



Samenvatting van het Thematisch katern

**INZICHTEN IN NON TAKE-UP
VAN DE SOCIALE RECHTEN EN
IN SOCIALE ONDERBESCHERMING
IN HET BRUSSELS GEWEST
BRUSSELS ARMOEDERAPPORT 2016**



INZICHTEN IN NON TAKE-UP VAN DE SOCIALE RECHTEN EN IN SOCIALE ONDERBESCHERMING IN HET BRUSSELS GEWEST

Dit rapport maakt een **eerste globale en verkennende balans** op van de **non-take up van rechten en diensten**, en meer in het algemeen van de **sociale onderbescherming** in het **Brussels Hoofdstedelijk Gewest**. Het situeert zich op het raakvlak van het thema van non-take up van sociale rechten en het thema armoede.

Via verschillende methoden werd een beeld gevormd van deze verontrustende materie.

Het rapport illustreert de **aanwezigheid van het fenomeen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest** via de **analyse** van:

- **concrete situaties** van sociale onderbescherming in het Brussels Gewest vandaag (deel I);
- sociale onderbescherming vanuit de **“fundamentele sociale grondrechten”** (deel II);
- het **sociaal-administratieve traject** van personen (deel III);
- de **uitdagingen inzake de automatisering van gegevensoverdracht** evenals een **synthese van de voorgestelde beleidshervormingen**, geformuleerd door onze gesprekspartners (deel IV).

In een context van een sociaal zekerheidssysteem dat in theorie zeer beschermend is, maar onder druk staat, wijst het rapport op een **sterke blootstelling** aan sociale onderbescherming van armen, kansarmen of personen in een kwetsbare situatie. Eveneens wijst het rapport op een algemene **toename** van het fenomeen en de **precariserende dimensie** ervan.

DEEL I

Via welke mechanismen kunnen de getroffen Brusselaars in situaties van sociale onderbescherming terecht komen?

ONWETENDHEID

Heel wat personen zijn niet op de hoogte van hun rechten, weten niet dat ze in aanmerking komen of hebben geen enkele ervaring met het indienen van een aanvraag. Personen moeten zowel de informatie krijgen maar moeten deze ook begrijpen, zowel informatie over het recht zelf, de toekenningsvoorwaarden en de formaliteiten. Personen krijgen soms ook foute of achterhaalde informatie of weten niet wat de voorwaarden zijn om een recht te behouden, wat in geval van niet-naleving kan leiden tot een sanctie of een uitsluiting van het recht.

NON-TAKE UP

Een recht niet aanvragen is vaak het gevolg van een negatieve ervaring van de persoon met de instellingen van de sociale zekerheid (onthaal, vereisten, weigering) en een lang en complex parcours dat eraan voorafgaat (vermoeiend, vernederend, ...). Personen kunnen ook hun recht niet willen opnemen door het “statuut van uitkeringsgerechtigde” (bij het OCMW, als werkloze, zieke, persoon met een handicap, ...) dat hiermee samenhangt en dat voor sommigen onaanvaardbaar is of hen met schuldgevoelens opzadelt.

GEEN TOEGANG

Heel vaak gebeurt het ook dat personen geen toegang hebben tot rechten. De persoon raakt verstrikt in de complexiteit van criteria, formaliteiten en administratieve processen. Ofwel haakt de persoon tijdelijk of definitief af, ofwel zet de persoon zijn aanvraag toch door om uiteindelijk pas na een heel lange periode, een recht te verkrijgen waarvoor hij of zij nochtans in aanmerking komt. De alsmaar talrijkere, frequentere en strengere formaliteiten bemoeilijken de administratieve regularisatie. Zowel voor een nieuwe aanvraag, als tijdens de overstap van het ene statuut naar een ander (baan-werkloosheid, werkloosheid-OCMW, baan-ziekte, ziekte-invaliditeit, invaliditeit-handicap, handicap-OCMW, ...) of bij de nood aan bijkomende steun is een administratieve regularisatie nodig. Deze moeilijkheden kunnen dermate uitputtend zijn dat de persoon uiteindelijk geen rechten meer zal aanvragen.

GEEN VOORSTEL

Dat een recht niet wordt voorgesteld heeft te maken met een gebrekkige kennis van de personen en/of een gebrekkig inzicht in de wetgeving van de professionals. Volgens een aantal bevraagde personen kan het feit dat geen recht(en) wordt/worden voorgesteld te maken hebben met institutionele uitdagingen: interne richtlijnen, tijdsgebrek, subjectiviteit bij de beoordelingsbevoegdheid van de actoren, budgettaire verplichtingen. Deze vorm van sociale onderbescherming kan er in sommige gevallen toe leiden dat de persoon niet langer in aanmerking komt omdat de termijn om een aanvraag in te dienen is verstreken.

UITSLUITING

De tijdelijk of definitieve uitsluiting van rechten heeft vaak te maken met een gebrekkige kennis, maar ook met opeenvolgende wijzigingen van de wetgeving waardoor bepaalde personen soms niet langer in staat zijn te voldoen aan de voorwaarden om een recht te behouden. Dit komt vaker voor in het geval dat de situaties reeds precair zijn, maar kan ook het gevolg zijn van noodsituaties (uitzetting uit de woning, baan verliezen, ernstige ziekte, ...). Deze "nieuwe vorm" van sociale onderbescherming maakt het mogelijk om te begrijpen hoe de wijzigingen van de toekenningsvoorwaarden en de voorwaarden om rechten te behouden ervoor kunnen zorgen dat steeds meer personen makkelijker worden uitgesloten van rechten die in het verleden stabiel waren. De uitsluiting van een recht illustreert een tendens van beperkingen op vlak van verschillende sociale rechten en bijgevolg ook van een meer algemene tendens van sociale onderbescherming, bestaansonzekerheid en het onder de radar verdwijnen van personen.

ENKELE BELANGRIJKE FACTOREN VAN SOCIALE ONDERBESCHERMING:

Om effectief te zijn, is voor elk recht kennis en een aanvraag nodig, die op hun beurt kennis, middelen, formaliteiten en eventuele hulp impliceren... Vervolgens kan **elke nieuwe stap van een eventuele aanvraag** gepaard gaan met **nieuwe struikelblokken**, o.a. op structureel en organisatorisch vlak:

- **steeds meer voorwaarden** (aard, volume, frequentie) om toegang te krijgen tot "fundamentele sociale grondrechten" of om die te behouden
- een **alsmaar complexere wetgeving** (wetswijzigingen die een impact hebben op de rechten, de voorzieningen en de kennis hierover, ...)
- **communicatiemodaliteiten** (verplichte communicatiekanalen *via* loket/telefoon/internet, termijnen om informatie te krijgen of een afspraak te maken tegenover termijnen om de aanvraag te doen, asymmetrische relaties, ...)
- **organisatorische modaliteiten** (openingsuren, verwerkingstermijnen, annuleren van afspraken, *turn over* bij de actoren, ...)
- **evaluatiemodaliteiten** (evaluatie van de situatie van de persoon en van zijn evolutie, zijn ingesteldheid en gedrag, contractuele modaliteiten die met het recht te maken hebben, ...).

Binnen het kader van die **structurele en organisatorische mechanismen** kunnen andere factoren die te maken hebben met individuele kenmerken, leiden tot een situatie van sociale onderbescherming en vormen van discriminatie met betrekking tot hun sociale rechten. Bijvoorbeeld de globale situatie op het ogenblik dat ze hulpbehoevend zijn, de kennis van het Frans of het Nederlands, de fysieke of mentale gezondheid, de scholingsgraad, het beheersen van het administratieve en juridische jargon, het beschikbare inkomen, de mobiliteit, de nationaliteit, de toegewezen of effectieve buitenlandse herkomst, het toegewezen of effectieve socio-economische

statuut, het socio-administratieve statuut, het persoonlijke verleden van de persoon, ...

Ook de individuele situaties van personen (materiële, sociale middelen) op het ogenblik waarop de nood aan sociale bescherming zich voordoet kunnen een situatie van sociale onderbescherming verklaren. Deze zijn **gekoppeld aan a priori "onschuldige" feiten** die te maken hebben met de relatie tussen de personen en de instellingen, of met administratieve factoren (niet-ontvangen van een brief, niet begrijpen, een gemiste afspraak, te laat komen, attest dat ontbreekt, administratieve fout, gebrek aan bewijzen, slecht contact, ...). Deze situaties doen zich vaak voor **bij wijzigingen van statuten of wanneer iemand langer in eenzelfde statuut zit**.

DEEL II

Welke mechanismen van onderbescherming voor bepaalde "sociale grondrechten"?

Dit deel linkt **vijf essentiële levensdomeinen** (huisvesting, opleiding, werkgelegenheid, gezondheid en inkomen) aan **vijf "sociale grondrechten"**:

- huisvesting,
- opleiding,
- werkloosheidsverzekering,
- verhoogde tegemoetkoming,
- sociale steun in de ruime betekenis

Een globaal en systematisch beeld van de situatie van elk van die rechten wordt voorgesteld met:

- een overzicht van **het wettelijke kader**;
- een **Brusselse contextualisering en de bijhorende uitdagingen**;
- een **overzicht van de problemen die tijdens het kwalitatieve onderzoek aan bod zijn gekomen** (vanuit het standpunt van personen in situaties van onderbescherming en vanuit het standpunt van de actoren);
- een **bespreking van alle vormen van sociale onderbescherming** met betrekking tot een specifiek recht (gebrek aan kennis, non-take up, geen toegang, geen voorstel en uitsluiting);
- **pistes om bestaansonzekerheid zichtbaar te maken en sociale onderbescherming preventief aan te pakken**.

De resultaten tonen aan dat alle vormen van onderbescherming voorkomen bij de verschillende rechten.

De toegang tot bepaalde van die rechten daalt en de daarbij horende situaties van onderbescherming komen vaak voor.

Bijvoorbeeld, de sociale huisvesting blijkt niet zo toegankelijk en steeds meer Brusselaars hebben het moeilijk om op de privé-markt een geschikte woning te vinden. Er zijn steeds meer mensen die een beroep doen op hulp voor huisvesting

(vestigingspremies, referentieadressen, ...). Meer specifiek zijn het stijgend aantal schrappingen en de hardnekkige problemen om een referentieadres te verkrijgen onrustwekkend aangezien **huisvesting een basis vormt voor de toekenning van alle sociale rechten**.

In sommige gevallen vindt het fenomeen van **sociale onderbescherming met betrekking tot dit recht** (of dienst) plaats in het domein van **opleiding**. De voorwaarden om bepaalde uitkeringen te behouden duwen immers personen op een redelijk dwingende manier in de richting van een studie- of opleidingskeuze die achteraf niet altijd tot een baan of een kwaliteitsvolle baan leiden.

De evoluties van de **werkloosheidsverzekering** illustreren goed de steeds strengere toegang tot het recht door het opleggen van een tijdelijke of definitieve uitsluiting van dit recht. In 10 jaar tijd is het aantal sancties in het Brussels Gewest zeer sterk toegenomen. Deze verstrenging wordt ook geïllustreerd door de verminderde dekking van de werkloosheidsverzekering voor werklozen. Zo zijn er tal van situaties waarbij personen er niet langer in slagen een recht op werkloosheid op te bouwen na verschillende activiteiten op de arbeidsmarkt (job van korte duur, deeltijdse of preciaire baan). Deze strengere toegang tot de werkloosheidsverzekering na wijzigingen van de wetgeving en de steeds meer preciaire werkgelegenheid lijken **situaties van non take-up en alle vormen van sociale onderbescherming tussen situaties van werk en werkloosheid verder in de hand te werken**.

Ondanks dat de toekenning van de **verhoogde tegemoetkoming inzake gezondheidszorg** gedeeltelijk geautomatiseerd is, kennen nog heel wat mensen **dit voordeel** (en andere) niet. Bovendien illustreert het hardnekkig uitstellen van gezondheidszorg een **non-take up van zorgverlening**. Dit is een belangrijk fenomeen dat uitdagingen stelt voor de toekomst.

Ten slotte, is de **non-take up van sociale steun** zeer zorgwekkend indien dit het gevolg is van het geassocieerde statuut van uitkeringsgerechtigde of van het imago dat aan het OCMW als instelling vastkleeft en dit binnen een context van een verstrenging van de rechten en hoge armoedecijfers in het Gewest. De onwetendheid over de voorwaarden om toegang te krijgen tot sociale bijstand of tot het leefloon, en in sommige gevallen de niet-toegang tot die rechten, zijn belangrijke uitdagingen op gewestelijk niveau. Deze moeten bekeken worden binnen de evolutie van de aanvraagstromen bij het OCMW en de bevoegdheidsoverdrachten tussen de verschillende beleidsniveaus.

DEEL III

Welke lessen kunnen worden getrokken uit de socio-administratieve parcours van personen met betrekking tot de sociale onderbescherming en de bestaansonzekerheid?

Administratieve, institutionele en politieke factoren hebben het optreden van situaties van sociale onderbescherming sterk in de hand gewerkt. Tijdens de eventuele aanvraag van een recht krijgen personen met een **reeks obstakels** af te rekenen die te maken hebben met de wijziging van de wetgeving, de aanpassingstijd van de instellingen hieraan, de stroom aan aanvragen en gegevens en de dematerialisering van de procedures en documenten. Deze vergroten allemaal de kloof tussen instellingen en burgers-gebruikers van de overheidsdiensten.

De verlenging van de termijnen voor informatie, verwerking en toekenning van rechten **staat in schril contrast met** het toenemend aantal noodsituaties van personen in termen van inkomsten, huisvesting, schuldenlast, gezondheidstoestand, ...

In een algemene tendens van beperking van sociale rechten, toont deze analyse meerdere algemene uitdagingen in verband met sociale onderbescherming, precarisering en verarming van personen:

- de toegang en het behoud van sociale rechten is steeds **meer onderworpen aan voorwaarden**;
- de **contractualisering** van die rechten;
- de **ontwikkeling van een activeringsbeleid** in verschillende sociale rechten;
- de **heroriëntatie**, de verwatering van verantwoordelijkheden en het vermijdingsgedrag tussen instellingen;
- de **toename van statuutwijzigingen** en de **langere perioden zonder statuut** of **“tussen twee statuten in”**;
- **personen die onder de radar verdwijnen** (in rechten en in cijfers);
- de **gewijzigde verhouding tussen burgers en instellingen**.

De **formaliteiten en parcours die worden verwacht** door de instellingen staan soms heel ver af van of **staan niet in verhouding tot de concrete situaties van de personen**.

De opgelegde normen (formaliteiten, bewijzen verzamelen, beperking van keuzes, ...) worden beproevingen die op termijn zwaar op de personen gaan wegen.

De **wijzigingen** van socio-administratieve statuten **doen zich steeds vaker voor** in de parcours van personen omwille van **overgangen in het leven, klassieke sociale risico's en familiale gebeurtenissen**, maar ze worden **ook uitgelokt en in de hand gewerkt door de activeringsmaatregelen** die in verschillende takken van de sociale zekerheid en de sociale bijstand van toepassing zijn.

Personen die deze veranderingen (opnieuw) moeten ondergaan, moeten **de “beproevingen van de aanvraag” “incasseren” waardoor ze vaak tegelijk in de bestaansonzekerheid verzeilen**. De informele sfeer (netwerken van relaties en onderlinge hulp binnen de private sfeer, private diensten, informele economie) **wordt dan ook de enige ruimte om zich in terug te plooiën** voor zij die er niet in slagen een nieuw statuut te verkrijgen, of op een beslissing wachten, of weigeren een aanvraag te doen of tijdelijk of definitief zijn uitgesloten.

Deze vaststellingen tonen aan samen met de resultaten van de **longitudinale kwantitatieve analyses van de parcours van verschillende groepen kwetsbare personen** (personen die ongekend zijn bij de sociale zekerheid, personen die gesanctioneerd zijn door de werkloosheid en personen met een leefloon) **dat “de ruimte van bestaansonzekerheid” zich versterkt waarbij steeds frequentere overstappen van het ene naar het andere precaire statuut en alsmaar onstabielere parcours voorkomen**. Steeds meer personen zetten tijdelijk de overstap van de werkloosheid naar een precaire baan, van een baan naar het OCMW, van het OCMW naar een baan, van ziekte naar invaliditeit, ... Deze parcours worden onderbroken door momenten waarop de persoon geen enkel eigen inkomen meer heeft (met betrekking tot de sociale zekerheid in de ruime betekenis). Ter illustratie, één vijfde van de leefloontrekkers in 2010 in het Brussels Gewest had twee jaar later een “onbekend statuut” voor de sociale zekerheid. Vermoedelijk leeft een deel van die groep in grote armoede, of is in het beste geval financieel afhankelijk van een partner (of een ander lid van het gezin).

Het onstabiele karakter van verschillende rechten lijkt zich te veralgemenen en een “chronisch” probleem te worden. De rechten zijn bovendien steeds minder stabiel in de tijd.

De **mogelijke sancties en uitsluitingen** (tijdelijk of definitief) zijn mogelijks van toepassing op een grotere groep personen in het kader van het ontvangen van een uitkering (vervangingsinkomen, sociale steun, eventuele aanvullende uitkeringen) en lijken zich zelfs te veralgemenen.

De **complexere wetgeving** en de **verstrenging van de “fundamentele sociale grondrechten”** (werkloosheidsverzekering, sociale bijstand, ziekte-invaliditeitsverzekering, ...) plaatsen de **inkomensarmoede centraal in de huidige dynamieken van bestaansonzekerheid. Het onstabiele karakter van inkomsten** uit (precair) werk, van vervangings- of overlevingsinkomens **en van situaties “tussen twee statuten in”** wordt alsmaar acuter in termen van overleven en leidt tot **een verslechtering van de leefomstandigheden** op alle vlakken: huisvesting, gezondheid, onderwijs, voeding, gezin, vrije tijd, rust en culturele activiteiten, ... Deze **periodes “tussen twee statuten in” lijken steeds langer te worden** en zijn een **perfecte voedingsbodem voor situaties van sociale onderbescherming** (onwetendheid, geen toegang, uitsluiting van rechten en non-take up, ...).

De **instellingen voor sociale bescherming staan onder druk** door o.a. wetswijzigingen, het beheer van gegevens en stromen, het budgettaire evenwicht, de overdracht van bevoegdheden, de nieuwe aanvragen, ...

Binnen de context van een steeds asymmetrischere **relatie tussen gebruikers en actoren** zien heel wat actoren hun **aanvankelijke rol en opdracht vervagen** tot een strengere evaluatie, controle en mogelijks in het opleggen van tijdelijke en definitieve sancties.

Behalve de actoren van de sociale bescherming hebben ook **heel wat andere actoren een verantwoordelijkheid in de effectiviteit van de rechten: lokale actoren** (gemeentelijke en regionale diensten) en **private actoren** (sociale secretariaten, werkgevers, ...) en actoren uit het **verenigingsleven** (verenigingen, gesubsidieerde diensten, ...) zijn betrokken *via* het verstrekken van informatie en zijn in bepaalde gevallen ook betrokken bij de procedures (toekennen van attesten, invoeren van gegevens en formulieren, overmaken van beslissingen en informatie, beheer van dossiers, ...).

De **evolutie van de non take-up van rechten en van de sociale onderbescherming** gaat gepaard met een steeds grotere rol voor **de acties van caritatieve of humanitaire organisaties** die momenteel materiële, sanitaire, administratieve, psychologische, ... steun verlenen aan personen “zonder rechten”, personen die hun rechten hebben verloren of van hun rechten zijn uitgesloten.

De **toekomstige evoluties** van personen hun situaties zullen onder meer afhangen van de **variëaties van de voorwaarden om in aanmerking te komen**, de **wijzen waarop de personen worden geëvalueerd** en de **informatie wordt verwerkt**.

De **inhoud van de “overeenkomsten afgesloten met de gebruikers”** (opnieuw aan het werk, actief zoekgedrag naar werk, geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, opleidingsparcours, ...), de **evaluatiemodaliteiten** van de personen, de **uitgesproken beslissingen** en de **redenen achter die beslissingen** worden dan ook een **belangrijke uitdaging voor de evolutie van de bestaansonzekerheid en armoede in Brussel in de toekomst**.

DEEL IV

Welke uitdagingen stelt de automatisering van de gegevensuitwisseling en de automatisering van de sociale rechten? Welke beleidspistes stellen de bevraagde personen voor?

De automatisering van de overdracht van individuele gegevens zorgt er voor bepaalde prestaties wel voor dat de toegang tot de sociale rechten verbetert, maar die automatisering **is daarom nog niet altijd synoniem voor een automatische toekenning van de sociale rechten**. De automatisering van een recht hangt om te beginnen af van een politieke beslissing (bijv. verhoogde tegemoetkoming).

In het kader van de automatisering van de overdracht van gegevens kunnen voor personen en instellingen nog heel wat problemen opduiken, evenals tussen instellingen. **Menselijke handelingen** voor het onderhoud van databanken, voor de analyse en verwerking zijn **net zo noodzakelijk** als de

aanpassing van de systemen van elke instelling om de kwaliteit van de informatie te garanderen (correcte, geactualiseerde informatie,...) en om eventueel nieuwe manieren te bepalen om sociale rechten toe te kennen aan mensen die ervoor in aanmerking komen.

In het rapport staan heel wat ideeën voor hervormingen die door de bevraagde personen worden voorgesteld, bijvoorbeeld de herindividualisering van de sociale rechten, een universele uitkering of universeel inkomen, de universele mutualiteit, een wijziging van het economische beleid, hervormingen inzake sociale bijstand voor een heropwaardering van de statuten en de diensten; maar ook hervormingen op vlak van huisvesting en onderwijs, opleiding van burgers en actoren; of manieren om personen te helpen zoals een vereenvoudiging van de formaliteiten, procedures, reglementering, ... en manieren die moeten leiden tot een **betere effectiviteit van de rechten, wat een kwaliteitscriterium op zich moet worden, en tot een sociale bescherming voor iedereen dat wordt gegarandeerd door alle bevoegdheidsniveaus**.

WAAR VINDT U DE RAPPORTEN

Elk deel van het **Brusselse armoederapport 2016** is beschikbaar in het Nederlands en Frans **op de website www.observatbru.be** (Pauvreté/Publications/Rapports sur l'état de la pauvreté en Région Bruxelles-Capitale).

Het Thematisch rapport (katern 2) en Gekruiste blikken (katern 3) worden **in papieren vorm** in eenzelfde katern gepubliceerd.

Om een exemplaar te verkrijgen: naouassar@ggc.irisnet.be (de taal vermelden)

CONTACT

Informatie NDLS :
Sarah Luyten
sluyten@ggc.irisnet.be
02 552 01 18

Information FR :
Laurence Noël
lnoe1@ggc.irisnet.be
0476 44 06 08