uitkeringen te ontvangen zoals kinderbijslag, pensioen of een werkloosheids-, ziekte- en invaliditeitsuitkering. De hoofdverblijfplaats⁶ is gebaseerd op de feitelijke situatie – i.e. het effectieve verblijf gedurende het grootste deel van het jaar – en wordt vastgesteld middels een sociaal onderzoek waar men een aantal elementen in rekening brengt, zoals bijvoorbeeld het energieverbruik, de plaats waar een persoon werkt of de plaats waar de kinderen naar school gaan. Lokale overheden zijn hiervoor bevoegd en kunnen de lokale politie de opdracht geven om een woonstcontrole uit te voeren.⁷

Om tegemoet te komen aan bepaalde bevolkingsgroepen die geen ‘hoofdverblijfplaats’ hebben, voorziet de wet enkele maatregelen, zoals de ambtshalve schrapping, de tijdelijke inschrijving en het referentieadres. Ten eerste wordt een persoon van ambtswege geschrapt wanneer wordt vastgesteld dat deze de woning heeft verlaten, voor langer dan zes maanden ononderbroken afwezig is en wanneer geen nieuwe hoofdverblijfplaats kan worden vastgesteld. Ten tweede voorziet de wetgeving de mogelijkheid voor een tijdelijke (of voorlopige) inschrijving wanneer een persoon een hoofdverblijfplaats heeft waar bewoning niet is toegelaten, bijvoorbeeld omwille van gezondheid, veiligheid of ruimtelijke ordening. Wanneer een persoon geen hoofdverblijfplaats heeft, kan deze tot slot een referentieadres aanvragen. Denk maar aan militairen die in het buitenland gedetacheerd zijn, diplomaten, personen die op

(5) Alle Belgische gemeenten hebben een bevolkingsregister, een vreemdelingenregister (voor vreemdelingen met een verblijf van meer dan drie maanden) en een wachtregister (voor personen in een hangende asielprocedure). De gemeente kan ook iemand inschrijven als ‘tijdelijk afwezig’ wanneer deze persoon tijdelijk en kortstondig buiten de gemeente verblijft en kan iemand ‘voorlopig inschrijven’ wanneer deze persoon frequent verblijft in een woning waarin men zich niet kan permanent kan vestigen, bijvoorbeeld omwille van gezondheids- of veiligheidsredenen. Al deze inschrijvingen worden verzameld in het Rijksregister en beheerd door de FOD Binnenlandse Zaken (FOD BIZA, 2019, s.d.).

(6) Zoals beschreven in het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister.

(7) In de Algemene Onderrichtingen van 1 juli 2010 betreffende het houden van de bevolkingsregisters staat omschreven hoe dit onderzoek juist moet verlopen.

een schip verblijven, woonwagenbewoners, gedetineerden, maar ook personen die dak- of thuisloosheid ervaren (Van Der Plancke en Bernard, 2019).

Er zijn twee types⁸ referentieadressen: een referentieadres bij een privaat persoon en bij een zetel van het OCMW. In onderstaande tabel geven we een overzicht van de kenmerken van deze types.

TABEL 1: OVERZICHT REFERENTIEADRESSEN

	Bij een privaat persoon	Bij een OCMW
Doelgroep	Personen die om beroepsredenen of bij gebrek aan voldoende bestaansmiddelen geen verblijfplaats in België of in een mobiele woning verblijven	<ul style="list-style-type: none"> • Dak- en thuislozen • Gedetineerden
Toelaatbaarheidsvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> • Belgische burger⁹ • Ambtshalve schrapping 	<ul style="list-style-type: none"> • Belgische burger • Ambtshalve schrapping • Lokale binding
Toekenningsvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende middelen hebben voor een stabiele accommodatie • Formele goedkeuring van de private persoon 	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende middelen hebben voor een stabiele accommodatie • Beroep doen op het OCMW voor dienstverlening

Bron: samengesteld door de auteurs o.b.v. FOD BIZA (2019).

Ten eerste is er het referentieadres bij een privaat of natuurlijke persoon, vanaf 1991 verankerd in de wet.¹⁰ Dit referentieadres is er voor personen die (1) in een mobiele woning verblijven, of (2) om beroepsredenen of (3) bij gebrek aan voldoende bestaansmiddelen geen verblijfplaats (meer) hebben. Het gaat dus niet enkel om dak- en thuislozen, maar ook onder andere om woonwagenbewoners, diplomatiek en consulaire personeel, militairen en personen die op zakenreis zijn (voor minder dan één jaar). Voor dit referentieadres moet een privaat persoon, meestal een familielid,

(8) Ter volledigheid is er nog een derde type referentieadres. Deze laten we buiten beschouwing in deze bijdrage, maar lichten we hier kort toe. Bepaalde reizende bevolkingsgroepen hebben de mogelijkheid om zich in te schrijven op een referentieadres bij een andere rechtspersoon om administratief bereikbaar te blijven en de rechten te vrijwaren. Concreet gaat het om enkele organisaties die in België deze dienst aanbieden (o.a. Caritas in Antwerpen en Foyer in Brussel). Naast rondtrekkende woonwagenbewoners kunnen ook woonwagenbewoners die op een niet-vergunde vaste standplaats staan zich hierop inschrijven. De gemeente weigert namelijk aan deze laatste groep een domicilieadres op deze locatie, waardoor deze personen niet officieel aanvaard worden als bewoner van die gemeente (zie o.m. Reidsma, Juchtmans, Chakkar en De Cuyper, 2020).

(9) Belgische burger zijn of toegelaten of gemachtigd zijn om voor langer dan drie maanden in België te verblijven (zie Agentschap Integratie en Inburgering (s.d.)).

(10) Dit wordt geregeld in artikel 1, §2, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen en in artikel 20, §3, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister.

vriend of kennis, de expliciete toestemming verlenen dat de post op dit adres toekomt. Tot slot moet de aanvrager eerst ambtshalve geschrapt worden, vooraleer het referentieadres kan worden toegekend. De ambtshalve schraping of ambtelijke afvoering houdt in dat een persoon wordt uitgeschreven op het vorige adres van zijn of haar vorige hoofdverblijfplaats.

Ten tweede is er het referentieadres bij een OCMW, dat vanaf 1997 in de wet omschreven staat.¹¹ Zowel dak- en thuislozen als gedetineerden¹² kunnen hier beroep op doen. De aanvrager moet hiervoor voldoen aan vijf voorwaarden. Ten eerste mag deze persoon niet ingeschreven zijn in het bevolkingsregister. Als dit wel het geval is, moet hij of zij ambtshalve geschrapt worden. De aanvrager moet daarnaast ook een Belgische burger zijn, die een lokale binding met de gemeente van het OCMW kan aantonen. Concreet slaat dit op de territoriale bevoegdheid van de OCMW's: de feitelijke verblijfplaats van de aanvrager op datum van de hulpaanvraag bepaalt de bevoegdheid. In theorie betekent dit dus dat de feitelijke verblijfplaats primeert op het domicilieadres, al is dit in de praktijk niet altijd gemakkelijk om vast te stellen (zie ook 4.2.2.). Een vierde voorwaarde is dat de aanvrager over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt (en dit ook kan aantonen) om zelf een woning te voorzien. Tot slot geldt de vraag naar een referentieadres bij een OCMW als een vraag naar maatschappelijke dienstverlening. Op die manier kan het referentieadres een opstap betekenen om een hulpverleningstraject op te starten. Het OCMW beoordeelt de feitelijke verblijfsituatie door middel van een sociaal onderzoek. Aansluitend is de dak- of thuisloze persoon wettelijk verplicht zich minstens één keer per trimester aan te melden bij het OCMW.

Beide types van referentieadressen zijn gratis: noch het OCMW, noch de private persoon kan als tegenprestatie een vergoeding eisen. Belangrijk is, ten slotte, dat het referentieadres wordt omschreven als een uitzonderingsmaatregel. Het gaat om een tijdelijke en reviseerbare maatregel die gekoppeld is aan voorwaarden. Indien een persoon zich dus, bijvoorbeeld, niet elk trimester bij een OCMW aanmeldt, kan dit voldoende reden zijn om het referentieadres daar stop te zetten.

2.2. REFERENTIEADRES BIJ EEN OCMW

Het doel van het referentieadres bij een OCMW voor dak- en thuislozen is tweeledig: het administratief verankeren van deze personen zonder vast adres om blijvend aanspraak te kunnen doen op administratieve en sociale voordelen die een inschrijving in de bevolkingsregisters vereisen en het beschermen van de sociale rechten van personen die dak- en thuisloosheid ervaren (POD MI, 2016). Toch is het administratief verankeren van deze kwetsbare doelgroep niet enkel in het belang van de dak- of thuisloze personen

(11) Dit wordt geregeld in het koninklijk besluit van 21 februari 1997 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, Belgisch Staatsblad, 6 maart 1997.

(12) In geval de gedetineerde nergens meer woonrechten heeft, of gebroken heeft met het gezin, kan hij een referentieadres bij het OCMW aanvragen in de gemeente waar hij het laatst ingeschreven was. Indien deze persoon niet eerder was ingeschreven, kan de aanvraag gebeuren in de gemeente waarin de gevangenis gelegen is (Wonen-Vlaanderen, 2021).

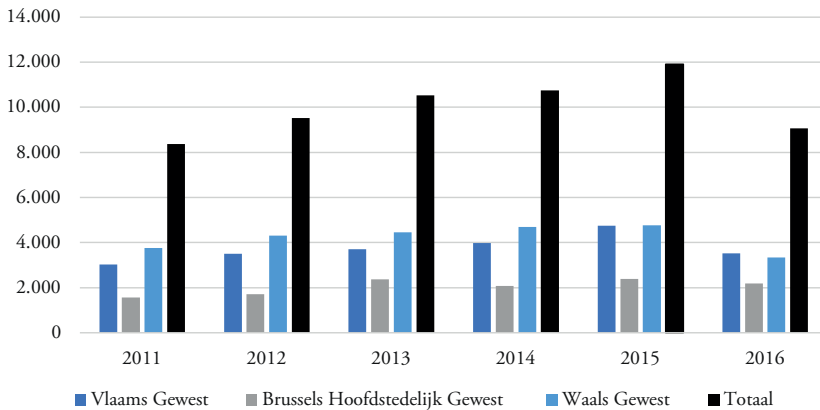
zelf, maar ook in het belang van derden zoals schuldeisers en in het belang van het bestuur met het oog op een doeltreffende dienstverlening (Cahay-André, 1995).

2.2.1. Beleid

Het referentieadres is een federale bevoegdheid met lokale toepassing. Om de bovenvermelde wet- en regelgeving concreet voor te stellen aan de OCMW's werden er drie omzendbrieven opgesteld (in 1997, 1998 en 2006) door de FOD Binnenlandse Zaken en de POD Maatschappelijke Integratie (POD MI, 2016). In de 'Algemene Onderrichtingen' werden deze richtlijnen geharmoniseerd zodat ze op uniforme wijze lokaal zouden toegepast kunnen worden (FOD BIZA, 2019). Let wel, omzendbrieven dienen louter als interpretatie van de wet- en regelgeving en zijn niet bindend. In 2017 werd een ontwerp voor een nieuwe omzendbrief naar voren geschoven, omdat er nog steeds onduidelijkheden over deze interpretatie op het veld werden gesignaleerd. Deze versie bevatte instructies om de procedure te verbeteren en trachtte de territoriale bevoegdheidsregels en de definitie van dak- en thuisloosheid te verbeteren (Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, 2018a), maar voor zover bekend is deze nog steeds niet beschikbaar (zie ook 4.3.).

2.2.2. Aantallen

Hoewel het referentieadres bij een OCMW werd geïntroduceerd in 1997, is er weinig informatie over het aantal dak- en thuislozen die hier beroep op doen. Voor 2021 lieten administratieve datasets niet toe om deze specifieke groep te selecteren. In het Rijksregister stond niet gespecificeerd of het al dan niet over een referentieadres bij een OCMW gaat. Vanaf april 2021 is dat wel het geval (zie 4.3.) (POD MI, 2021b). De meest recente gegevens vinden we in het tweejaarlijkse verslag van het Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding (2018c)(zie Figuur 1). In 2011 hebben 8.371 personen een referentieadres, in 2015 zijn dat er al 11.904. In ditzelfde verslag observeren we regionale verschillen: in Brussel liggen de aantallen steevast lager dan in Vlaanderen en het Waals Gewest. In het Waals gewest blijken ze algemeen het hoogst te liggen (met uitzondering van 2016).

FIGUUR 1: AANTAL REFERENTIEADRESSEN 2011-2016

Bron: Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, 2018c, p. 17.

Recentere gegevens op regionaal en lokaal niveau wijzen erop dat de aantallen vandaag stevast zijn gestegen. In Vlaanderen waren er in 2019 namelijk 5.800 personen met een referentieadres bij een OCMW (VVSG, 2021). Op lokaal niveau weten we, door de lokale point-in-time-tellingen¹³, dat in 2020 27,8% van de getelde dak- en thuislozen in de provincie Limburg (n= 932) en 23,4% van de getelde dak- en thuislozen in Gent (n=1.472) beschikten over een referentieadres bij een OCMW. De tellingen zijn echter steeds een onderschatting van de realiteit: personen die niet gekend zijn bij de deelnemende diensten, worden niet meegeteld (Hermans, Mertens en Robben, 2021). Uit deze tellingen kunnen we bovendien niet afleiden of personen uit de resterende groep beschikken over een domicilieadres, een referentieadres bij een privaat persoon of geen adres hebben (Hermans, Mertens et al., 2021; Hermans, Vermeir en Samyn, 2021).

Een interessante laatste studie om te vermelden is deze van De Boyser et al. (2009). Uit hun bevraging van OCMW's bleek dat niet alle OCMW's het referentieadres toekennen. 30,7% van de bevroegde OCMW's zou vaak of altijd een referentieadres toekennen, 55,0% van de OCMW's geeft aan dit zelden te doen en 14,4% doet dit nooit. Uit de OCMW-barometer van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) (2021) blijkt dit aantal sterk verminderd: terwijl 8,85% lokale besturen in 2017 het referentieadres niet toekenden, waren dat er 'slechts' 3,37% in 2020. Anno 2022 is het niettemin nog steeds onduidelijk hoeveel dak- en thuisloze personen een referentieadres bij een OCMW hebben en hoeveel OCMW's het referentieadres al dan niet toekennen.

2.2.3. Gekende uitdagingen

Het referentieadres roept reeds jarenlang kritiek op vanuit verschillende hoeken. We onderscheiden daarbij de signalen vanuit het beleid, het werkveld en het onderzoek.

(13) Voor meer informatie, zie www.dakenthuisloosheid.be.

Ten eerste worden er reeds jarenlang beleidsdiscussies gevoerd over deze materie. Reeds in 2004 werd in het Vlaams Parlement aangehaald dat er een te brede variatie is in het al dan niet toekennen van een referentieadres bij OCMW's. Er zou een te enge definitie van dak- en thuisloosheid worden gehanteerd, waardoor niet alle rechthebbenden een referentieadres toegekend krijgen. Toenmalige Vlaamse Minister van Binnenlandse Aangelegenheden Van Grembergen (Spirit) gaf in 2004 reeds aan dat het 'probleem gekend is' en dat het over 'schrijnende situaties' gaat, maar dat deze problematiek eigenlijk onder de bevoegdheid van de federale regering valt (Vlaams Parlement, 2004). In het eerste Federaal Plan Armoedebestrijding (2008) werd expliciet vermeld dat dak- en thuislozen er niet in slagen om dit referentieadres te verkrijgen en werd geijverd 'om het gebruik van het referentieadres te verbeteren' voor dak- en thuislozen (POD MI, 2008, p. 46). Daartegenover werd de strijd tegen domiciliefraude vooropgesteld. In 2013 vroeg de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Joëlle Milquet (cdH) de gemeenten om extra aandacht te schenken aan de bestrijding van domiciliefraude. In haar omzendbrief benadrukt ze het belang van een correcte registratie, met daarin enkele richtlijnen en praktijkvoorbeelden om de ambtshalve schrapping correct te doen verlopen.

Ook in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd het beleid rond het referentieadres regelmatig besproken. In het Brussels Parlement kwam de ingewikkelde procedure en de voorwaardelijkheid meermaals ter sprake en werd er recent geconcludeerd dat '*het OCMW-referentieadres niet doeltreffend genoeg is*' (Brussels Parlement, 2021, p. 11). In de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, meer specifiek de Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnzorg, werd een werkgroep opgericht die zich toespitst op de wettelijke uitdagingen van dit referentieadres en de toepassingspraktijken. Zowel Vitali en De Kuyssche (2012) als Nicaise (2015) bundelden de inzichten van deze werkgroep in een gids voor OCMW's in Brussel. De auteurs concluderen dat de verschillen tussen OCMW's zeer groot zijn wat betreft de administratieve last die deze maatregel inhoudt. Zo moet een persoon eerst ambtelijk geschrapt worden uit het bevolkingsregister, maar dit is dan weer de bevoegdheid van de gemeente en niet van het OCMW. Ook stellen de auteurs vast dat het wettelijk kader rond dit beleid dringend aan verduidelijking toe is. De voorwaarden worden verschillend geïnterpreteerd door OCMW's en dit scheidt verwarring en onduidelijkheid voor zowel de administratieve diensten als de aanvragers zelf (Vitali en De Kuyssche, 2012). Daarnaast werd in 2014 in de schoot van de dienst ervaringsdeskundigen van de POD Maatschappelijke Integratie i.s.m. FOD Binnenlandse Zaken het HOMERe-project opgestart. Het doel van dit project was om het referentieadres te evalueren en om de gebreken ervan in kaart te brengen. In het project werd vastgesteld dat er geen heldere definitie van dak- en thuisloosheid werd gehanteerd, dat het niet toekennen van het referentieadres een verdere neerwaartse spiraal betekent voor dak- en thuislozen en dat er nood is aan betere communicatie over dit beleid, zowel naar OCMW's als naar de doelgroep zelf toe (Persoonlijke communicatie POD MI, 22 februari 2022).

In 2019 organiseerde de POD Maatschappelijke Integratie een congres rond de toegang van sociale dienstverlening en rechten voor dak- en thuisloze personen, waarbij experts van verschillende EU-lidstaten werden uitgenodigd, alsook vertegenwoordigers van de Europese Commissie en lokale niet-gouvernementele organisaties. Het referentieadres in België, net als gelijkaardige internationale praktijken die de toegang tot rechten

konden faciliteren, werden daarin besproken. Uitdagingen bleken onder meer het risico voor stigmatisering, de voorwaardelijkheid van het referentieadres en de complexiteit en termijn van de procedure (European Commission, 2019).

Ten tweede bekritiseert het middenveld reeds jarenlang de wetgeving, het beleid en de toegankelijkheid van dit referentieadres (zie o.m. BAPN, 2019; Gemeenschappelijk Daklozenfront, s.d.; Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, 2018a; Netwerk Tegen Armoede, 2017). Een eerste kritiek berust op de interpretatiemarge van de wetgeving. Drie omzendbrieven die als 'onduidelijk' worden omschreven, liggen daarbij aan de basis. Een tweede kritiek zijn de voorwaarden waaraan een persoon moet voldoen (Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, 2018c). Een wettelijk criterium is om een gebrek te hebben aan 'voldoende bestaansmiddelen om een stabiele woonst' te garanderen. Maar wat zijn juist voldoende middelen? En wat bedoelt men met een stabiele woonst? De wetgeving hanteert geen afgebakende definiëring van dak- en thuisloosheid. Er is geen wet of omzendbrief die specifieke categorieën van woon- of leefsituaties toelicht. Door deze vage definiëring beschikt de administratie over een brede interpretatiemarge als het gaat over de definitie van dak- en thuisloosheid (VVSG, 2019). Tot slot klinkt er kritiek dat er te veel (vooral ook administratieve) moeilijkheden zijn voor dak- en thuislozen die het aanvragen van dit referentieadres bemoeilijken. Deze drempels veroorzaken onzekerheid en ongelijkheid bij dak- en thuislozen (Ligue des Droits Humains, 2019).

Ten derde toont ook onderzoek aan dat het referentieadres heel wat uitdagingen kent. In 2009 kaartte De Boyser et al. aan dat het referentieadres een belangrijk startpunt is voor reguliere begeleiding en een belangrijk preventief instrument om te vermijden dat dak- en thuislozen administratief uitgesloten worden. Anderzijds gaat het om een tijdelijke maatregel die steeds herzien kan worden. Hierdoor worden ook vaak extra voorwaarden opgelegd, zoals de verplichting om regelmatig de post te komen ophalen en het opstellen van een contract voor begeleiding. De onderzoekers stellen vast dat er algemeen een gebrek aan kennis is over de voorwaarden en de implementatie van dit referentieadres. Ook het referentieadres voor rondtrekkende bevolkingsgroepen wordt klaarblijkelijk met gelijke uitdagingen geconfronteerd. Een studie van Reidsma et al. (2020) concludeert dat het referentieadres slechts beperkt toegankelijk is en dat dit problematisch is voor deze personen om een belangrijke (en vaak enige) verbinding te maken met de samenleving. Tot slot kaart een recent rapport van FEANTSA (2022) het belang aan van een referentieadres voor intra-Europese migranten die dak- en thuisloosheid ervaren in Brussel. Het gebrek aan een adres blijkt de belangrijkste hindernis voor deze migranten om zich te registreren, een verblijfsvergunning te krijgen en daardoor toegang te krijgen tot sociale rechten.

Terwijl het referentieadres werd ontwikkeld met het oog op het voorzien van sociale bescherming van dak- en thuislozen, wijzen signalen vanuit het beleid, onderzoek en het werkveld erop dat verschillende barrières de toegang net kunnen belemmeren. Daaruit leiden we af dat er nood is aan empirisch onderzoek over zowel de mogelijkheden als uitdagingen van dit referentieadres.

3. METHODOLOGIE

3.1. OPZET VAN DE STUDIE

In dit hoofdstuk staan we stil bij het methodologische luik van de kwalitatieve empirische studie naar de uitdagingen van dit referentieadres.

Het belang van deze studie is tweevoudig. Ten eerste is het academisch van belang om aandacht te schenken aan deze materie omdat het gaat over een bevolkingsgroep die niet of ondervetegenwoordigd wordt in onderzoek, wat dan weer gevolgen heeft voor de representativiteit van de resultaten. Denk maar aan de census (maar ook verschillende andere enquêtes) die respondenten rekruteren op basis van domicilieadressen uit het Rijksregister. Dak- en thuislozen zonder een (referentie)adres worden bijgevolg uitgesloten. Dak- en thuislozen met een referentieadres bij een OCMW kunnen in theorie geïdentificeerd worden als steekproefpersoon. Anderzijds leert de praktijk dat ze vaak niet bevestigd worden omdat de interviewer weet dat er niemand effectief op dit adres van het OCMW verblijft (Schockaert, Morissens, Cincinnato en Nicaise, 2012). Ten tweede, en daarbij aansluitend, is deze studie ook voor beleidsmakers van belang. Dak- en thuisloosheid is een extreme vorm van armoede en sociale uitsluiting. Tot op heden is er echter weinig geweten over de omvang van deze groep en in welke mate ze toegang vinden tot de voor hen relevante sociale rechten en diensten. Wanneer personen zonder adres niet als steekproefpersoon worden opgenomen in onderzoek en er bijgevolg geen representatieve uitspraken kunnen volgen over de effectiviteit van bepaalde beleidsmaatregelen, is het moeilijk tot onmogelijk voor beleidsmakers om het beleid te onderbouwen en vorm te geven in functie van de meest kwetsbaren (Adriaensens, Patot en Pena-Casas, 2003).

3.2. DATA EN METHODES

Om een antwoord te formuleren op de centrale onderzoeksvraag “Wat zijn de mogelijkheden en uitdagingen na vijfentwintig jaar?”, kozen we voor een kwalitatieve onderzoeksstrategie. Concreet ging het om een doelgerichte steekproeftrekking of ‘purposive sampling’. In deze methode vertrekt de onderzoeker van bepaalde criteria om de eenheden van de steekproef te selecteren (Mortelmans, 2013). In dit geval betreffen de criteria: (1) de organisatie of instelling ondersteunt, begeleidt en/of vertegenwoordigt dak- en thuislozen en heeft hierdoor kennis op het terrein omtrent het referentieadres, (2) de organisatie of instelling heeft een theoretische kennis (beleidsmatig en/of academisch) omtrent het referentieadres. De steekproeftrekking bestond uit 91 organisaties en instellingen, waaronder gemeentebesturen, OCMW’s, overheidsinstanties zoals het Rijksregister en de POD MI, opvangcentra, armoedeverenigingen, enzovoort. Naast een variatie aan organisaties en instellingen, hielden we ook rekening met een geografische variëteit (Vlaanderen, Brussel en Wallonië). Van deze selectie slaagden we erin om 38,5% effectief te bereiken. Tussen april en oktober 2021 namen we semigestructureerde interviews af met 35 professionals aan een gemiddelde duur van 1 uur en 10 minuten. De grootste groep deelnemers waren personen actief in een OCMW (15 personen). Van alle deelnemers waren 51,4% actief in Vlaanderen, 31,4% in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en 17,2% in Wallonië.

Deze studie kreeg een formele goedkeuring van de Sociaal-maatschappelijke Ethische Commissie (SMEC) van KU Leuven. De vragenlijst bestaat uit thema's die werden afgeleid uit de literatuur. Het ging om het beleid omtrent het referentieadres, de procedure, de ambtshalve schrapping, de toelatingscriteria, de rol van de betrokken actoren en het perspectief van de cliënten zelf (mogelijke drempels, uitsluiting, stigma en discriminatie). Er werd eveneens stilgestaan bij de evolutie van het aantal referentieadressen, waarbij de respondent op basis van cijfers en/of intuïtie kon aangeven of de aantallen afnamen, stabiliseerden of toenamen. Het veldwerk werd gekenmerkt door twee principes: anonimiteit en geïnformeerde toestemming. Voor de start van de interviews werden respondenten geïnformeerd over het onderzoeksopzet en er werd gegarandeerd dat de door hen gegeven input anoniem werd verwerkt. Elke respondent ondertekende een geïnformeerde toestemming. Hierin staat onder meer dat het gaat om een vrijwillige deelname en dat anonimiteit en de vertrouwelijkheid van de gegevens in elk stadium worden gewaarborgd. De interviews werden opgenomen, getranscribeerd en verwerkt via NVivo om zo specifieke thema's en trends over de thema's heen te identificeren.

Tot slot is enige nuancering van de resultaten op zijn plaats. Allereerst geeft deze studie geen exhaustieve opsomming van alle mogelijke uitdagingen omtrent het referentieadres. Dit zijn de uitdagingen die we identificeerden volgend op de kwalitatieve analyse en de literatuurstudie. Ten tweede kunnen de resultaten niet zomaar veralgemeend worden, omdat het om een relatief kleine sample gaat enerzijds en een beperkte geografische variëteit anderzijds. Respondenten actief in Wallonië (17,2%) zijn ondervertegenwoordigd in vergelijking met respondenten actief in Vlaanderen (51,4%). Ten derde zijn personen die dak- of thuisloosheid ervaren zelf niet vertegenwoordigd. We betrekken verenigingen die de groep vertegenwoordigen om op deze manier indirect het perspectief van de dak- en thuislozen te verkennen. We kozen er bewust voor om interviews af te nemen met een brede waaier aan betrokken professionals, inclusief actoren die deze doelgroep kunnen vertegenwoordigen met de rijkdom aan ervaring en kennis die zij op het terrein hebben verzameld (zoals armoedeverenigingen).

4. ANALYSE VAN HET REFERENTIEADRES: SOCIALE BESCHERMING OF BELEMMERING?

In dit deel vatten we de resultaten samen van onze kwalitatieve analyse. Allereerst overlopen we de mogelijkheden van het referentieadres bij een OCMW die door de respondenten worden aangehaald. Vervolgens bespreken we de uitdagingen. We eindigen met recente ontwikkelingen en een blik op de toekomst.

4.1. MOGELIJKHEDEN

Allereerst heerst de consensus bij alle respondenten dat het referentieadres bij een OCMW een noodzakelijk middel is om de toegang tot rechten en voorzieningen te bewerkstelligen voor dak- en thuislozen. Het is noodzakelijk omdat dit administratief adres tegemoetkomt aan de werkelijkheid waarmee verscheidene dak- en thuislozen geconfronteerd worden: het verliezen van hun adres betekent een verlies van heel wat daaraan gekoppelde rechten. Het referentieadres, daarentegen, vrijwaart deze rechten.

Het belang van het referentieadres wordt duidelijk weerspiegeld in de volgende twee uitspraken.

Eens je een adres hebt, gaat er een wereld open. Je hebt het voor alles nodig. Voor de mutualiteit, een inkomen, de bank. Het begint bij het adres. Dat proberen we ook zo uit te leggen aan onze cliënten. Ze moeten eerst hun adres in orde maken, anders zitten ze geblokkeerd op heel veel vlakken (Middenveldorganisatie, april 2021).

Dat is het grootste obstakel dat er is. Geen adres en geen identiteitskaart meer hebben. Je moet een adres hebben om te werken, om een rijbewijs te krijgen, om de ziekenkas terug in orde te brengen (Armoedevereniging, april 2021).

Ten tweede beschouwen verschillende respondenten de koppeling van een referentieadres bij een OCMW aan een hulpvraag als een opstap voor het volgen van een traject om de ‘dak- en thuisloze situatie’ te verbeteren. Deze hulpvraag is een van de voorwaarden (zie hoofdstuk 2) waaraan een cliënt moet voldoen om het referentieadres te verkrijgen en te behouden.

Toekenning van een referentieadres is voor ons zeker een eerste stap in het hersteltraject. Het is een toegangspoort om verdere stappen te zetten zoals sociale huisvesting zoeken, opvangmogelijkheden, een job, eventueel schuldbemiddeling, enzovoort (OCMW, mei 2021).

Algemeen stellen de respondenten dat het essentieel is om dak- en thuislozen administratief te includeren in de bevolkingsregisters door middel van het referentieadres. Deze administratieve inclusie betekent in feite een win-winsituatie: dak- en thuislozen zijn (opnieuw) gerechtigd tot bepaalde uitkeringen, academici kunnen dak- en thuislozen betrekken in hun onderzoek (bijvoorbeeld: verschillende enquêtes en de census rekruteren met domicilieadressen vanuit het Rijksregister) en stelt beleidsmakers in staat om beleidsbeslissingen te onderbouwen en vorm te geven.

4.2. UITDAGINGEN

In dit deel bespreken we vijf uitdagingen uit de resultaten van de kwalitatieve analyse: (1) het gebrek aan mogelijkheden voor de aanvragers, (2) de voorwaarden en verplichtingen (definitie, lokale binding, hulpvraag, follow-up), (3) de ambtshalve schraping, (4) de intergemeentelijke variatie en (5) discriminatie en stigma.

4.2.1. Gebrek aan mogelijkheden

Hoewel dak- en thuislozen in theorie de mogelijkheid hebben om een referentieadres bij een particulier of bij een OCMW aan te vragen, is dat in de praktijk zelden het geval. De wet stelt nochtans dat een persoon die niet beantwoordt aan de voorwaarden van een referentieadres bij een OCMW, een referentieadres bij een privaat persoon moet kunnen opvragen (Dockers, 2012). Uit de kwalitatieve analyse blijkt dat referentieadressen bij een particulier door verschillende gemeenten niet wordt toegestaan. Zeker als het gaat om dak- en thuislozen, in dat geval verwijzen de gemeenten de aanvragers rechtstreeks door naar het OCMW. Indien het OCMW weigert, valt de toegang tot rechten en voorzieningen weg en valt de dak- of thuisloze tussen schip en wal.

In 99% van de gevallen verwijzen we de dak- en thuislozen door voor een referentieadres bij een OCMW. Private personen zijn er eerder voor andere doelgroepen, niet voor dak-

en thuislozen. Bij het OCMW krijgen ze hulp om uit die negatieve spiraal te geraken. Een privaat persoon kan je een briefadres geven, maar dan gaat er niets veranderen (Gemeente, april 2021).

In onze gemeente wordt het niet toegestaan dat ze een referentieadres verlenen bij een privaat persoon. Aan de ene kant vind ik dat goed, omdat ze dan een stap naar het OCMW moeten zetten. Aan de andere kant hebben veel mensen moeite om naar daar te stappen voor hulp. En wanneer het OCMW weigert om het toe te kennen, dan hebben onze cliënten geen andere opties. Een privaat persoon kan net een soort van buddy worden, om hen verder te helpen om te stappen naar de ziekenkas, werkgevers voor een werkloosheidsuitkering, het OCMW, ... Als het nu niet goedgekeurd wordt door het OCMW, is er eigenlijk geen optie meer (Middenveldorganisatie, april 2021).

De kwalitatieve analyse suggereert dat dit gebrek aan mogelijkheden de toegang tot de rechten nog sterker beperkt voor bepaalde groepen. Denk maar aan de zogenaamde ‘zorgmijders’ die er bewust voor kiezen om contacten met hulpverleningsactoren of plaatselijke autoriteiten tot een minimum te herleiden (Hermans, De Coster en Van Audenhove, 2007). Indien ze geen toegang tot het OCMW vinden of willen vinden ‘is er eigenlijk geen optie meer’, zoals een respondent aanhaalt. Dit hangt dan weer sterk samen met de voorwaarden en verplichtingen die het OCMW oplegt aan haar cliënten (zie verder).

Een aantal mensen zijn hulpverleningsmoe en willen de stap niet meer zetten naar de hulpverlening. Wij willen dat alle mensen hun rechten bekomen. Dus als ze niet willen mee stappen in een traject, is dat voor ons ook oké. We gaan het niet als verplichting opleggen. Maar dat is bij veel OCMW’s niet het geval (OCMW, april 2021).

4.2.2. Voorwaarden en verplichtingen

Een eerste voorwaarde voor de toekenning van het referentieadres is dat de persoon effectief dak- of thuisloos is of, volgens de definitie, iemand “die niet over een eigen woongelegenschap beschikt, die niet de mogelijkheid heeft om daar op eigen krachten voor te zorgen en daardoor geen verblijfplaats heeft of tijdelijk in een tehuis verblijft in afwachting dat hem een eigen woongelegenschap ter beschikking wordt gesteld” (POD MI, 2021a, p. 4). Deze definitie wordt verward met diegene die de wet op de bevolkingsregisters hanteert (“personen die om beroepsredenen of bij gebrek aan voldoende bestaansmiddelen geen verblijfplaats (meer) hebben”). Deze definities, en voornamelijk het samenspel ervan, zijn echter niet dekkend voor elke woonsituatie en dat leidt tot interpretatieproblemen. De gehanteerde definitie van dak- en thuisloosheid blijkt, in onze kwalitatieve analyse, te verschillen van OCMW tot OCMW en ook van maatschappelijk assistent tot maatschappelijk assistent. Omwille van de vaak te eng toegepaste definitie zien bepaalde armoedeverenigingen zichzelf genoodzaakt om hun cliënten te adviseren om hun leef- en woonsituatie met de nodige voorzichtigheid uit te leggen. In deze context maken respondenten zich eveneens bezorgd om sofaslapers, i.e. personen die tijdelijk bij familie of vrienden verblijven. In theorie redeneren OCMW’s en gemeenten dat sommige sofaslapers voldoende lang bij een persoon verblijven om daar hun domicilie aan te vragen en komen ze daardoor niet in aanmerking voor een referentieadres bij een OCMW. In de praktijk kunnen ze vaak geen domicilie plaatsen op dit adres omdat de andere inwonende persoon of personen vrezen dat dit invloed heeft op hun uitkering. Bij verschillende uitkeringen wordt er namelijk rekening gehouden met iemands gezinssituatie en met het huishoudinkomen om de hoogte

van de uitkering te bepalen (Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, 2018b). Twee respondenten kaarten aan dat dak- en thuislozen hierdoor het risico nemen om de feitelijke verblijfsituatie te verbergen en te verklaren dat ze alleenstaand zijn en op straat wonen, om zo in aanmerking te komen voor een referentieadres. Niettemin riskeren ze hierdoor sancties en een weigering van het referentieadres en de gevolgen die daaruit voortkomen.

Wij zijn vrij streng in de toepassing. Ik vind het belangrijk om daarin de wetgeving heel strikt toe te passen. We krijgen meer aanvragen dan dat we toekennen. We kennen ze niet toe als ze ergens tijdelijk verblijven, schulden hebben en daar niet mogen ingeschreven zijn. Dat is een ontduiking van de schulden en dat doen wij niet. Ik weet dat andere OCMW's dit wel doen, maar wij zijn daar heel streng in (OCMW, mei 2021).

De meeste mensen wonen in bij iemand. Dat zien we ook in de dak- en thuislozentellingen. Dat is de grootste bron van verborgen dakloosheid: mensen verliezen hun eigen woning en ze gaan eerst proberen bij een vriend, kennis of familie even te logeren. Maar bij het OCMW kunnen ze dit niet zomaar rechthoekig vertellen, dan geraak je in de problemen. Mijn job is om mensen op een subtiel manier duidelijk te maken op wat ze moeten letten als ze ergens tijdelijk inwonen. Ik zeg ook: "ga naar het OCMW en zeg bij wie je samenwoont, zeg dan dat al je inkomsten en uitgaven apart zijn. Dat er geen financiële pot is. Dat klinkt overdreven, maar enkel dan maken deze personen kans op een referentieadres, wat ze echt nodig hebben (Middenveldorganisatie, april 2021).

Dit ligt in lijn met de bevindingen van onder meer het Netwerk Tegen Armoede (2017) dat in zijn rapport illegale praktijken aankaartte van OCMW's. Er zouden zeer veel weigeringen zijn omdat de aanvrager tijdelijk gehuisvest is bij een kennis, alsook veel weigeringen op basis van zogenaamde 'voldoende inkomsten'. In onze studie wijzen de respondenten erop dat een sociaal onderzoek de bron en het bedrag van deze inkomsten achterhaalt. Of deze als al dan niet 'voldoende' worden geïnterpreteerd, valt onder de discretionaire bevoegdheid van de OCMW's, waardoor verscheidene respondenten het gevoel hebben dat dit willekeurig wordt vastgelegd.

Een tweede voorwaarde is het aantonen van een regiobinding. Het paradoxale aan dit territorialiteitsprincipe is dat in theorie elk OCMW en elke gemeente een referentieadres voorziet, terwijl dit in de praktijk niet het geval is. Respondenten stellen dat dak- en thuisloze personen vaak van het ene OCMW naar het andere worden gestuurd omdat ze onvoldoende bewijs kunnen voorleggen dat ze permanent in een gemeente verblijven. Het Atelier des droits sociaux (2014) beargumenteert daarbij dat gemeentebesturen, net als OCMW's, geen extra financieel 'gewicht' op hun grondgebied wensen aan te trekken. In 2018 gaf ook het Interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede (2018c, p. 18) aan dat "sommige OCMW's geven er om budgettaire of politieke redenen de voorkeur aan om het aantal inschrijvingen van daklozen in hun gemeente te beperken. Deze praktijken gaan tegen de wet in". Op die manier kunnen er ook bevoegdheidsconflicten optreden tussen OCMW's, wanneer het onduidelijk is wie bevoegd is voor de specifieke aanvrager. Dit territorialiteitsprincipe vormt niet enkel een obstakel voor de OCMW's om de voorgeschreven procedure vlot te overlopen, maar vormt eveneens een obstakel voor de aanvragers zelf en werkt uitsluiting in de hand, zoals onderstaand citaat vanuit onze analyse aangeeft.

De territorialiteitslogica is heel complex en vaak ook te absurd voor woorden in Brussel. Een voorbeeld: het Zuidstation ligt op drie territoria. Afhankelijk van jouw specifieke locatie in dit treinstation, zijn dus andere OCMW's bevoegd. Ik ging eens met een persoon naar het OCMW van Sint-Gillis, die sliep in het station, maar die bleek te slapen aan de kant waarvoor het OCMW van Brussel Centrum bevoegd was. OCMW's beseffen niet altijd hoe moeilijk het is voor dak- en thuislozen om naar hen te stappen. En dan zeggen ze: 'dat is niet hier, je moet naar daar'. Veel cliënten geven dan ook op (Middenveldorganisatie, april 2021).

De groep dak- en thuisloze personen worden gekenmerkt door een hoge mobiliteitsgraad (zie o.m. Simon, Vasat, Polakova, Gibas en Dankova, 2019) en wordt bijgevolg onevenredig hard getroffen door deze voorwaarde. Dit ligt in lijn met een studie van Baptista, Benjaminsen en Pleace (2015) die concluderen dat dak- en thuisloze personen worden uitgesloten van essentiële ondersteuning in gemeenten waar lokale bindingsregels niet goed worden opgesteld of uitgevoerd. Het voorbeeld wordt gegeven van personen die in dak- of thuisloosheid leven voor een lange periode en hierdoor meerdere ondersteuningsbehoeften hebben. Deze personen, in tegenstelling met personen die een woning huren, kunnen extra moeilijkheden ervaren om een lokale binding aan te tonen omdat ze constant op zoek zijn naar een slaappleats.

Een derde voorwaarde is het stellen van een hulpvraag. De VVSG (2019) formuleert deze voorwaarde als een eerste stap in de richting van hulpverlening. Voor verschillende bevroegde OCMW's betekent dit ook dat de aanvrager zich actief moeten engageren in een traject om de eigen situatie te verbeteren. Om die reden is de VVSG (2019) voorstander van het opleggen van voorwaarden in de begeleiding en van een nauwere opvolging van de cliënt om de meest passende hulpverlening aan te bieden. Zoals eerder vermeld kan dit echter de uitsluiting van bepaalde groepen, bijvoorbeeld personen die zorg mijden, veroorzaken. Bovendien blijkt de invulling van deze hulpvraag te variëren van OCMW tot OCMW. Verscheidene respondenten halen aan dat er regelmatig bijkomende voorwaarden worden opgelegd, gaande van het actief zoeken naar een sociale woning en een job, het aangaan van schuldbemiddeling, tot het aanpakken van de eigen verslavingsproblematiek. Het niet nakomen van deze bijkomende voorwaarden kan echter een stopzetting van het referentieadres impliceren en de consequenties van dien.

Van onze cliënten wordt gevraagd om, naast een referentieadres, een leefloon aan te vragen. Maar ook veel extra voorwaarden worden opgelegd, zoals actief een job zoeken, zich inschrijven voor een sociale woning en clean blijven. Dat is echt niet haalbaar voor iedereen. Bij sommigen stellen ze voorwaarden waarvan ze weten dat de dak- en thuislozen zich daar niet aan kunnen houden (Middenveldorganisatie, april 2021). Opeens vragen ze aan onze cliënten om vijf sollicitatiebrieven per week aan te tonen. Dat is toch niet haalbaar? Ook niet wettelijk. Dat is hun recht en opeens wordt dat zo voorwaardelijk gemaakt. Ze noemen dat aanklampend werken, maar je duwt ze gewoon verder weg (Middenveldorganisatie, juli 2021).

Tot slot is de persoon met een referentieadres bij een OCMW wettelijk verplicht om zich een keer per trimester bij het betreffende OCMW aan te melden. Verschillende respondenten halen echter aan dat dit in de praktijk varieert. Zo verwachten bepaalde

OCMW's de cliënten tweewekelijks of maandelijks te zien, terwijl andere OCMW's het wettelijke minimum van een keer per trimester opvolgen.

Wij beschouwen het referentieadres als een begeleidingsmaatregel, om iemand vast te pakken. De persoon moet wel wekelijks bij ons langskomen. Als dat iemand is met een drugsverslaving die afgekickt is en je die wekelijks ziet, dan kan je ook ingrijpen als het opeens niet meer gaat (OCMW, mei 2021).

Wij vragen om een keer per trimester langs te komen, maar zijn hier zelf flexibel in. In Brussel is het onmogelijk om aan je cliënten te vragen om maandelijks langs te komen. Er zijn te veel cliënten (OCMW, augustus 2021).

De VVSG (2019) is voorstander van een nauwere opvolging van de cliënt (dus frequenter afspreken dan éénmaal in de drie maanden) om het traject mee op te volgen. Uit onze kwalitatieve analyse blijkt dat een groep actoren (veelal Vlaamse OCMW's en gemeenten) daarmee akkoord gaat, terwijl een andere groep (veelal armoedeverenigingen in Brusselse OCMW's) nuanceert dat de realiteit van de complexe leefwereld van dak- en thuislozen deze intentie inhaalt. Wanneer deze voorwaarde een doel op zich wordt om dak- en thuislozen in een hulpverleningstraject te plaatsen, moet men waakzaam zijn dat het eerder vooropgestelde tweeledige doel van het referentieadres (namelijk het administratief verankeren en beschermen van de sociale rechten) niet wordt overschaduwd.

4.2.3. De ambtshalve schrapping

Een van de toelaatbaarheidsvoorwaarden lichten we hier apart als uitdaging toe. De ambtshalve schrapping werd namelijk door elke respondent aangehaald als een knelpunt. De ambtelijke schrapping houdt in dat een persoon wordt uitgeschreven op het adres van zijn of haar vorige hoofdverblijfplaats. Bijvoorbeeld: als een persoon uit huis wordt gezet, moet in theorie het domicilieadres van deze persoon worden geschrapt. Dit maakt het vervolgens mogelijk voor een OCMW om deze persoon in te schrijven op een referentieadres. Personen die bedreigd worden met dak- of thuisloosheid zijn echter niet altijd bekend met deze procedure. Respondenten halen aan dat deze schrapping administratief zeer lang kan duren, waardoor de aanvrager administratief “niet meer bestaat” (Gemeente, april 2021).

De officiële procedure is de definitie van administratieve rompslomp. Als het schepencollege beslist over de ambtshalve schrapping, moeten wij aan de betrokkene een brief sturen met de melding dat de schrapping effectief is. Maar dat moeten we sturen naar het adres waar hij niet meer woont. Dat heeft toch geen zin? Maar dat moeten we doen, we moeten die persoon in kennis brengen. Negen van de tien keer wordt die terug geleverd aan ons. Veel mensen zijn daardoor ook onwetend dat ze geschrapt zijn, totdat ze plots geen uitkering meer krijgen (Gemeente, juli 2021).

Drie respondenten benoemen de ambtshalve schrapping expliciet “de administratieve dood”. Het ambtelijk afvoeren van dak- en thuisloze personen uit het bevolkingsregister en het niet (meteen) toekennen van een referentieadres zorgt er namelijk voor dat ze in deze periode geen aanspraak kunnen doen op hun rechten, wat hun leefsituatie verslechtert.

Wat doet dat ook met een mens als je plots niet meer in een bevolkingsregister geschreven bent? Ben je dan illegaal? Je zit al zo laag en dat dan nog een keer erbij ... Ik denk dat mensen niet beseffen wat voor impact dat heeft. Ik kan begrijpen dat mensen ergens

gewoond hebben, dat de politie merkt dat die daar niet meer woont en dat ze die dan ambtshalve moeten schrappen. Dat begrijp ik. Maar een persoon die vraagt om een referentieadres, die zegt: 'ik heb geen adres meer, ik wil een referentieadres, ik wil toch nog bij de maatschappij horen, ik wil een rekening openen en kijken welke schulden ik heb'. Dan toch nog moeten zij ambtshalve geschrapt worden, ook al is er een akkoord van het OCMW dat ze bij hen een referentieadres krijgen. Dat is een andere situatie. Ik begrijp niet goed waarom er zoveel tijd over moet gaan. Dat moet echt sneller (Middenveldorganisatie, april 2021).

Algemeen staat de meerderheid van de respondenten kritisch tegenover de procedure van het aanvragen van een referentieadres. Niet enkel de ambtelijke schrapping vormt een struikelblok, ook de algemene termijn vooraleer het referentieadres werkelijk in orde wordt gebracht.

Het duurt erg lang vooraleer ze effectief gebruik kunnen maken van een referentieadres. Tijdens de aanvraagprocedure zitten onze cliënten de hele tijd zonder hun uitkering. Soms moeten we hen een voorschot uitkeren, zodat ze toch iets hebben. Gewoon omdat twee OCMW's onder elkaar moeten uitmaken wie eigenlijk bevoegd is voor onze cliënt. Terwijl zij zitten te denken 'verblijft die persoon daar feitelijk?', moet die persoon dus letterlijk wachten en uithongeren. De discussie mag er zijn, maar dak- en thuislozen hebben ook hun rechten en daar moeten ze veel sneller aan kunnen. Dat moet niet zo moeilijk zijn. De cliënt is de dupe (Middenveldorganisatie, mei 2021).

De respondenten stellen dat het referentieadres bij een OCMW meestal voor een periode van zes maanden wordt toegekend, om vervolgens te herzien of stopzetten. Een OCMW kan alsook preventief een referentieadres toekennen om te voorkomen dat iemand rechten verliest. Toch observeren we ook hier variatie tussen OCMW's. Ook signalen op het terrein wijzen op de paradoxale situatie waarin dak- en thuisloze personen kunnen belanden door deze termijn van zes maanden als specifieke voorwaarde. Een concreet voorbeeld wordt gegeven in een schriftelijke vraag in de Senaat.¹⁴ Wanneer personen een ziekte-uitkering ontvangen van de mutualiteit, horen ze bij het OCMW dat dit inkomen hoog genoeg is om over een woning te beschikken, waardoor het referentieadres niet toegekend wordt. De catch-22-situatie daarbij is dat een referentieadres noodzakelijk is om zulk een uitkering te ontvangen. Het weigeren van dit referentieadres zorgt er dus voor dat personen deze uitkering verliezen. Paradoxaal genoeg betekent dit dat de mutualiteit gedurende een bepaalde periode de uitkering niet uitkeert, zodat de aanvrager van het referentieadres voldoende bewijs heeft om voor te leggen aan het OCMW dat de inkomsten ontoereikend zijn. Pas na het toekennen van het adres wordt de uitkering verder uitbetaald (Puype, 2020).

4.2.4. Interprofessionele variatie

Een andere uitdaging die we identificeren in de kwalitatieve analyse is de interprofessionele en intergemeentelijke variatie in het toekennen van het referentieadres bij een OCMW. Het referentieadres bij een OCMW werd ontworpen als uitzonderingsmaatregel op de algemene regel dat ieder zich moet inschrijven op een hoofdverblijfplaats (domicilie) in de bevolkingsregisters. Dit perspectief is

(14) Belgische Senaat, Zitting 2018-2019, Schriftelijke vraag nr. 6-2268, van 24 januari 2019. Via www.senate.be/www/?MIval=/Vragen/SVPrint&LEG=6&NR=2268&LANG=nl

duidelijk vertegenwoordigd door de gemeentebesturen die verantwoordelijk zijn voor de officiële inschrijving. Daartegenover staat het middenveld dat eerder het hulpverleningsperspectief vertegenwoordigt en van mening is dat dit voornamelijk werd ontworpen om de toegang tot rechten voor personen zonder adres te garanderen en hen dus administratief te verankeren. In de OCMW's staan deze twee perspectieven tegenover elkaar: waarbij sommige maatschappelijke werkers zich strikt houden aan de richtlijnen om fraude te vermijden, benutten anderen hun discretionaire ruimte, zoals aangegeven door een respondent.

Eenzijds heb je de sociale diensten en hun hulpverleningsvisie, die het referentieadres zien als een instrument om hulpverlening op te starten. De dienst bevolking heeft dan weer vooral oog voor domiciliefraude en uitkeringsfraude. De stad controleert ons of we dat correct doen en of het nog terecht is dat iemand een referentieadres heeft (OCMW, mei 2021).

Er zijn veel actoren mee gemoeid die andere, vaak tegengestelde, visies hebben. Je hebt de POD MI en het Rijksregister, die sturen elk hun eigen administratie aan. De POD MI stuurt de OCMW's aan, het Rijksregister de gemeente en de lokale politie. Al die actoren hebben andere interpretaties. Bijvoorbeeld als het gaat over sofaslapers: de een zegt 'tijdelijk verblijven, je moet dat beschouwen als dakloosheid'. De andere zegt 'dat is je hoofdverblijfplaats, dus domicilie'. Daar is veel discussie over (Middenveldorganisatie, april 2021).

Naast deze twee perspectieven, dringt de vraag zich op bij drie respondenten om meer aandacht te schenken aan rechten. Een rechtenperspectief zou in deze context betekenen dat het referentieadres toegankelijk is voor alle rechthebbenden, met zo weinig mogelijk voorwaarden.

Naast een verschil in perceptie is er ook een duidelijke variatie wat betreft het soepel of eerder streng toekennen van het referentieadres. Hiervoor baseren maatschappelijk werkers van het OCMW zich op de discretionaire ruimte waarin ze de toepasselijke wetgeving kunnen interpreteren en beslissingen kunnen nemen. Deze interpretatie kan erg variëren van OCMW tot OCMW.

Op een bepaald moment is er een diensthoofd dat dit een uitzonderingsmaatregel vindt, dan gaat die op pensioen en dan komt er iemand die dat anders ziet. Zo is dat. [...] Je geeft maatschappelijk werkers twee lijnen om tussen te lopen, er zijn er die in het midden lopen en diegene die op het uiterste lopen (OCMW, april 2021).

4.2.5. Discriminatie en stigma

Een laatste uitdaging is discriminatie en stigma. Ten eerste wordt het referentieadres bij een OCMW geweigerd indien de persoon niet voldoet aan alle voorwaarden. Personen die in bepaalde OCMW's niet akkoord gaan met het feit dat een referentieadres een vraag is naar maatschappelijke hulp of geen traject willen opstarten als dit vereist wordt, vallen hierdoor uit de boot. Het kan gaan om zorgmijders, maar ook om bijvoorbeeld personen die omwille van negatieve ervaringen met een OCMW in het verleden hier weigerachtig tegenover staan. Ten tweede kunnen, als gevolg van de omslachtige procedure (*supra*), personen met een psychologische of verstandelijke beperking uitsluiting ervaren omdat ze onvoldoende in staat zijn om de procedure te begrijpen en op te volgen. Tot slot vermelden enkele respondenten dat bepaalde dak- en thuisloze personen bewust geen referentieadres willen aanvragen om stigma en

discriminatie te vermijden. Bepaalde gemeenten of OCMW's hanteren namelijk een zeer herkenbaar adres als referentieadres, wat stigma kan veroorzaken (bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt).

Ik begrijp dat, als je werk zoekt, dat dat een stigma is. Mensen, en vooral lokale werkgevers, kennen vaak het adres van het OCMW (Middenveldorganisatie, april 2021).

4.3. EEN BLIK OP DE TOEKOMST

4.3.1. Nieuwe registratie in het Rijksregister

Vanaf april 2021 wijzigde het Rijksregister de informatiegegevens van het referentieadres.¹⁵ Terwijl er voordien slechts één algemene code 'referentieadres' bij het individu stond vermeld die al dan niet gebruik maakte van een referentieadres bij een privaat persoon, dan wel bij een OCMW, wordt vanaf 2021 meer gedetailleerd aangegeven over welk type van referentieadres het gaat (FOD BIZA, 2021). Een voordeel van deze ontwikkeling is dat dit een duidelijk overzicht verschaft van de aantallen en evoluties van beide types referentieadressen. Zowel beleids- als onderzoeksmatig wordt het op die manier eenvoudiger om een beter begrip te krijgen van de personen die hier beroep op doen en hun profielkenmerken. Behalve de recente lokale dak- en thuislozentellingen, is er een gebrek aan informatie over de gehele dak- en thuislozenpopulatie. Een meer gedetailleerd inzicht in de referentieadressen bij een OCMW voor dak- en thuisloze personen kan een belangrijke stap zijn in het meten en monitoren van deze kwetsbare groep in België.

De keerzijde is echter dat er onbedoelde gevolgen mee gepaard kunnen gaan. Bepaalde sociale rechten zijn namelijk gekoppeld aan het hebben van een domicilie of een referentieadres, maar niet noodzakelijk aan beide types van het referentieadres. Een voorbeeld: volgens de wetgeving kan een inkomensgarantie voor ouderen (IGO) enkel uitbetaald worden aan personen met een referentieadres bij een OCMW en niet aan personen met een referentieadres bij een particulier (Schols, Peeters en Laenen, 2017). De Federale Pensioendienst (2019) formuleert het zo: "In het geval van een inschrijving op een referentieadres bij een natuurlijk persoon kan de IGO niet worden toegekend omdat er geen hoofdverblijfplaats kan worden vastgesteld en er geen controle van het verblijf kan worden uitgevoerd". Het argument voor deze weigering is dat de aanvrager op Belgisch grondgebied moet verblijven en dit zou niet gegarandeerd kunnen worden door een referentieadres te hebben bij een particulier persoon. Daartegenover ziet de Pensioendienst een OCMW wel als een uitvoeringsorganisatie die in staat is het verblijf op Belgisch grondgebied te garanderen. De nieuwe ontwikkeling in het Rijksregister zal meer gedetailleerde gegevens weergeven of een persoon een referentieadres heeft bij een particulier en kan bijgevolg leiden tot een stopzetting van de uitkering bij bepaalde personen. Kortom, de gevolgen van deze nieuwe registratieregeling dienen opgevolgd te worden zodat elke rechthebbende het recht op een referentieadres en een uitkering zoals het IGO blijft behouden.

(15) Concreet gaat het over informatietype 'IT024' (meer informatie via FOD BIZA, 2021).

4.3.2. Nieuwe omzendbrief

Sinds 2016 mikt de federale regering op het verduidelijken van het beleids- en wettelijk kader inzake het referentieadres door het opstellen van een nieuwe omzendbrief. Het doel van deze brief is om de richtlijnen voor lokale diensten (OCMW's en gemeenten) te vereenvoudigen en te verduidelijken zodat ze kunnen handelen in overeenstemming met de wetgeving (De Kamer, 2021b). Verschillende onderhandelingen met een daarvoor opgestelde werkgroep (met onder meer het Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding en het daklozenactiecomité) gingen hieraan vooraf, maar zonder akkoord. Drie respondenten die deelnamen aan de onderhandelingen vermelden de tegengestelde visies die deze onderhandelingen blokkeerden.

De onderhandelingen zijn een beetje vastgelopen. Wij ijverden ervoor om zo een breed mogelijke definitie van dak- en thuisloosheid te hebben. Dus ook het opnemen van die sofaslapers die tijdelijk inwonen. Maar dat is een grote groep en, afhankelijk van wie de beleidspartner is, is er veel variatie in hoe ze naar dit 'tijdelijk inwonen' kijken. Er blijft een vrees voor sociale fraude. Veel mensen die hulp nodig hebben, zijn de pineut van die fraudebestrijding. Maar een bredere definitie van dak- en thuisloosheid blijft nodig als je de verschillen in lokaal beleid wil tegengaan en dat moet ook in die nieuwe omzendbrief, of zelfs in een nieuwe wet, gegoten worden (Middenveldorganisatie, mei 2021).

Klaarblijkelijk is er meer verduidelijking nodig over de wetgeving en de huidige omzendbrieven om lokale variatie in de toekenning van het referentieadres te vermijden. Recente nieuwe ontwikkelingen zijn daarbij interessant om verder op te volgen, zoals onder meer de intentie van de minister van Pensioen en Maatschappelijke Integratie Lalieux (PS) om met de minister van Binnenlandse Zaken een gezamenlijke omzendbrief op te stellen voor gemeenten en OCMW's om de voorwaarden voor de toekenning van een referentieadres te harmoniseren en preciseren (De Kamer, 2021a).

5. CONCLUSIE

In deze bijdrage doorgronden we het referentieadres bij een OCMW dat sinds 1997 administratieve verankering biedt aan dak- en thuisloze personen in België. We stellen daarbij de vraag of dit referentieadres er na vijftientig jaar in slaagt om deze groep sociaal te beschermen, of hen eerder belemmert. Sinds 1997 uiten signalen uit het terrein bezorgdheden over de effectiviteit van het beleid, met name over de toegankelijkheid voor de doelgroep. Op basis van onze kwalitatieve analyse, en mede geïnspireerd door een recente analyse van Robben et al. (2022), maken we een *status quaestionis* op en formuleren daarbij drie conclusies.

Ten eerste dient het referentieadres bij een OCMW als een administratief, en daarom ook een sociaal, vangnet voor dak- en thuislozen. Administratief omdat de verankering in de bevolkingsregisters in stand blijft; sociaal omdat een referentieadres hen (opnieuw) recht geeft op heel wat rechten en (re)integratie toelaat. Om die reden benoemen Robben et al. (2022) het referentieadres bij een OCMW een *minimum minimorum*, of het absolute minimum voor dak- en thuislozen om toegang te krijgen tot de voor hun relevante rechten en voorzieningen.

Ten tweede vormen de voorwaarden voor dit referentieadres een belemmering, zowel voor dak- en thuislozen, om toegang te krijgen tot hun rechten, als voor de betrokken administratie. Voor dak- en thuislozen is het de bewijslast van de eigen leefsituatie en lokale binding die bij hen berust. Er moet niet enkel een bewijs worden geleverd dat er ‘onvoldoende middelen zijn om een stabiele woning te voorzien’, extra bewijsmateriaal is eveneens nodig dat deze persoon een instabiele woonsituatie ervaart op het territorium van het OCMW waar hij of zij het referentieadres aanvraagt. Voor de betrokken administratie zijn het vaststellen van deze penibele woonsituatie en de territoriale bevoegdheid wezenlijke administratieve hindernissen. De interpretatie van de wetgeving laat een brede interpretatiemarge toe, die leidt tot uiteenlopende lokale variatie over de toelaatbaarheids- en toekenningsvoorwaarden, bijvoorbeeld wie als dak- of thuisloos wordt beschouwd, wat als ‘onvoldoende bestaansmiddelen’, als een bijkomende ‘hulpvraag’ en als een ‘stabiele woonoplossing’ wordt aanzien. Lokale en bovenlokale visies kunnen hier lijnrecht tegenover elkaar staan. Maar er is ook een verschil tussen de verschillende betrokken beleidsdomeinen en -diensten, omdat ze elk een andere finaliteit nastreven. Onze analyse geeft aan dat bepaalde actoren het referentieadres beschouwen als een hulpverleningsinstrument, terwijl andere actoren fraudebestrijding centraal stellen. Deze tegengestelde visies staan het initieel vooropgestelde doel echter in de weg: het vrijwaren van de rechten van dak- en thuislozen.

Ten derde zijn er disproportionele gevolgen wanneer iemand niet (langer) voldoet aan de vooropgestelde (en vaak bijkomende) voorwaarden. De logica onderliggend aan de ambtshalve afvoering vormt daarbij een catch-22-situatie voor dak- en thuislozen: vooraleer je recht hebt op een referentieadres dat aanvullende rechten opent, dien je ambtelijk geschrapt te zijn en dien je dus afstand te doen van deze rechten.

We concluderen dat dit referentieadres meer academische en beleidsaandacht vereist. Vanuit een academisch perspectief dient er meer aandacht uit te gaan naar de drempels die dak- en thuislozen belemmeren. Het referentieadres is daarbij een belangrijk element, maar eveneens meer algemene mechanismen zoals de toenemende voorwaardelijkheid binnen de dak- en thuislozensector (zoals eerder ook benoemd in Maesele, Roose, Bouverne-De Bie en Roets, 2014). Een longitudinale analyse van de trajecten van dak- en thuislozen in België om meer inzicht te krijgen in de onderliggende mechanismen die dak- en thuisloze episodes veroorzaken en in stand houden, is daarbij essentieel. Vanuit een beleidsperspectief dient de mogelijkheid van het voorzien van een adres voor dak- en thuislozen aan een (nationaal en internationaal) debat te worden onderworpen. In de context van een toenemende voorwaardelijkheid in de welvaartsstaat (zie o.a. Vonk, 2014; Wacquant, 2009) dienen beleidsmakers te reflecteren over de implicaties voor de meest kwetsbare doelgroepen, zoals dak- en thuislozen. Het opleggen van bepaalde voorwaarden aan rechten bemoeilijkt de toegankelijkheid en kan er algeheel voor zorgen dat rechthebbenden uitgesloten worden.

6. DISCUSSIE EN BELEIDSAANBEVELINGEN

Tot slot staan we kort stil bij enkele algemene tendensen op het gebied van het referentieadres en het dak- en thuislozenbeleid in het algemeen en implicaties voor het beleid die bijzondere aandacht verdienen.

Ten eerste is de definiëring en operationalisering van het fenomeen ‘dak- en thuisloosheid’ en de verschillende leefsituaties die daarbij kunnen horen, een steeds terugkerende uitdaging, zowel in onze analyse als in de literatuur (zie o.m. Sullivan, 2022) en essentieel voor de beleidsvorming. Personen die tijdelijk verblijven bij vrienden of familie worden in de academische literatuur beschouwd als dak- of thuisloos (in de typologie van ETHOS of ETHOS Light⁽¹⁶⁾), terwijl dit voor beleidsmakers en uitvoerende actoren niet noodzakelijk het geval is. Regelmatig verblijven op een specifiek adres betekent namelijk dat er een domicilie gevestigd kan worden op dit adres. Nochtans ondertekenden federale en Vlaamse beleidsmakers in het Samenwerkingsakkoord van 2014 (zie hoofdstuk 1) het principe om de ETHOS-typologie te erkennen als kaderdefinitie om categorieën van dak- en thuislozen te identificeren. Personen die tijdelijk bij familie of vrienden verblijven maken deel uit van deze typologie. Voor dak- en thuislozen heeft het vastleggen van een domicilie op het adres van een vriend of familielid dan weer sociale consequenties. Officieel samenwonen heeft tot gevolg dat het ‘statuut samenwonen’ in voege treedt, wat betekent dat een samenwonend persoon minder hoge sociale uitkeringen ontvangt dan een alleenstaand persoon. Hoewel de inschrijving op een referentieadres geen invloed heeft op het administratieve statuut van de persoon bij wie de ‘dak- of thuisloze’ is ingeschreven, omdat deze persoon in feite een ‘afzonderlijk gezin’ vormt (Van Der Plancke en Bernard, 2019), is dit niet voor iedereen bekend. Uit vrees voor de negatieve financiële impact wordt iemand de facto ontmoedigd om dak- of thuisloze personen op te vangen. Het Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding beschrijft dit als een wettelijke hinderpaal voor solidariteit (Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, 2018b). De uitkering afhankelijk maken van de gezinssituatie zou leiden tot een “afstraffing van solidariteit binnen het gezin, vermits deze mensen geen familielid in moeilijkheden kunnen huisvesten [...] zonder het risico te lopen hun eigen uitkering geheel of gedeeltelijk te verliezen” (Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, 2021, p. 19). De wetgeving ten aanzien van een persoon met een referentieadres stelt dat deze personen in het bijzonder niet vallen onder de categorie ‘samenwonen’ (Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, 2018b), maar in de praktijk zijn niet alle dak- of thuisloze personen, noch hun sociaal netwerk hiervan op de hoogte. Een belangrijke aanbeveling is dan ook om zulke onbedoelde gevolgen die maatregelen zoals het ‘statuut samenwonen’ kunnen hebben voor kwetsbare doelgroepen te identificeren en aan te pakken en om aandacht te hebben voor het definiëren van een ‘gezin’ en een ‘huishouden’ zodat het toepasbaar is in verschillende informele gezins-, woon- en leefvormen.

Ten tweede moet ook het criterium voor de lokale binding onderworpen worden aan een breder debat. Zeker als het gaat over kwetsbare bevolkingsgroepen zoals dak- of thuislozen die als een gekende mobiele groep disproportionele gevolgen

(16) Ethos Light is een afgeleide definitie van de ETHOS-typologie (of European Typology of Homelessness and Housing Exclusion), specifiek ontwikkeld voor statistische doeleinden (FEANTSA, s.d.).

ondervinden als ze zulk een binding niet kunnen aantonen (zie ook Baptista et al. (2015)). Aansluitend geldt het debat ook voor andere beleidsmaatregelen waarvan dak- en thuislozen een impact kunnen ondervinden. Een recent voorbeeld is de hervorming van het sociaal woonbeleid. Gepland staat dat in 2023 de Vlaamse sociale huisvestingsmaatschappijen en sociale verhuurkantoren samensmelten tot één woonmaatschappij. Belangrijk daarbij is dat de toewijzingscriteria, die bepalen wie prioritair is voor een sociale woning, wijzigen. Zo dient de aanvrager de laatste tien jaar voor de toewijzing minstens vijf jaar onafgebroken te hebben gewoond in de gemeente waar de aanvraag wordt gedaan (Vlaams Parlement, 2021). Het argument hier is dat de lokale besturen hun investeringen willen richten op inwoners van de eigen gemeente. Dit treft echter dak- en thuislozen onevenredig hard (zie onder meer HURpunt vzw, 2020). Wanneer ze deze lokale binding niet kunnen aantonen, zullen ze niet langer als prioritair worden beschouwd, maar zal het anderzijds ook personen die niet langer voldoen aan de criteria sneller in de dak- of thuisloosheid kunnen duwen.

Tot slot, en daaraan gekoppeld, rijst de vraag in hoeverre het beleid omtrent het referentieadres effectief en efficiënt kan verlopen in een versnipperd beleidslandschap waar de verschillende bevoegdheden, maar ook belangen, van lokale besturen en regionale en federale overheden door elkaar lopen. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 hebben lokale en bovenlokale autoriteiten elk hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de wetgeving en/of uitvoering van het beleid, maar blokkeert een fragmentering tussen verschillende beleidsdomeinen en betrokken actoren op verschillende beleidsniveaus met elk hun eigen vooropgestelde belangen een vlotte samenwerking. Op lokaal niveau zijn er maatschappelijke assistenten van OCMW's om aanvragen te beoordelen en op te volgen, gemeentelijke ambtenaren om aanvragen effectief goed te keuren en administratief in orde te brengen en (eventueel) lokale politie om de inhoud van deze aanvragen (zoals de woonplaats) te controleren. Op regionaal niveau zijn er actoren zoals de VVSG in Vlaanderen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in Brussel die de beleidsuitvoering van lokale besturen en OCMW's opvolgen en tekortkomingen signaleren. Op nationaal niveau speelt het Rijksregister, als centrale databank en de POD Maatschappelijke Integratie, als cruciale partner van de lokale OCMW's, de belangrijkste rol. Al deze actoren kunnen echter tegenstrijdige belangen hebben en doelstellingen voor ogen hebben: het referentieadres wordt enerzijds beschouwd als uitzonderingsmaatregel waarbij fraude en misbruik vermeden moet worden en/of anderzijds als instrument om een hulpverleningstraject op te starten voor dak- en thuislozen en om hun levenssituatie te verbeteren. Terwijl maatschappelijke assistenten van OCMW's vaker dit laatste doel voor ogen hebben, stellen gemeentelijke ambtenaren en het Rijksregister eerder de strijd tegen domicilie- of sociale fraude voorop. Een duidelijker wetgevend kader met duidelijk vooropgestelde voorwaarden en een meer uniforme en helder omschreven procedure kan deze versnippering van bevoegdheden tegengaan en kan potentiële belangenconflicten uitsluiten.

REFERENTIES

Adriaensens, G., Patot, L. en Pena-Casas, R., De ondervertegenwoordiging van arme mensen in databanken, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, pp. 379-398, 2003. Retrieved from <http://www.armoedebestrijding.be/publications/btsz%20ondervertegenwoordiging%20databanken.pdf>.

Agentschap Integratie en Inburgering, *Referentieadres*, s.d.. Retrieved from <https://www.agii.be/thema/sociaal-medisch/ocmw-steun/bijzondere-vormen-van-ocmw-dienstverlening/referentieadres>.

Anderson, I. en Christian, J., Causes of homelessness in the UK: a dynamic analysis, *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 13(2), pp. 105-118, 2003.

Atelier des droits sociaux, L'adresse de référence : une nécessité pour les personnes devenues sans-abris, *Juridische fiche Atelier des Droits Sociaux*, oktober 2014, 2014.

BAPN, *Positiepaper van BAPN over het referentieadres*, Brussel, 2019. Retrieved from <https://bapn.be/nl/bericht/peer-review-toegang-tot-sociale-bijstand-en-sociale-rechten-voor-daklozen>.

Baptista, I., Benjaminsen, L. en Pleace, N., Local connection rules and access to homelessness services in Europe, *EOH Comparative Studies on Homelessness. Bruselas: European Observatory on Homelessness*, FEANTSA, 2015.

Brodkin, E. en Majmundar, M., Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, pp. 827-848, 2010.

Brussels Parlement, *Overlegcommissie over dakloosheid: informatiefiche*, Brussel, 2021. Retrieved from https://share.parlement.brussels/file_transfer/f.php?h=2hfipHvA&d=1.

Byrne, G., *The postal paradox: how having no address keeps people homeless*, Londen, VK, 2018. Retrieved from <https://www.citizensadvice.org.uk/Global/CitizensAdvice/Post%20and%20Telecoms/Homelessness%20report%20-%20Final.pdf>.

De Boyser, K., Linchet, S., Van Dijck, L., Casman, M.-T., Dierckx, D. en Vranken, J., *Onderzoek naar de OCMW-hulpverlening aan dak- en thuislozen*, onderzoek in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie, 2009.

De Decker, P. en Van Menxel, G., *Homeless and the changing role of the state in Belgium*, paper presented at the Report for the European Observatory on Homelessness, Brussel, 2005.

De Kamer, Commissie voor Sociale Zaken, Werk en Pensioenen, *Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken op 20 oktober 2021*, 2021a. Retrieved from <https://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/55/ic609.pdf>.

De Kamer, Schriftelijke vraag en antwoord nr. 0047 – Zittingsperiode 55, 2021b.

Demaerschalk, E., Italiano, P., Mondelaers, N., Steenssens, K., Schepers, W., Bircan, T. et al., *Measuring homelessness in Belgium: final report*, 2018. Retrieved from http://www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/MEHOBEL_Final%20report_FIN.pdf.

Dockers, K., Het referentieadres, door kandidaat-gerechtsdeurwaarder Karolien Dockers, *Info@law 2013*, Afl. 9, pp. 10-11, 2012.

European Commission, *Peer Review on 'Access to social assistance and rights for homeless people'*, Belgium, 3-4 oktober 2019, Synthesis report, Brussel, 2019. Retrieved from <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1024&newsId=9436&furtherNews=yes>.

FEANTSA, *ETHOS - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*, 2017. Retrieved from <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>.

FEANTSA, *Mobile EU citizens experiencing homelessness in Brussels: Access to rights, employment, and healthcare*, Brussel, 2022. Retrieved from www.diogenes.brussels/nl/pages/63-intra-europese-migranten-dakloos-in-brussel.

FEANTSA, *ETHOS Light: European Typology of Homelessness and Housing Exclusion. A Harmonised Definition of Homelessness for Statistical Purposes*, s.d.. Retrieved from <https://www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ethos-light-0032417441788687419154.pdf>.

Federale Pensioendienst, *RVP dienstnota 2019|19: De inkomensgarantie voor ouderen*, vervangt dienstnota 2019|11, Brussel, 2019.

FOD BIZA, *Algemene onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters. Gecoördineerde versie van 31 maart 2019*, Brussel, 2019. Retrieved from https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/nl/bev/onderrichtingen/onderrichtingen-bevolking-31032019.pdf.

FOD BIZA, *IT024: referentieadres, versie 06.08.2021*, 2021, Brussel, Retrieved from https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/nl/rr/instructies/IT-lijst/IT024_Referentieadres_20210806.pdf.

FOD BIZA, *Identiteit en Burgerzaken: Inschrijving van vreemdelingen*, s.d.. Retrieved from www.ibz.rrn.fgov.be/nl/bevolking/faq/inschrijving-van-vreemdelingen/.

Foucault, M., *Power/knowledge: selected interviews and other writings (1972-1977)*, New York, Pantheon Books, 1980.

Gemeenschappelijk Daklozenfront, *Nieuws van het Gemeenschappelijk daklozenfront/ Front Commun des SDF*, s.d.. Retrieved from <http://daklozen.frontsdf.be/index.php?lng=nl>.

Hermans, K., A Flemish Strategy to Combat Homelessness, *European Journal of Homelessness*, 11(2), pp. 1-12, 2017.

Hermans, K., De Coster, I. en Van Audenhove, C., *Bed Bad Brood: Laagdrempelige opvang van thuislozen*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2007.

Hermans, K., Mertens, N. en Robben, L.-l., *Telling dak- en thuisloosheid. Lokaal rapport: Limburg*, Brussel, 2021. Retrieved from www.dakenthuisloosheid.be/.

Hermans, K., Vermeir, E. en Samyn, S., *Telling dak- en thuisloosheid. Lokaal rapport – Gent*, Brussel, 2021. Retrieved from <https://media.kbs-frb.be/nl/media/7764/20210311NT1.pdf>.

HUURpunt vzw, *SVK-sector analyse 2020 door Huurpunt vzw*, Federatie van SVK's in Vlaanderen, Brussel, 2020. Retrieved from <https://www.huurpunt.be/Gedeelde%20%20documenten/SVK-sectoranalyse%202020%20def.pdf>.

Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, *Cahier rechtspraak nr. 1. Het referentieadres bij een OCMW. Onderzoek van de rechtspraak van arbeidshoven en -rechtbanken in de periode 2016-2017*. Brussel, 2018a. Retrieved from <http://www.armoedebestrijding.be/publications/refadresOCMW.pdf>.

Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, *Memorandum van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting voor de federale en regionale verkiezingen 2019. Samenwonen erkennen, ondersteunen en aanmoedigen*, Brussel, 2018b. Retrieved from https://www.armoedebestrijding.be/publications/memorandum2019_nl.pdf.

Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, *Tweejaarlijks verslag 2016-2017. Burgerschap en armoede: een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Brussel, 2018c. Retrieved from <http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag9/volledigverslag.pdf>.

Interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding, *Tweejaarlijks verslag 2020-2021. Solidariteit en armoede: een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Brussel, 2021. Retrieved from <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/12/211220-Tweejaarlijks-Verslag-Solidariteit-en-armoede-NL.pdf>.

Ligue des Droits Humains, *Etat des droits humains: rapport 2019*, Brussel, 2019. Retrieved from https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2020/01/EDH_2019web-final.pdf.

Maesele, T., Bouverne-De Bie, M. en Roets, G., Between institutional inclusion and invisibility? The case of Flemish homelessness care, *Australian Social Work*, 67(4), pp. 537-550, 2014.

Maesele, T., Roose, R., Bouverne-De Bie, M. en Roets, G., From vagrancy to homelessness: The value of a welfare approach to homelessness, *British Journal of Social Work*, 44(7), pp. 1717-1734, 2014.

Mortelmans, D., *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*, Leuven/Den Haag, Acco, 2013.

Neirinckx, P. M., *Armoede achter slot en grendel? Op weg naar een decriminalisering of depenalisering van de landloperij*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1989.

Netwerk Tegen Armoede, *Werknota: het (referentieadres) voor daklozen. Versie februari 2017*, Brussel, 2017. Retrieved from <https://www.netwerktegenarmoede.be/media/pages/nieuws/2020/open-brief-ikbensolidair/819891715-1603452731/170200-het-referentie-adres-voor-daklozen-werknota-netwerk-tegen-armoede.pdf>.

Peeters, R. en Widlak, A., De digitale kooi: administratieve uitsluiting door informatiearchitectuur in de Basisregistratie Personen, *Beleid en Maatschappij*, 45(1), pp. 4-22, 2018.

Pierre, A., L'adresse de référence, la citoyenneté des invisibles, *Sociétés Plurielles*, 4, pp. 1-15, 2020.

POD MI, *Eerste Federaal Plan Armoedebestrijding*, Brussel, 2008. Retrieved from https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/eerste_federaal_plan_armoedebestrijding.pdf.

POD MI, *12 mei 2014 - Samenwerkingsakkoord inzake dakloosheid en thuisloosheid*, 2014. Retrieved from <https://www.mi-is.be/nl/wetgeving/12-mei-2014-samenwerkingsakkoord-inzake-dakloosheid-en-thuisloosheid>.

POD MI, *Daklozen - Bevoegd OCMW - referentieadres en inschrijving en schrapping van een inschrijving*, Brussel, 2016. Retrieved from <https://www.mi-is.be/nl/wetgeving/daklozen-bevoegd-ocmw-referentieadres-inschrijving-en-schrapping-van-een-inschrijving>.

POD MI, *Daklozengids*, Brussel, 2021a. Retrieved from www.mi-is.be.

POD MI, *Verbeterde opvolging van daklozen die zijn ingeschreven onder een referentieadres*, 2021b. Retrieved from <https://primabook.mi-is.be/nl/terugbetalingsprocedure/referentieadres>.

Puype, F., Sociale bescherming van daklozen, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* (4e trimester), pp. 613-648, 2020.

Reidsma, M., Juchtmans, G., Chakkar, S. en De Cuyper, P., *Rondtrekkende woonwagengewoners. Een overzicht van de leefomstandigheden van rondtrekkende woonwagengewoners en bestaande initiatieven ter ondersteuning*, Leuven, 2020. Retrieved from https://hiva.kuleuven.be/nl/nieuws/docs/Rondtrekkende_woonwagengewoners_Rapport_ZL730757.pdf.

Robben, L.-I., Roets, G., Wagener, M., Van Lancker, W. en Hermans, K., *Including the most excluded? A qualitative analysis of the non-take-up of an address for people experiencing homelessness in Belgium*, Leuven, 2022. Retrieved from <https://soc.kuleuven.be/ceso/spsw/workingpaperseries/2022/ceso-spsw-2022-02>.

Schockaert, I., Morissens, A., Cincinnato, S. en Nicaise, I., *Armoede tussen de plooiën. Aanvullingen en correcties op EU-Silc voor verborgen groepen armen*, Leuven, 2012. Retrieved from https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/372186/2/R1473_armoede_tussen_de_plooiën.pdf.

Schols, J., Peeters, H. en Laenen, S., *Non-take-up van de inkomensgarantie voor ouderen: een kwalitatief onderzoek naar de visies en ervaringen van personeel betrokken bij de uitvoering en/of het beleid van de voorziening*, Leuven, 2017. Retrieved from <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/btsz-0417-05-non-take-up-van-de-inkomensgarantie-voor-ouderen-kwalitatief-onderzoek-naar-de-visies-en-ervaringen-van-personeel.pdf>.

Simon, M., Vasat, P., Polakova, M., Gibas, P. en Dankova, H., *Activity spaces of homeless men and women measured by GPS tracking data*, Leuven, 2019. Retrieved from <https://soc.kuleuven.be/ceso/spsw/workingpaperseries/2019/ceso-spsw-2019-03>.

Sullivan, A. A., What Does it Mean to be Homeless? How Definitions Affect Homelessness Policy, *Urban Affairs Review*, pp. 1-31. doi:10.1177/10780874221095185, 2022.

Van Damme, D., *Armenzorg en de staat*, UGent, Gent. 1990

Van Der Plancke, V. en Bernard, N., *(Niet-)gebruik van beroepsprocedures inzake huisvesting*, Brussel, 2019. Retrieved from https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_nl_1tma.pdf.

Van Menxel, G., Lescrauwaet, D. en Parys, I., *Verbinding Verbroken, Thuisloosheid en Algemeen Welzijnswerk in Vlaanderen*, Berchem, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, 2003.

Vankeersbilck, M., *De Belle Epoque van het Belgische (straf)recht. Koploper of wietjeszuiger?*, in Debaenst, B. (ed.), *De 'Belle Epoque' van het Belgische recht (1870-1914)*, pp. 49-66, Brugge, die Keure/la Chartre, 2016.

Vercammen, R. en Vanruysseveldt, V., Van centraal beleid naar lokale praktijk: het 'probleem' van landloperij en bedelarij in België (1890-1910), *Journal of Belgian History*, 2015(1), pp. 120-161, 2015.

Vitali, R. en De Kuyssche, N., *Evaluatie van het systeem van het referentieadres voor daklozen en de toepassing ervan in de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, 2012. Retrieved from <http://docplayer.nl/15364518-Evaluatie-van-het-systeem-van-het-referentieadres-voor-daklozen.html>.

Vlaams Parlement, *Ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen*, Brussel, 2021. Retrieved from <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1710176>.

Vonk, G., Repressive welfare states: the spiral of obligations and sanctions in social security. *European Journal of Social Security*, 16(3), pp. 188-203, 2014.

VVSG, *Referentieadres als instrument van hulpverlening*, Brussel, 2019. Retrieved from <https://www.vvsg.be/Leden/Omgeving/Wonen/dak-%20en%20thuislozen/JD%20d2026%20artikel%20referentieadres%20voor%20daklozen.pdf>.

VVSG, *OCMW-barometer 2021: woonbeleid bij OCMW's*, Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten, Brussel, 2021.

Wacquant, L., *Punishing the poor: The neoliberal government of social insecurity*, Duke University Press, 2009.

Wetsvoorstel houdende wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, strekkende tot verplichte inschrijving in de bevolkingsregisters van de personen die in België geen verblijfplaats hebben, 1995.

Wonen-Vlaanderen, *Leidraad voor de opmaak van een lokaal toewijzingsreglement*, Brussel, 2020. Retrieved from www.vvsg.be/Leden/Omgeving/Wonen/JD%20d2164%20handleiding_opmaak_lokaal_toewijzingsreglement_def.pdf.

Wonen-Vlaanderen, *Is een gedetineerde gedomicilieerd in de gevangenis?*, 2021. Retrieved from <https://www.wonenvlaanderen.be/content/een-gedetineerde-gedomicilieerd-de-gevangenis>.

INHOUDSTAFEL

“ZONDER ADRES HEB JE GEEN RECHTEN”. 25 JAAR HET REFERENTIEADRES BIJ EEN OCMW VOOR DAK- EN THUISLOZEN IN BELGIE

INLEIDING	545
1. EEN KORTE TERUGBLIK OP HET DAK- EN THUISLOZENBELEID IN BELGIE	546
2. HET REFERENTIEADRES	549
2.1. ALGEMEEN	549
2.2. REFERENTIEADRES BIJ EEN OCMW	551
3. METHODOLOGIE	556
3.1. OPZET VAN DE STUDIE	556
3.2. DATA EN METHODES	556
4. ANALYSE VAN HET REFERENTIEADRES: SOCIALE BESCHERMING OF BELEMMERING?	557
4.1. MOGELIJKHEDEN	557
4.2. UITDAGINGEN	558
4.3. EEN BIJK OP DE TOEKOMST	565
5. CONCLUSIE	566
6. DISCUSSIE EN BELEIDSAANBEVELINGEN	568
REFERENTIES	570

ONTWIKKELINGEN VAN HET SOCIAAL EUROPA

**EUROPEES DIGEST – INTERNATIONAAL DIGEST.
APRIL-JUNI 2021**

579|

EUROPEES DIGEST – INTERNATIONAAL DIGEST

APRIL-JUNI 2021

DOOR | ANGELINA ATANASOVA* en DENIS BOUGET**

* Onderzoekscentrum Sociaal Europa (OSE)

** Nantes Université, LEMNA, Frankrijk en vrijwillig medewerker OSE

INLEIDING¹

Tijdens het tweede kwartaal (april-juni) van 2021 heeft het Portugese voorzitterschap van de Raad van de EU (hierna “het voorzitterschap” genoemd) zijn werkzaamheden met betrekking tot de sociale agenda voortgezet, zoals uiteengezet tijdens de sociale top van Porto op 7 mei 2021. Enkele van de belangrijkste initiatieven van het voorzitterschap waren gericht op de hervatting van de onderhandelingen met het Europees Parlement over de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, de voorstellen van het voorzitterschap voor flexibiliteit inzake de richtlijn betreffende toereikende minimumlonen, evenals de invoering van een Europese kindergarantie (*child guarantee*). Het voorzitterschap heeft zich er voorts toe verbonden steun te verlenen aan de visies van de sociale partners over de manier waarop, naast het bruto binnenlands product (bbp), indicatoren kunnen worden ontwikkeld en een beter inzicht kan worden verkregen in het welzijn van burgers. *Last but not least* werd de kwestie van de dekking van collectieve onderhandelingen in een context, waarin atypische overeenkomsten en digitale platformen toenemen, hoger op de politieke agenda geplaatst. Een andere belangrijke gebeurtenis in deze periode was de oprichting van het Europees platform voor de bestrijding van dakloosheid, zoals voorzien in het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten.

Daarnaast werden inspanningen geleverd om vooruitgang te boeken in het gendergelijkheidsbeleid op EU-niveau. Het voorzitterschap heeft niet alleen het recente voorstel voor een richtlijn tot vaststelling van Europese normen voor beloningstransparantie op de politieke agenda geplaatst, maar ook de richtlijn “vrouwen in raden van bestuur”. De Europese ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben ook conclusies aangenomen over de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor gendergelijkheid. Ondanks enkele negatieve ontwikkelingen op het gebied van gendergelijkheid op nationaal niveau, was het in mei 2021 tien jaar geleden dat het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen (de Istanbul-Conventie) voor ondertekening werd opengesteld. Voorts heeft het Europees Parlement, naar aanleiding van het recente verbod op abortus in Polen, een verslag goedgekeurd waarin wordt opgeroepen tot de bescherming van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten in de EU; het Parlement heeft de lidstaten ook

(1) Europees Digest - Internationaal Digest, april-juni 2021 is gebaseerd op een selectie van de dagelijkse nieuwsmonitoring van het *Europe Daily Bulletin* in 2021.

opgeroepen abortus uit het strafrecht te halen en de belemmeringen en moeilijkheden weg te nemen waarmee veel vrouwen in de EU nog steeds worden geconfronteerd wanneer zij toegang tot abortus willen krijgen.

Enkele andere belangrijke ontwikkelingen in dit kwartaal waren de lancering van de nieuwe tienjarenstrategie van de EU voor de rechten van personen met een handicap. In het kader van de Europese strategie voor gelijkheid van lhbtqi'ers² heeft de Europese Commissie ook een effectbeoordeling bekendgemaakt over een toekomstig wetgevingsinitiatief om de erkenning van ouderschap in de EU27 te waarborgen. Helaas is de crisis van de rechtsstaat nog verscherpt. De advocaten-generaal en de rechters van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) hebben verscheidene adviezen en arresten uitgebracht over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in Polen.³ Positief is dat het Europees Openbaar Ministerie (EOM) werd opgericht, onder leiding van de Europese hoofdaanklager Laura Kövesi.

Dit kwartaal werd ook enige vooruitgang geboekt met de wetgeving inzake klimaat en de groene transitie. Het Europees Parlement heeft zijn standpunt bepaald betreffende de herziening van de EU-verordening ter verbetering van de rechtstoegang van de burger inzake milieuaangelegenheden, in overeenstemming met het internationale Verdrag van Aarhus. Frans Timmermans, uitvoerend vicevoorzitter van de Europese Commissie en belast met de Europese *Green Deal* (EGD), heeft beloofd dat als huishoudens worden geconfronteerd met stijgende kosten ingevolge de mogelijke invoering van een emissiehandelssysteem (ETS) voor de wegvervoer- en bouwsector, de Europese Commissie ervoor zal zorgen dat er een "sociaal fonds voor klimaatactie" komt. Het Europees Parlement heeft de interimovereenkomst over de klimaatwet die met de Raad is bereikt, formeel goedgekeurd. Een van de hoofddoelstellingen van de EGD is de EU-doelstelling om in 2050 klimaatneutraal te zijn, in EU-wetgeving vast te leggen. De overeenkomst werd in haar huidige vorm niet gunstig onthaald door de Groenen/Vrije Europese Alliantie van de Linkse Fractie (GUE/NGL), die met name het streefcijfer voor 2030 aan de kaak stelde, dat volgens hen te laag is om de opwarming van de aarde te beperken tot maximaal 2°C, en indien mogelijk tot 1,5°C, zoals in de Overeenkomst van Parijs is bepaald.

In het algemeen zijn de activiteiten van de EU tijdens het tweede kwartaal van 2021 in het teken blijven staan van de algemene bezorgdheid over de COVID-19-pandemie. Na een kleine toename in april 2021 is het aantal besmettingen en sterfgevallen in mei en juni 2021 sterk gedaald. Tegelijkertijd werden overal in de EU zeer actief vaccinatiecampagnes georganiseerd, ondanks enige weerstand.⁴

(2) Lesbisch, homoseksueel, biseksueel, transgender, interseksueel en queer.

(3) Gevoegde zaken C-748 tot en met 754/19, Zaak C-791/19.

(4) Op 8 april 2021 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat een vaccinatieplicht gerechtvaardigd is door "legitieme doelstellingen van bescherming van de gezondheid en de rechten van anderen".

1. ALGEMEEN BELEID VAN DE EUROPESE UNIE

1.1. MONETAIR EN FINANCIËEL BELEID

Volgens Eurostat⁵ is de inflatie toegenomen: het jaarlijkse inflatiepercentage⁶ in de EU bedroeg in april 2021 2,0%, tegenover 1,7% in maart⁷, met grote verschillen tussen de landen, van -1,1% in Griekenland tot 2,3% in Luxemburg. Het overheidstekort en de overheidsschuld zijn in 2020 aanzienlijk gestegen ten opzichte van 2019 als gevolg van de noodmaatregelen ter bestrijding van de COVID-19-pandemie. De verhouding tussen het overheidstekort en het bbp is gestegen van 0,5% tot 6,9%. De verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp is in dezelfde periode gestegen van 77,5% tot 90,7% in de EU.⁸ Ondanks de stijgende inflatie en de toenemende tekorten op de nationale begrotingen heeft de Europese Centrale Bank (ECB) op 10 juni 2021⁹ beslist haar accommoderende monetaire beleidskoers te bevestigen: de Raad van Bestuur “zal de netto-aankopen van activa krachtens het pandemie-noodaankoopprogramma (*pandemic emergency purchase programme* – PEPP), met een totaalbedrag van 1.850 miljard EUR, ten minste tot het einde van maart 2022 blijven uitvoeren en in ieder geval totdat hij van oordeel is dat de crisisfase van het coronavirus voorbij is”.¹⁰

Op 24 juni 2021 heeft het Europees Parlement de met de Raad van de EU bereikte overeenkomst over de verordening tot vaststelling van de leenfaciliteit voor de overheidssector – de derde pijler van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie (Just Transition Mechanism, JTM) – aangenomen.¹¹ De faciliteit beoogt investeringen te ondersteunen die door overheidsinstanties worden gedaan in de gebieden die het zwaarst door de klimaattransitie worden getroffen, in overeenstemming met de territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie. Het is de bedoeling om in de periode 2021-2027 tussen 25 en 30 miljard EUR aan overheidsinvesteringen beschikbaar te stellen. Zoals door de Commissie is gepland, zal de faciliteit bestaan uit 1,525 miljard EUR aan subsidies uit de EU-begroting en 10 miljard EUR aan leningen van de Europese Investeringsbank (EIB). De faciliteit moet ook “in overeenstemming zijn” met het beginsel van “geen ernstige afbreuk doen” aan het milieu en het klimaat.

1.2. DE RECHTSSTAAT IN DE EUROPESE UNIE

De controverse over de eerbiediging van de rechtsstaat is toegenomen in het tweede kwartaal van 2021, vooral met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in Polen en Hongarije, en de naleving van de voorrang van het EU-recht.

(5) Eurostat: Bureau voor de Statistiek van de Europese Unie (Eurostat).

(6) <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.mp210610-b4d5381df0.nl.html>.

(7) <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11563095/2-19052021-AP-EN.pdf/>.

(8) <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11563047/2-22042021-AP-EN.pdf/>.

(9) <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.mp210610-b4d5381df0.nl.html>.

(10) Op 9 juni 2021 heeft de Europese Commissie een inbreukprocedure tegen Duitsland ingeleid wegens schending van het grondbeginsel van de voorrang van het EU-recht, meer dan een jaar nadat het Duitse Grondwettelijk Hof een arrest van het HvJ-EU had aangevochten waarbij de “kwantitatieve versoepeling” van de grootschalige terugkoop van openbare effecten werd bekrachtigd, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/inf_21_2743.

(11) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0311_NL.html.

Op 6 mei 2021 heeft advocaat-generaal Evgeni Tanchev¹² betoogd dat de Poolse wetgeving inzake een tuchtregeling voor rechters in strijd is met het recht van de Europese Unie (zaak C-791/19)¹³. De bestaande regeling garandeert de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de tuchtkamer niet, die uitsluitend is samengesteld uit rechters die door de nationale raad voor de rechtspraak zijn gekozen. Op 20 mei 2021 heeft advocaat-generaal Michal Bobek in een andere zaak voor het HvJ-EU verklaard dat de Poolse wetgeving, die de minister van Justitie discretionaire bevoegdheid verleent om rechters bij hogere rechterlijke instanties te detacheren, de onafhankelijkheid van de Poolse rechterlijke macht niet waarborgt¹⁴ en in strijd is met het Verdrag betreffende de Europese Unie (gevoegde zaken C-748 tot en met 754/19). Later, op 29 juni 2021, heeft ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) Polen veroordeeld wegens een gebrek aan rechterlijke onafhankelijkheid. Deze keer ging het om het ontslag van twee rechters in Polen zonder reden en zonder mogelijkheid van beroep. Eerder, in een uitspraak van de Kamer van 7 mei 2021, heeft het EHRM Polen veroordeeld voor het schenden van het recht op “een bij wet ingestelde rechterlijke instantie”.

Op 3 juni 2021 heeft het HvJ-EU het beroep verworpen van de Hongaarse autoriteiten tegen de resolutie van het Europees Parlement¹⁵ waarin de Raad van de EU werd opgeroepen te constateren dat er duidelijk gevaar bestaat voor schending van 18 fundamentele Europese waarden in Hongarije (zaak C-650/18)¹⁶.

Op 9 juni 2021 heeft de Europese Commissie een inbreukprocedure tegen Duitsland ingeleid wegens schending van het grondbeginsel van de voorrang van het EU-recht. Dit gebeurde nadat het Duitse Grondwettelijk Hof een arrest van het HvJ-EU had aangevochten waarbij de kwantitatieve versoepeling (PSPP) van de grootschalige terugkoop van openbare effecten wettig werd verklaard. Volgens de woordvoerder Justitie van de Europese Commissie is dit beginsel geschonden door het arrest van het Hof van Karlsruhe. In het arrest van het Duitse Grondwettelijk Hof werd het arrest van het HvJ-EU het arrest van het HvJ-EU *ultra vires* verklaard. Door dit precedent ontstond de vrees dat dit mogelijk negatieve gevolgen zou hebben voor de toekomstige rechtspraak van het Hof van Karlsruhe zelf, en voor de hoogste rechterlijke instanties van andere lidstaten, met name in landen die kampen met problemen op het gebied van de rechtsstaat. Het Duitse arrest werd door verscheidene Poolse en Hongaarse

(12) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=240848&text=&dir=&doclang=NL&part=1&occ=first&mode=DOC&pageIndex=0&cid=54875>.

(13) Begin 2020 heeft de Europese Commissie een zaak ingeleid tegen Polen wegens niet-nakoming van haar verplichtingen.

(14) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=241483&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1330973>.

(15) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=242030&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=55587>.

(16) In september 2018 hebben leden van het Europees Parlement de bestreden resolutie aangenomen, wat heeft geleid tot de inleiding van een procedure over de eerbiediging van de rechtsstaat in Hongarije, op grond van artikel 7 van het EU-Verdrag.

leiders toegejuicht als een voorbeeld van grenzen die werden gesteld aan de invloed van de EU bij nationale aangelegenheden.¹⁷

2. SOCIAAL BELEID VAN DE EUROPESE UNIE

De Europese sociale top in Porto op 7-8 mei 2021 bood alle instellingen en sociale partners de gelegenheid om nieuwe Europese beleidsmaatregelen inzake sociale bescherming te bespreken. In dit verband hebben de Europese sociale partners (EVV, *BusinessEurope*, *SIG Europe* en *SMEUnited*) op 7 mei 2021¹⁸ hun visie gegeven op de ontwikkeling van indicatoren om het bbp aan te vullen en het *welzijn* van burgers beter te bevorderen. Zij stelden een breder “sociaal scorebord” voor dat “verder gaat dan het bbp”¹⁹ en drie pijlers (economisch, sociaal en milieu) omvat. Zij stelden ook voor om indicatoren inzake “kwaliteit van de groei” te meten, waaronder de kwaliteit van de openbare gezondheidszorg en onderwijsdiensten.²⁰

In dezelfde geest heeft de eurocommissaris voor Werkgelegenheid en Sociale Rechten, Nicolas Schmit, op 17 mei 2021 een aantal wijzigingen voorgesteld²¹ om het Europese optreden op sociaal gebied te verbeteren: bijvoorbeeld een wijziging van stemming bij unanimiteit naar stemming bij gekwalificeerde meerderheid²². Voorts was de commissaris van mening dat “er een groeiende vraag is naar een sociaal protocol om de gelijkwaardigheid van sociale rechten met economische rechten vast te stellen”. Dit was vooral het geval na enkele prominente arresten van het HvJ-EU, zoals het Viking-arrest (C-438/05) en het Laval-arrest (C-341/05).

Er werden belangrijke voorstellen ingediend en belangrijke beslissingen genomen op het gebied van sociaal beleid. Zo werd, rechtstreeks gekoppeld aan veranderingen op de arbeidsmarkt (mobiliteit, digitale wereld), een interinstitutionele overeenkomst bereikt over het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering voor ontslagen werknemers. De onderhandelingen over het Europees toereikend minimumloon leidden echter tot grote meningsverschillen tussen de lidstaten en er werd bezorgdheid geuit over de nadelige sociale gevolgen van de toename van digitaal werk en over het recht om daarbij offline te zijn. Het SURE-instrument werd nog steeds gebruikt om de sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie op te vangen, terwijl de Europese Arbeidsautoriteit via de bewustmakingscampagne “Rechten voor alle seizoenen” de aandacht vestigde op de arbeidsomstandigheden van seizoenarbeiders die in de EU werkzaam zijn. Tegelijkertijd werd vooruitgang geboekt met betrekking tot het proces

(17) <https://www.theguardian.com/world/2021/jun/09/eu-launches-legal-case-against-germany-over-alleged-breach-of-eu-law-primacy-principle>.

(18) <https://est.etuc.org/wp-content/uploads/2021/05/FINAL-BEYOND-GDP-SOCIAL-PARTNERS-EU.pdf>.

(19) Zie ook de conferentie van het European Trade Union Institute (ETUI).

(20) Zie ook de ETUI-ETUC-conferentie “Naar een nieuwe sociaal-ecologische overeenkomst”, 3-5 februari 2021.

(21) Europe Daily Bulletin, nr. 12720, 18 mei 2021.

(22) Ook de secretaris-generaal van het ETUI, Luca Visentini, heeft op 28 juni 2021 in een debat tijdens een conferentie over de toekomst van Europa opgeroepen de Europese verdragen te wijzigen en af te stappen van “de verlamming van unanimiteit en de obsessie met subsidiariteit”, <https://www.etuc.org/en/pressrelease/treaty-change-needed-protect-social-rights>.

om de “Europese kindergarantie” in te voeren en maakte de Europese Commissie een effectbeoordeling bekend van een toekomstig wetgevingsinitiatief inzake de erkenning van ouderschap in de EU-27.

De Europese instellingen slaagden er opnieuw niet in om een akkoord te bereiken over de herziening van de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels in Europa.

2.1. TOEREIKENDE MINIMUMLONEN IN EUROPA

Op 22 april 2021 werd het verslag van Dennis Radtke²³ en Agnes Jongerius²⁴ over het voorstel voor een richtlijn betreffende toereikende minimumlonen in de EU gunstig onthaald in de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken (EMPL) van het Europees Parlement. Op 18 mei 2021 maakten de rapporteurs melding van in totaal 918 wijzigingsvoorstellen²⁵, wat vrij intensieve onderhandelingen in het vooruitzicht stelde vóór de plenaire stemming. Ook het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV) was bijzonder ingenomen met een aantal punten in het verslag²⁶, zoals het feit dat vakbonden en niet alleen “werknemersorganisaties” moeten worden betrokken bij collectieve onderhandelingen over minimumlonen. Het EVV steunde ook het idee om ondernemingen die de rechten van werknemers om zich te organiseren in vakbonden en collectief te onderhandelen niet eerbiedigen, de toegang tot overheidsopdrachten te ontzeggen. Het Verbond bracht in herinnering dat twee op vijf werknemers in de EU geen beroep kunnen doen op collectief onderhandelde lonen en dat 24 miljoen werknemers een minimumloon ontvangen dat onder de armoedegrens ligt.

Tijdens de zitting van de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (EPSCO)²⁷ van 14 juni 2021 hebben de meeste EU-ministers hun steun betuigd aan de voorstellen van het Portugese voorzitterschap voor flexibiliteit met betrekking tot de richtlijn betreffende toereikende minimumlonen, d.w.z. een minder bindend EU-kader en eerbiediging van de subsidiariteit en de specifieke nationale kenmerken²⁸. De meest weigerachtige lidstaten, namelijk Denemarken, Finland, Hongarije, Nederland, Oostenrijk en Zweden bevestigden opnieuw hun voorkeur voor een aanbeveling in plaats van een richtlijn. Verschillende lidstaten, zoals Oostenrijk, achtten het van belang dat de richtlijn de vorm aanneemt van een Europees kader en in geen geval individuele rechten schept.²⁹ Sommige ministers benadrukten dat de bepalingen van de richtlijn moeten worden versoepeld, zoals de dekkinggraad van collectieve overeenkomsten of de criteria voor het vaststellen van wettelijke minimumlonen.

(23) Europese Volkspartij, EVP, Duitsland.

(24) Fractie van Socialisten en Democraten, S&D, Nederland.

(25) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/EMPL-AM-692765_NL.pdf.

(26) 22 april 2021, <https://www.etuc.org/en/pressrelease/minimum-wage-directive-improvements-least-working-people-deserve>.

(27) <https://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/epsco/2021/06/14-15/>.

(28) Voortgangsverslag over het voorstel voor een richtlijn betreffende toereikende minimumlonen in de EU, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9142-2021-INIT/nl/pdf>.

(29) Europe Daily Bulletin, nr. 12740, 15 juni 2021.

2.2. DIGITALISERING: SOCIALE EN ARBEIDSBESCHERMING

Sinds de COVID-19-pandemie heeft de versnelde toename van telewerk en digitale platforms geleid tot nieuwe bezorgdheid over de arbeids- en sociale rechten van werknemers. Op 14 juni heeft de EPSCO-raad³⁰ conclusies over telewerken aangenomen³¹, waarin wordt herinnerd aan de zeer beperkte bevoegdheden van de EU. In de conclusies wordt gewezen op het recente kader waarover de sociale partners het eens zijn geworden met betrekking tot de digitalisering van werk en wordt de Europese Commissie verzocht te analyseren in hoeverre de huidige sociale en arbeidswetgeving in de EU “fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden” voor telewerkers waarborgt, met inbegrip van het recht om offline te zijn.

Tijdens dezelfde bijeenkomst, op 14 juni 2021³², hebben de ministers zich gebogen over het vraagstuk van de dekking van collectieve onderhandelingen in een context waarin atypische overeenkomsten en digitale platformen toenemen³³. Verschillende lidstaten, zoals Griekenland, hebben gewezen op de bijkomende werklast die telewerken met zich meebrengt en op het belang van de invoering van een recht om offline te zijn. De kwestie van de ondoorzichtigheid van de door digitale platforms gebruikte algoritmen werd door Italië aan de orde gesteld. Verschillende lidstaten, zoals Denemarken, hebben de invoering van een nieuwe categorie van werknemers naast die van werknemer en zelfstandige afgewezen. Voor hen moet de aandacht in de eerste plaats uitgaan naar de contractuele relatie. Verschillende lidstaten benadrukten dat het verschijnsel van schijnzelfstandigheid moet worden bestreden.

Op 15 juni 2021³⁴ is de Europese Commissie gestart met de tweede raadpleging van de sociale partners over een betere bescherming van platformwerkers³⁵. Aan het einde van de eerste fase heeft de Europese Commissie vastgesteld dat de vakbonden en werkgeversorganisaties het in het algemeen eens zijn met de naar voren gebrachte kwesties. Er bestaan echter een aantal significante verschillen en tegenstellingen over de manier waarop moet worden gereageerd op de uitdagingen die door de platformen worden teweeggebracht. De vakbonden zijn voorstander van een bindend initiatief, terwijl de werkgevers aan een niet-bindend de voorkeur geven. Sommige sociale partners³⁶ zouden graag zien dat het initiatief wordt uitgebreid tot alle atypische vormen van werk; andere zouden graag hebben dat het ook werknemers en zelfstandigen omvat. Werkgeversorganisaties staan over het algemeen sceptisch tegenover een Europees initiatief inzake platformwerk (uniforme regels) en geven de voorkeur aan meer passende nationale maatregelen. Tot slot heeft de Europese Commissie verschillende opties gepresenteerd, zoals het toepassen van maatregelen die zouden

(30) Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council, EPSCO).

(31) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9747-2021-INIT/nl/pdf>.

(32) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9141-2021-INIT/nl/pdf>.

(33) <https://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/epsco/2021/06/14-15/>.

(34) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_21_2944.

(35) Deze tweede fase liep af op 15 september 2021.

(36) Het *Europees Verbond van Vakverenigingen* (EVV) en *Eurocadres*.

gelden voor alle mensen die via een platform werken, of alleen voor werknemers met een arbeidsovereenkomst.³⁷

2.3. HET EUROPEES FONDS VOOR AANPASSING AAN DE GLOBALISERING

Op 27 april 2021 heeft het Europees Parlement zich onverdeeld achter de interinstitutionele overeenkomst geschaard die werd bereikt over het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering voor ontslagen werknemers (EFG) 2021-2027.³⁸ In het algemeen kan een beroep op het EFG worden gedaan wanneer één enkele onderneming (met inbegrip van haar leveranciers en downstreamproducenten) meer dan 200 werknemers ontslaat.³⁹ Andere positieve ontwikkelingen zijn de steun voor kinderopvang, zelfstandigen en startende ondernemers, alsook de steun tot een bedrag van 22.000 EUR voor een voormalige werknemer om een bedrijf over te nemen. De meerderheid van de EP-leden was ingenomen met de vereenvoudiging van het fonds en met het feit dat niet alleen rekening wordt gehouden met de gevolgen van de globalisering, maar ook met de digitale en ecologische transities.

2.4. VEILIGHEID EN GEZONDHEID OP HET WERK

Op 28 juni 2021 heeft de Europese Commissie haar strategisch EU-kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2021-2027 gepresenteerd.⁴⁰ Het is opgebouwd rond de opkomende uitdagingen van de groene en digitale transities, maar ook rond demografische veranderingen en de lessen die uit de pandemie kunnen worden getrokken. “Hoewel deze [ecologische en digitale veranderingen] ontwikkeling kansen biedt, brengt ze ook uitdagingen en risico’s met zich mee (op gezondheids-, psychologisch en sociaal gebied)”, aldus uitvoerend vicevoorzitter Valdis Dombrovskis. De Eurocommissaris voor Werkgelegenheid en Sociale Rechten, Nicolas Schmit, herinnerde eraan dat er in 2018 in de EU nog sprake was van 3.300 dodelijke arbeidsongevallen, 3,1 miljoen niet-dodelijke ongevallen en 200.000 sterfgevallen door werkgerelateerde ziekten (zoals kanker). Het strategisch kader bestaat uit een geheel van bindende en niet-bindende wettelijke acties, gebaseerd op drie pijlers: anticiperen op en omgaan met veranderingen in de nieuwe wereld (met name digitale); verbetering van preventie van werkgerelateerde ziekten en ongevallen; en een grotere paraatheid voor eventuele toekomstige gezondheidsbedreigingen. *BusinessEurope* benadrukte de rol van de sociale partners, terwijl het EVV opheldering vroeg over de vraag of zelfstandigen onder de OSH vallen.⁴¹

(37) Europese Commissie, Raadplegingsdocument, Tweede fase van de raadpleging van de sociale partners overeenkomstig artikel 154 VWEU over de verbetering van de arbeidsomstandigheden van platformwerkers, Brussel, EG, 15 juni 2021 C(2021) 4230 final.

(38) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0136_NL.html. Verordening (EU) van het Europees Parlement en de Raad van 28 april 2021 betreffende het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering voor ontslagen werknemers (EFG) en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1309/2013, Publicatieblad van de Europese Unie, 3 mei 2021, L 153/48-70.

(39) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=nl>.

(40) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_21_3170.

(41) OSH: Occupational safety and health (Gezondheid en veiligheid op het werk). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0323&from=EN>.

2.5. GENDERGELIJKHEID

Wetgevende maatregelen en politieke debatten over verschillende aspecten van het EU-gendergelijkheidsbeleid werden voortgezet: op economisch gebied, inzake loontransparantie en gelijke beloning van mannen en vrouwen; de bestrijding van gendergerelateerd geweld; de bescherming van de gezondheid van vrouwen, evenals de vrijheid van meningsuiting over iemands seksuele geaardheid en bescherming tegen discriminatie op dergelijke gronden.

Op 3 en 4 mei 2021 bestreden Polen en Hongarije het gebruik van het begrip “gender” in teksten waarover op Europees niveau wordt onderhandeld. Zij betreurden het gebruik van deze term in een besluit betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming.⁴² Polen verzette zich bovendien tegen de opname van het woord “gender” in de nieuwe verordening betreffende het Europees Instituut voor innovatie en technologie⁴³ en in het besluit tot vaststelling van het strategisch programma ervan. Beide landen zijn van oordeel dat de term “gender” verwijst naar “geslacht” en zullen elke bepaling inzake gendergelijkheid interpreteren “in de zin van gelijkheid tussen vrouwen en mannen”. Beide landen hebben de aanneming van conclusies van de Raad van de EU op deze gronden reeds verhinderd en hebben hun zaak tijdens onderhandelingen bepleit.⁴⁴

In deze conflictueuze sfeer heeft de EPSCO-raad op 14 juni 2021 conclusies aangenomen over de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor gendergelijkheid.⁴⁵ Vrouwen zijn immers zwaarder getroffen door het verlies van banen en de dalende lonen. Zij werden ook geconfronteerd met een onevenredig en buitensporig deel van het onbetaalde werk tijdens de crisis door het sluiten van scholen, toegenomen huishoudelijke taken en het niet beschikbaar zijn van thuiszorgdiensten. In de conclusies, die gebaseerd zijn op een verslag van het Europees Instituut voor gendergelijkheid⁴⁶ (EIGE), wordt bijvoorbeeld gewezen op het feit dat 76% tot 95% van de gezondheidswerkers, thuis- en institutionele zorgverleners, opvoeders en huishoudelijk personeel vrouw zijn. Dit zijn allemaal beroepen waar men een groter risico loopt om met het virus besmet te raken, die moeilijk te combineren zijn met een gezin en die tijdrovend en in het algemeen onzeker en onderbetaald zijn.

De EPSCO-raad besprak ook het voorstel van de Europese Commissie⁴⁷ voor een richtlijn tot vaststelling van Europese normen inzake beloningstransparantie. Hoewel de meeste lidstaten het voorstel in beginsel toejuichten, waren verschillende landen van mening dat het voorstel onverenigbaar is met nationale bevoegdheden en het subsidiariteitsbeginsel. Het voorzitterschap herinnerde er ook aan dat “de rol van de

(42) Uniemechanisme voor civiele bescherming: Besluit nr. 1313/13/EU, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8237-2021-ADD-1/nl/pdf>.

(43) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8241-2021-ADD-1/nl/pdf>.

(44) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8240-2021-ADD-1/nl/pdf>.

(45) <https://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/epsco/2021/06/14-15/>.

(46) European Institute for Gender equality, 26 mei 2021, *Gender equality and the socio-economic impact of the COVID-19 pandemic*.

(47) Voorstel van de EC voor een richtlijn, 3 maart 2021, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/equal-pay/eu-action-equal-pay_en.

sociale partners en de sociale dialoog bij de vaststelling en de handhaving van lonen” moet worden geëerbiedigd. Daarnaast waren de besprekingen vooral toegespitst op de drempel van 250 werknemers, waarbij werkgevers jaarlijks informatie over de loonkloof moeten publiceren.⁴⁸

Op 3 juni 2021 heeft het HvJ-EU in een arrest (zaak C-624/19)⁴⁹ geoordeeld dat artikel 157 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) (d.w.z. gelijke beloning voor gelijke arbeid) aldus moet worden uitgelegd dat het rechtstreekse werkende heeft in gedingen tussen particulieren waarin wordt aangevoerd dat er sprake is van schending van het beginsel van gelijke beloning van mannelijke en vrouwelijke werknemers voor “gelijkwaardige arbeid”.

Op 11 mei 2021 was het tien jaar geleden dat de Istanbul-Convention, d.w.z. het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen, werd ondertekend. Verschillende landen hebben meer financiële middelen uitgetrokken voor de preventie en bestrijding van geweld tegen vrouwen.⁵⁰ Dit geweld vormt een “enorme financiële last”, aldus EIGE-directeur Carlien Scheele: “in 2014 schatten we in dat geweld tegen vrouwen de EU jaarlijks 226 miljard EUR kost”. Dit cijfer omvat de kosten van het verlies aan economische productie als gevolg van dit geweld en de kosten voor het verstrekken van diensten (op sociaal, gezondheids-, juridisch, enz. gebied). Van cruciaal belang is dat in het verslag ook wordt gewezen op aanvallen van antigenderbewegingen (Polen), en tegen wie de zogenaamde “genderideologie” pageert.

Op 24 juni 2021 heeft het Europees Parlement het verslag van Predrag Fred Matić (S&D, Kroatië)⁵¹ aangenomen met 378 stemmen voor en 255 stemmen tegen, en 42 onthoudingen. In de aangenomen tekst wordt er bij de lidstaten op aangedrongen abortus te decriminaliseren en de belemmeringen en moeilijkheden weg te nemen waarmee veel vrouwen in de EU nog steeds worden geconfronteerd bij de toegang tot abortus: veilige en legale abortushulpverlening als onderdeel van de gezondheid en rechten van vrouwen. Het verslag is echter het doelwit geweest van oppositiecampaagnes van antiabortusbewegingen in de EU.

2.6. GEZIN EN KINDEREN

Op 14 april 2021 heeft de Europese Commissie een effectbeoordeling bekendgemaakt over een toekomstig wetgevinginitiatief om de erkenning van ouderschap in de EU27 te waarborgen.⁵² Dit initiatief moet ervoor zorgen dat partners van hetzelfde

(48) https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/pay_transparency_factsheet_en.pdf.

(49) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=3C8930B780B8A051B55628AB14206A42?text=&docid=242024&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1493670>.

(50) <https://rm.coe.int/final-prems-rapport-de-berlin-may-2021/1680a3d7fd>.

(51) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0314_NL.html.

(52) https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12878-Grens-overschrijdende-gezinssituaties-erkenning-van-ouderschap_nl.

geslacht en hun kinderen zich vrij kunnen bewegen in de EU. Velen kunnen in bepaalde lidstaten niet vrij reizen of zich vestigen omdat hun ouderlijke status niet wordt erkend. De Commissie is van mening dat “de Unie overeenkomstig artikel 81, lid 3, VWEU maatregelen betreffende het familierecht met grensoverschrijdende gevolgen kan vaststellen”. Het voorstel voorziet in gemeenschappelijke collisioneregels⁵³ inzake ouderschap en gemeenschappelijke regels inzake de erkenning van rechterlijke beslissingen over ouderschap, waardoor dit het eerste instrument van die aard wordt op internationaal niveau. Ook niet-bindende maatregelen moeten als optie worden besproken. Vervolgens zal zij de steun van alle lidstaten moeten zien te verkrijgen, wat een delicate zaak zal zijn, gezien het sterke verzet van sommige nationale regeringen.

Op 14 juni 2021 heeft de EPSCO-raad de aanbeveling tot instelling van een Europese kindergarantie⁵⁴ aangenomen als een van de resultaten van de Europese pijler van sociale rechten. Het doel van deze aanbeveling is sociale uitsluiting te voorkomen en te bestrijden door de toegang van kinderen in nood tot een reeks essentiële diensten te waarborgen en aldus mede bij te dragen aan het handhaven van de rechten van het kind bij de bestrijding van kinderarmoede en de bevordering van gelijke kansen. In de aanbeveling wordt de bescherming uitgebreid tot kinderen met geestelijke gezondheidsproblemen, kinderen die te maken kregen met geweld en kinderen die werden gediscrimineerd op grond van hun seksuele geaardheid of gender. Dit omvat ook beleidsmaatregelen inzake sociale huisvesting en huisvestingssteun voor gezinnen met alleenstaande vrouwen.⁵⁵

2.7. GELIJKE BEHANDELING EN SOCIALE BESCHERMING

Op 3 maart 2021 werd de strategie van de Commissie inzake de rechten van personen met een handicap 2021-2030 goedgekeurd. In juli juichte het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) de strategie toe, maar wees het op het ontbreken van bindende maatregelen en harde wetgeving om de strategie uit te voeren. Het comité wees erop dat de samenwerking en coördinatie tussen de lidstaten en de Commissie moeten worden versterkt en dat de verzameling van gegevens moet worden verbeterd. In het advies van het EESC werd ook gepleit voor een herziening van het sociale scorebord teneinde meer rekening te houden met de situatie van personen met een handicap.⁵⁶

Op 21 juni 2021 hebben de EU-instellingen, de betrokken ministers en het maatschappelijk middenveld de Verklaring van Lissabon ondertekend, waarmee het Europees platform voor de bestrijding van dakloosheid werd gelanceerd⁵⁷ in het kader van het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten. Overeenkomstig de verklaring zal niemand op straat leven bij gebrek aan “toegankelijke, veilige en

(53) In het geval van botsing van wetten en regels die niet met elkaar verenigbaar zijn.

(54) Aanbeveling (EU) 2021/1004 van de Raad van 14 juni 2021 tot instelling van een Europese kindergarantie, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32021H1004>.

(55) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10024&furtherNews=yes>.

(56) <https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/EESC-2021-01644-00-00-AC-TRA-NL.docx/content>.

(57) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_21_3044.

geschikte” noodwoningen, en zal niemand langer in noodhuisvesting wonen dan nodig is om toegang te kunnen krijgen tot een permanente woonoplossing. In de verklaring is bepaald dat niemand uit een instelling (bv. gevangenis, ziekenhuis, zorginstelling) wordt ontslagen zonder dat hij of zij “passende” huisvesting krijgt aangeboden. Het voorkomen van uitzettingen wordt ook als doelstelling vooropgesteld. Tot slot verbiedt de verklaring discriminatie op grond van dakloosheid.

2.8. INSTELLING EN FINANCIERING: COORDINATIE VAN DE SOCIALEZEKERHEIDSSYSTEMEN

In het tweede kwartaal van 2021 bleef de herziening van de verordening betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels geblokkeerd, ondanks de inspanningen van het Portugees voorzitterschap. Na trialogen met de parlementaire onderhandelaars heeft het voorzitterschap op 23 juni 2021 een nieuwe discussienota voorgesteld⁵⁸ in het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper). Het belangrijkste obstakel bleef echter het beginsel van voorafgaande kennisgeving vooraleer een werknemer naar een andere lidstaat wordt uitgezonden. De parlementaire onderhandelaars pleitten voor een dwingend beginsel, terwijl de Raad een flexibel beginsel wenste. Uiteindelijk kon geen overeenstemming worden bereikt.

Op 24 juni 2021 heeft de advocaat-generaal van het HvJ-EU geconcludeerd⁵⁹ dat een EU-burger die een tijdelijk verblijfsrecht zonder inkomstenvoorwaarde geniet in een lidstaat, niet systematisch kan worden uitgesloten van de sociale bijstand die aan de onderdanen van die staat wordt gewaarborgd (zaak C-709/20). In juni 2020 kreeg een Nederlands-Kroatische onderdaan een tijdelijke verblijfsstatus in het VK op basis van de EU-verblijfsregeling, die in maart 2019 in werking is getreden. Zij vocht de weigering om haar sociale bijstand toe te kennen aan met het betoog dat zij werd gediscrimineerd op grond van haar nationaliteit. De advocaat-generaal was van mening dat een nationale regeling die geen beoordeling van alle individuele omstandigheden vereist⁶⁰, verder gaat dan noodzakelijk is om het evenwicht van het nationale socialezekerheidsstelsel van de gastlidstaat te handhaven.

2.9. INSTELLING EN FINANCIERING: HET EUROPEES SOCIAAL FONDS PLUS

Op 8 juni 2021 heeft het Europees Parlement de interinstitutionele overeenkomst over het Europees Sociaal Fonds plus (ESF+) zonder stemming goedgekeurd.⁶¹ “Het nu goedgekeurde ESF+ biedt een ambitieus antwoord op de economische en sociale uitdagingen waarvoor wij staan. Het zal ons helpen onze investeringen in menselijk kapitaal voort te zetten en werkgelegenheid, sociale inclusie en vaardigheden te ondersteunen”, verklaarde de EU-commissaris voor Werkgelegenheid en Sociale

(58) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9969-2021-INIT/en/pdf>. De herziening ging van start in 2016, en tot nog toe werden in dat verband 16 trialogen gehouden.

(59) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244198&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=59395>.

(60) Situatie van behoefte van de betrokkene, gevolgen van een afwijzing van het verzoek om sociale bijstand, recht op eerbiediging van het gezinsleven en het belang van het kind.

(61) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0272_NL.html.

Rechten, Nicolas Schmit⁶², tijdens de plenaire vergadering. De medewetgevers waren overeengekomen om 25% van de beschikbare middelen (88 miljard EUR volgens de prijzen van 2018) toe te wijzen voor sociale inclusie. Naast deze 25% zal 3% van de fondsen (met een Europees cofinancieringspercentage van 90%) worden gereserveerd voor voedsel en materiële basishulp. Onder impuls van het Europees Parlement zal 5% van de middelen gaan naar de strijd tegen kinderarmoede in de zwaarst getroffen lidstaten en 12,5% naar jongeren in landen met een hoge jeugdwerkloosheid.

3. MILIEUBELEIDSMATREGELEN

3.1. KLIMAATWETGEVING

Net als in de voorgaande maanden waren de EU-instellingen zeer actief op de brede terreinen van de Europese Green Deal (EGD), in het bijzonder wat de “Europese klimaatwet”⁶³ en de grenswaarden voor broeikasgasemissies betreft. In dit deel geven wij enkele voorbeelden. Een van de belangrijkste gebeurtenissen is de overeenkomst over de “Europese klimaatwet” die met de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement⁶⁴ werd bereikt. Op 21 april 2021 werd na langdurige onderhandelingen een voorlopige overeenkomst⁶⁵ afgesloten⁶⁶ over de “klimaatwet” die de klimaatdoelstellingen van de EU juridisch bindend moet maken. Het nieuwe EU-streefcijfer voor de vermindering van broeikasgasemissies voor 2030, een centraal element van de klimaatwet, bleef tijdens de onderhandelingen het voornaamste geschilpunt tussen de medewetgevers. Bij wijze van compromis heeft het Parlement zich uiteindelijk aangesloten bij het standpunt van de Raad, namelijk een netto-emissiereductie van ten minste 55% tegen 2030. Deze politieke overeenkomst werd op 24 juni 2021 formeel goedgekeurd door het Parlement.⁶⁷ De overeenkomst werd in haar huidige vorm echter niet gunstig onthaald door de Groenen/Vrije Europese Alliantie van de Linkse Fractie, die met name stelde dat het streefcijfer voor 2030 te laag is om de opwarming van de aarde te beperken tot maximaal 2°C, en indien mogelijk tot 1,5°C (Overeenkomst van Parijs).

Op internationaal niveau hebben de G7-landen⁶⁸ zich er op 13 juni 2021 toe verbonden om uiterlijk eind 2021 een einde te maken aan nieuwe rechtstreekse overheidssteun voor internationale elektriciteitsproductie uit kietelkool zonder emissiereductie

(62) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/mex_21_2905.

(63) Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van het kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) nr. 2018/1999 (“Europese Klimaatwet”), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1119>.

(64) <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2021/06/28/council-adopts-european-climate-law/>.

(65) <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2021/05/05/european-climate-law-council-and-parliament-reach-provisional-agreement/>.

(66) https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/european-climate-law_nl.

(67) [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020%2F0036\(COD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020%2F0036(COD)).

(68) <https://www.consilium.europa.eu/media/50361/carbis-bay-g7-summit-communique.pdf>.

(*unabated coal*). De G7 herhaalde ook haar verbintenis om tegen 2025 een einde te maken aan “inefficiënte subsidies voor fossiele brandstoffen”.

Ook het maatschappelijk middenveld was zeer actief in dit verband. Op 17 juni 2021 heeft een groep maatschappelijke organisaties een manifest gepubliceerd⁶⁹ waarin de EU wordt opgeroepen het gebruik van fossiel gas geleidelijk uit te faseren met het oog op een volledige uitstap in 2035. In het manifest wordt opgeroepen tot een onmiddellijke stopzetting van de subsidies voor fossiel gas en tot het beschikbaar stellen van overheidsmiddelen om mensen en ondernemingen te helpen om er van af te stappen. Voorts moet waterstofsubstitutie 100% hernieuwbaar zijn en broeikasgasemissies verminderen.

Op 31 mei 2021 heeft het Europees Milieuagentschap (EMA) officiële gegevens uitgewisseld met het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC), waarbij de EU-lidstaten erin geslaagd zijn hun broeikasgasemissies in 2019 collectief met 3,8% te verminderen. Met deze daling lag het niveau van de broeikasgasemissies in 2019 24% lager dan in 1990, zonder rekening te houden met de CO₂-verwijderingen door landgebruik, wijzigingen in landgebruik en bosbouw. Als deze verwijderingen in aanmerking worden genomen, bedraagt de vermindering tussen 1990 en 2019 25,9%.

Op 29 juni 2021 heeft de voorzitter van de ECB, Christine Lagarde, er bij de EU op aangedrongen “een ‘groene’ kapitaalmarktenunie” op te zetten om de ecologische en digitale transitie te financieren.⁷⁰ We moeten, zo zei ze, het herstelplan na de pandemie Next Generation EU koppelen aan “een werkelijk groene Europese kapitaalmarkt die de nationale grenzen overstijgt”. Zij bracht in herinnering dat 60% van de “groene” obligaties, zowel bevoorrechte als ongedekte, waren uitgegeven in de EU in 2020.

3.2. HUISVESTING

Op 23 april 2021 riep het EESC op tot een coalitie van alle EU-instellingen en maatschappelijke organisaties om energiearmoede aan te pakken, een probleem dat nog werd verergerd door de COVID-19-pandemie. “Dit is een uniek moment om gecoördineerde actie te ondernemen op het gebied van klimaatneutraliteit, crisisherstel en sociale cohesie. De energiearmoede kan niet worden teruggedrongen zonder de actieve deelname van het maatschappelijk middenveld”, aldus EESC-voorzitter Christa Schweng. Eurocommissaris voor Energie, Kadri Simson, riep op om “het uitrolpotentieel van EU-financieringsprogramma’s volledig te benutten” en van Europa “een voorbeeld te maken van een geslaagde transitie die de aanvaarding van renovatieoplossingen door kwetsbare groepen bevordert”.⁷¹

Op 9 juni 2021 heeft uitvoerend vicevoorzitter van de Europese Commissie, Frans Timmermans, beloofd dat als huishoudens worden geconfronteerd met stijgende

(69) <https://caneurope.org/20-organisations-release-eu-fossil-gas-manifesto-2035-phase-out/>.

(70) <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210629-e6458f8392.nl.html>.

(71) EESC calls on EU institutions and civil society to unite against energy poverty, 23 april 2021, Agence Europe.

kosten als gevolg van de mogelijke invoering van een emissiehandelssysteem (ETS) voor de wegvervoer- en bouwsector, de Europese Commissie ervoor zal zorgen dat er een “sociaal fonds voor klimaatactie” komt.⁷² Het fonds zou worden gefinancierd met een deel van de inkomsten uit het ETS voor wegvervoer en gebouwen, zodat de lidstaten eventuele negatieve sociale effecten kunnen compenseren, in het bijzonder voor de meest kwetsbare burgers.

3.3. ACTIES VOOR DE MENSELIJKE GEZONDHEID

Op 12 mei 2021 heeft de Europese Commissie het EU-actieplan “verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul” aangenomen⁷³, met doelstellingen die tegen 2030 moeten worden gehaald om de ambitie van een gifvrije omgeving voor de menselijke gezondheid en natuurlijke ecosystemen op lange termijn te verwezenlijken. De ambitie is verontreiniging te voorkomen, tot een minimum te beperken en te verhelpen door alle bronnen aan te pakken (landbouw, huishoudens, industrie en vervoer), voornamelijk door lacunes in de uitvoering van bestaande wetgeving te dichten en alle actoren te mobiliseren. Overeenkomstig het voorgestelde actieplan⁷⁴ moet de EU tegen 2030 de volgende reducties realiseren: een inperking met meer dan 55% van de gevolgen van luchtverontreiniging voor de gezondheid (vroegtijdige sterfgevallen); een reductie met 30% van het percentage mensen dat chronisch te lijden heeft onder verkeerslawaai; een reductie met 25% van het aantal ecosystemen in de EU waar luchtverontreiniging de biodiversiteit bedreigt; een reductie met 50% van de nutriëntenverliezen, van het gebruik en het gevaar van chemische pesticiden (met inbegrip van de meest gevaarlijke) en van de verkoop van antimicrobiële stoffen voor landbouwdieren en in de aquacultuur; een reductie met 50% van de het plastic zwerfafval op zee en met 30% van de hoeveelheid microplastics die in het milieu terecht komt; en een aanzienlijke reductie van de totale afvalproductie en een reductie met 50% van het stedelijk restafval. De EU-strategie voor duurzame chemische stoffen⁷⁵ en de “van boer tot bord”-strategie⁷⁶ spelen een centrale rol bij het vooropgestelde plan.

Op 9 juni 2021 heeft de Europese Commissie, overeenkomstig het actieplan inzake nulverontreiniging en in het kader van haar periodieke pakket inbreukbeslissingen⁷⁷, Italië naar het Hv-JEU verwezen wegens aanhoudend hoge arseen- en fluorideniveaus in drinkwater in sommige gebieden van de regio Lazio en de provincie Viterbo. Overeenkomstig de EU-drinkwaterrichtlijn (98/83)⁷⁸ zijn de lidstaten verplicht er voor te zorgen dat voor menselijke consumptie bestemd water vrij is van micro-organismen, parasieten en van stoffen die een potentieel gevaar voor de gezondheid van de mens vormen. De Commissie had de Italiaanse autoriteiten in januari 2019 een

(72) https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/timmermans/announcements/speech-european-economic-and-social-committee-plenary-social-issues-european-green-deal_en.

(73) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_21_2345.

(74) https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a1c34a56-b314-11eb-8aca-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF.

(75) https://ec.europa.eu/environment/strategy/chemicals-strategy_nl#documents.

(76) https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf.

(77) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/inf_21_2743.

(78) <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2020/2184/oj?locale=nl>.

met redenen omkleed advies toegezonden omdat zij tekortkomingen had vastgesteld in 16 watervoorzieningsgebieden in de regio Lazio en in de provincie Viterbo.

Op 3 juni 2021 heeft het HvJ-EU in een arrest (zaak C-635/18)⁷⁹ Duitsland veroordeeld wegens schending van Richtlijn 2008/50 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa⁸⁰. Volgens het Hof heeft Duitsland sinds 2010 de wettelijke EU-grenswaarden voor stikstofdioxide (NO₂) in 26 zones van het land stelselmatig en aanhoudend overschreden. Het land heeft nagelaten om de nodige regelingen in te voeren om het probleem tijdig aan te pakken en heeft er niet voor gezorgd dat de luchtkwaliteitsregelingen in passende maatregelen voorzien.

Op 30 juni heeft de Europese Commissie haar⁸¹ voorstel tot herziening van de richtlijn inzake algemene productveiligheid (2001/95/EG, bekend als de RAPV)⁸² ingediend – een initiatief waarin is voorzien in de nieuwe consumentenagenda voor 2021-2025 – die tot doel heeft de consument weerbaarder te maken om een duurzaam herstel van de EU-economie mogelijk te maken. Deze richtlijn, die in januari 2004 in werking is getreden, verplicht bedrijven uitsluitend veilige producten op de markt te brengen en, indien dit niet het geval is, alle nodige corrigerende maatregelen te nemen. Het doel van de herziening, die door de Raad van de EU wordt gesteund, is de RAPV te actualiseren om een gelijk speelveld te scheppen voor de veiligheid van online- en offlineproducten.

(Vertaling)

(79) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244325&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=61693>.

(80) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0050>.

(81) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_21_3242.

(82) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0095>.

INHOUDSTAFEL

EUROPEES DIGEST – INTERNATIONAAL DIGEST APRIL-JUNI 2021

INLEIDING	579
1. ALGEMEEN BELEID VAN DE EUROPESE UNIE	581
1.1. MONETAIR EN FINANCIËEL BELEID	581
1.2. DE RECHTSSTAAT IN DE EUROPESE UNIE	581
2. SOCIAAL BELEID VAN DE EUROPESE UNIE	583
2.1. TOEREIKENDE MINIMUMLONEN IN EUROPA	584
2.2. DIGITALISERING: SOCIALE EN ARBEIDSBESCHERMING	585
2.3. HET EUROPEES FONDS VOOR AANPASSING AAN DE GLOBALISERING	586
2.4. VEILIGHEID EN GEZONDHEID OP HET WERK	586
2.5. GENDERGEELIJKHEID	587
2.6. GEZIN EN KINDEREN	588
2.7. GEIJKE BEHANDELING EN SOCIALE BESCHERMING	589
2.8. INSTELLING EN FINANCIERING: COORDINATIE VAN DE SOCIALEZEKERHEIDSTELSELS	590
2.9. INSTELLING EN FINANCIERING: HET EUROPEES SOCIAAL FONDS PLUS	590
3. MILIEUBELEIDSMATREGELEN	591
3.1. KLIMAATWETGEVING	591
3.2. HUISVESTING	592
3.3. ACTIES VOOR DE MENSELIJKE GEZONDHEID	593

PRIJS

Per nummer

Voor België 27,50 EUR

Voor het buitenland 37,50 EUR

Jaarabonnement (4 nummers)

Voor België 110,00 EUR

Voor het buitenland 150,00 EUR

ISSN 0775-0234

Rekeningnummer

IBAN: BE21 6792 0058 6603

BIC: PCHQBEBB

De integrale tekst van het Tijdschrift kan ook
worden geraadpleegd op het internet:

<http://www.btsz.belgium.be>

REDACTIERAAD

VOORZITTER

Yves STEVENS, professor, Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven).

VICE-VOORZITTER

Koen VLEMINCKX, directeur studies en publicaties, FOD Sociale Zekerheid.

REDACTIE

Roland VAN LAERE, FOD Sociale Zekerheid.

WETENSCHAPPELIJK ADVISEURS

Denis BOUGET, professor, Université de Nantes;
Bea CANTILLON, professor, Universiteit Antwerpen (UA);
Daniel DUMONT, professor, Université libre de Bruxelles (ULB);
Anton HEMERIJCK, professor, Vrije Universiteit Amsterdam (VU);
Alain JOUSTEN, professor, Université de Liège (Ulg);
Pierre VANDERVORST, professor, Université libre de Bruxelles (ULB);
Herwig VERSCHUEREN, professor, Universiteit Antwerpen (UA) en gastprofessor, Vrije Universiteit Brussel (VUB);
Pascale VIELLE, professor, Université Catholique de Louvain (UCL).

LEDEN VAN DE EUROPESE INSTELLINGEN

Isabelle MAQUET, Europese Commissie, DG Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie;
Muriel RABAU, Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie inzake sociale bescherming.

LEDEN VAN DE ADMINISTRATIE

Peter SAMYN, voorzitter, FOD Sociale Zekerheid;
Jo DE COCK, administrateur-generaal, Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV);
Anne OTTEVAERE, adjunct-administrateur, Iriscare;
Frank ROBBEN, administrateur-generaal, Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ).

VASTE MEDEWERKER

Guy RINGOOT, FOD Sociale Zekerheid.