



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

BRUSSELS ARMOEDERAPPORT 2016



COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE
GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE

Armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

De structuur van het Armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt bepaald door de ordonnantie betreffende het opstellen van het armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 20 juli 2006.

Die ordonnantie bepaalt dat om de 2 jaar een Armoederapport wordt gepubliceerd. Dit rapport bestaat uit 5 onderdelen die opeenvolgend worden gepubliceerd: de Welzijnsbarometer (enig katern dat jaarlijks wordt gepubliceerd), het Thematisch rapport, de Gekruiste blikken (externe bijdragen), het Brussels Actieplan armoedebestrijding en de Synthese van het rondetafelgesprek (synthese van de debatten bij de voorstelling van het rapport in het Brussels Parlement). Vervolgens formuleert de Verenigde Vergadering, op basis van de verschillende vaststellingen, aanbevelingen voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om de armoede te bestrijden.

Het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad is belast met de redactie van het rapport.

De verschillende rapporten zijn beschikbaar op de website van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (www.observatbru.be) en kunnen worden aangevraagd. Elk rapport mag worden gekopieerd, mits vermelding van de bron.

Deze publicatie bevat twee katernen:

- I. Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest
Thematisch katern van het Armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 2016
- II. Gekruiste blikken
Katern met externe bijdragen van het Armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 2016

Gelieve elke vermelding van de inhoud van het rapport als volgt te refereren:

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2017) *Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest*, Thematisch katern van het Armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 2016, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie: Brussel.

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2017) *Gekruiste blikken*, Armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 2016, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie: Brussel.

Ce document est aussi disponible en français.

Coördinatie:

Laurence NOËL
Nahima AOUASSAR

Auteur :

Laurence NOËL

Met medewerking van:

Sarah LUYTEN
Marion ENGLERT
Sarah MISSINE
David HERCOT
Miguel RWUBU
Gille FEYAERTS
Jenne VAN CORTENBERG
Murielle DEGUERRY

Vertaling:

Brussels Translation BVBA

Lay-out:

CDCS Centre de Diffusion de la Culture Sanitaire asbl :
Nathalie DA COSTA MAYA

Depotnummer:

D/2017/9334/28

Voor meer informatie:

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-hoofdstad
Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie
Louizalaan 183 – 1050 Brussel
Tel: 02/552 01 89
observat@ggc.irisnet.be
www.observatbru.be

Voor alle bijkomende informatie:

Laurence NOËL
02 552 01 50
lnoe@ccc.irisnet.be

Sarah LUYTEN
02 552 01 18
sluyten@ggc.irisnet.be

DANKWOORD

De redactie van een Armoederapport is een uitdaging die het team van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad elke twee jaar aangaat. Het is ook een collectieve verwezenlijking, in die zin dat heel veel terreinwerkers uit de openbare sector of het verenigingsleven betrokken zijn bij de specifieke aanpak van het Thematisch rapport.

Eerst en vooral danken we alle mensen die ermee hebben ingestemd een deel van hun levensgeschiedenis, hun moeilijkheden en hun reflecties over sociale onderbescherming met ons te delen voor dit rapport. We hopen dan ook dat zij zich hierin zullen vinden en we nodigen hen uit om tijdens de Rondetafel kritische bedenkingen en eventuele aanvullingen

kenbaar te maken. Dit zal immers het openbare debat voeden, om zo de overheidsmaatregelen te verbeteren op basis van de bevindingen over de uitdagingen inzake ongelijkheid in het Brussels Gewest.

Daarnaast danken we de professionals uit Brusselse instellingen, diensten en verenigingen die ons in contact hebben gebracht met mensen, die ons toegang hebben verleend tot gegevens en die een deel van hun tijd met ons hebben doorgebracht om hun analyses te delen, onze vragen te beantwoorden of op een of andere manier mee te werken. De personen die hebben deelgenomen aan het terreinwerk en/of die gegevens en informatie hielpen verzamelen maken deel uit van volgende diensten en instellingen*:

- Atelier des Droits sociaux antenne service logement, service emploi et service aide sociale
- Infor Droits
- Praatgroep voor personen in schuldbemiddeling – Steunpunt voor de diensten schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
- Medimmigrant
- Belgian Anti-Poverty Network
- L'Union des Locataires Marollienne
- asbl Diogènes vzw
- Steunpunt voor de diensten schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
- CM Sint-Michiels
- CAW Brussel
- service social de Solidarité Socialiste (SESO)
- Télé Services (sociale dienst, centrum voor gezinsplanning, schuldbemiddeling ...)
- Dienst Begeleiding Actief Zoeken naar Werk, Actiris
- ONEM.be – RVA.be – LFA.be
- Capac – hvw - hfa
- Actiris.brussels, antenne van Molenbeek
- Partena Onafhankelijk Ziekenfonds – Departement bijstand aan personen
- Services sociaux des quartiers 1030 vzw
- Mission Locale pour l'Emploi van Brussel-stad
- Mission Locale van Vorst
- FGTB
- CGSLB
- OCMW van Vorst
- OCMW van Anderlecht
- OCMW van Koekelberg
- Spullenhulp vzw
- OCMW van Etterbeek
- Centre Hospitalier Jean Titeca A.S.B.L.
- Maison Médicale Calendula
- Fédération des Maisons Médicales
- Entr'Aide des Marolles asbl
- Gaffi asbl
- Cenforgil asbl
- Constructiv
- Centre de formation Bonnevie asbl
- Collectif Alpha
- Collectif Formation Société asbl
- Le Foyer jettois
- Everecity
- Les locataires réunis
- Service d'accompagnement social aux locataires sociaux (SASLS)
- Febisp

We danken Pauline Lachard, Isaac Saelens et Cyril Wintjens voor het uitschrijven van de interviews.

Dank aan alle personen die hebben deelgenomen aan het verkennend onderzoek: Philippe Warin (Odenore – Observatoire DEs NOOn REcours aux Droits et Services), Ides Nicaise (HIVA - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving), Françoise De Boe (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting), Jacques Fierens (Université de Namur), Nursen Gunduz en Carine Vandeveld (Atelier des Droits sociaux), Brigitte Paternostre (Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie), Christine Mahy (Réseau Wallon de lutte contre la pauvreté), Annette Perdaens (la Strada), Philippe Defeyt (Institut pour un Développement Durable), Martin Wagener (la Strada), Bernadette Schaek (aDAS, Association de Défense des Allocataires Sociaux), Marie-Thérèse Casman (Université de Liège), Judith Lopes Cardozo (Infor Droits), Betty Nicaise (Federatie van de sociale diensten - Bicommunautaire), Nicolas Bernard (Facultés Universitaires Saint-Louis), Vanessa De Greef (Université Libre de Bruxelles), Bart Peeters (Brussels Platform Armoede), Elke Vandermeersch (Belgian Anti-Poverty

Network), Christelle Trifaux (Service Droits des Jeunes), Hugues Esteveny (Lire et Ecrire), Leila Maron (Solidaris), Jean-Luc Bienfet (Brulocalis), Yves Martens (Collectif Solidarité contre l'exclusion), Antoine Math (IRES - Institut de Recherches Economiques et Sociales) en Véronique Duchenne (Nationale Hoge Raad Personen met een Handicap).

We bedanken eveneens verschillende diensten voor hun gegevens: SPP Maatschappelijke Integratie, RVA, DG Personen met een handicap, FOD Sociale Zekerheid, Federatie van Brusselse OCMW's, Bruxelles Formation, VDAB, RSVZ, de arbeidsrechtbank, het Rijksregister.

Tot slot willen we iedereen bedanken voor de diverse hulp vanwege verschillende personen, diensten en instellingen die bijgedragen hebben aan de algemene reflectie en de uitwerking van het Thematisch rapport, alsook de Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie voor hun ondersteuning.

Het team van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad

* Daarnaast waren er ook een aantal personen die niet wilden dat hun dienst vermeld werd en die volledig anoniem wensten te blijven.

INHOUD

INLEIDING	6
DEEL I	
SITUATIES VAN SOCIALE ONDERBESCHERMING IN BRUSSEL VANDAAG?	8
A. Waarom het thema van sociale onderbescherming?	8
B. Veelzijdige benaderingen van non take-up	8
C. De benadering van non take-up uitbreiden naar sociale onderbescherming	9
D. Sociale zekerheid in brede zin	10
E. Armoede, recht(en) en sociale onderbescherming	11
F. Non take-up ramen?	12
G. Sociale onderbescherming vanuit het standpunt van de betrokkene	13
H. Het niet-kennen van een of meer rechten	13
I. Het niet-vragen van een of meer rechten	16
J. Geen toegang of het niet-ontvangen van een of meer rechten	20
K. Het niet-voorstellen van een of meer rechten	23
L. Het uitsluiten van een of meer rechten	25
M. Aanvullingen of verduidelijkingen van het begrip sociale onderbescherming	28
N. Tot besluit	31
DEEL II	
BENADERING VAN SOCIALE ONDERBESCHERMING VIA LEVENSDOMEINEN	34
A. Fundamentele rechten	36
B. Huisvesting, de grondslag van alle rechten	37
C. Onderwijs, opleiding en hun sterke vertakkingen naar sociale onderbescherming	49
D. Van werk naar werkloosheid en van werkloosheid naar werk: een piek in de sociale onderbescherming	57
E. Sociale onderbescherming op vlak van gezondheidszorgen	73
F. Inkomens, sociale hulp en sociale onderbescherming	88
DEEL III	
SOCIAAL-ADMINISTRATIEF TRAJECTEN, LEVENSPARCOURS EN SOCIALE ONDERBESCHERMING	107
A. Kwalitatieve analyse van de trajecten	107
B. Kwantitatieve analyse van de trajecten van drie kwetsbare groepen via het datawarehouse van de KSZ	122
C. Kwalitatieve en kwantitatieve analyses van de trajecten van de personen en sociale onderbescherming	135
DEEL IV	
UITDAGINGEN VAN DE AUTOMATISERING EN POLITIEKE VOORUITZICHTEN INZAKE SOCIALE ONDERBESCHERMING ...	137
A. Automatisering en uitdagingen van de automatisering	137
B. Vaststellingen en aanbevelingen op het terrein over het verband tussen de verwerking van de gegevens en de effectiviteit van de sociale rechten	143
C. Boodschappen over sociale onderbescherming van de ontmoette personen aan de beleidsmakers	146
BIBLIOGRAFIE	152
BIJLAGE: METHODOLOGIE	156

ALGEMENE INLEIDING

Dit Armoederapport wordt opgemaakt in het kader van de ordonnantie betreffende het opstellen van het armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 20 juli 2006, die het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad belast met de redactie ervan. Met de inzameling, de verwerking en de verspreiding van nuttige informatie wil het Armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een tijdbeeld geven van de kenmerken van armoede op het gewestelijk grondgebied.

Deze thematische studie **situeert en evalueert de sociale onderbescherming in het Brussels Gewest**, dit rapport wordt overgemaakt aan de Verenigde Vergadering, waar het onderwerp besproken wordt en eventueel aanbevelingen worden geformuleerd. De **non take-up van de sociale rechten** is een zorg voor de overheid, dit thema werd dan ook gekozen door de kabinetten van de **Brusselse ministers voor Bijstand aan personen**, coördinatoren van de permanente interkabinettenwerkgroep voor armoedebestrijding. Er bestaat veel literatuur over dit thema, ook op internationaal niveau^[1].

Het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad beschouwt de non take-up van sociale rechten en meer in het algemeen de **“sociale onderbescherming”** als een **benadering van armoede (Warin, 2009), via deze non take-up kan men de dynamiek van de verarming daarenboven beter begrijpen.**

We definiëren non take-up zoals K. Steenssens (Steenssens, 2013) die zich laat inspireren door P. Warin van het Observatoire DEs Non REcours aux Droits et Services in Frankrijk (Odenore). Deze definitie breidt de “non take-up” uit tot **elke (niet-) verwezenlijking van een openbaar aanbod van rechten en diensten** en zegt dat *“sociale onderbescherming elke situatie betekent waarin iemand zich bevindt die – om welke reden ook – geen gebruik maakt van het openbaar aanbod van rechten en diensten waarop hij aanspraak zou kunnen maken (Steenssens, 2014).”*

Dit thematisch rapport benadert de non take-up van de sociale rechten en de sociale onderbescherming vanuit verschillende invalshoeken, en plaatst ze in een context van de aanwezige bestaansonzekerheid en armoede op het gewestelijk grondgebied.

Het advies van de Economische en Sociale Raad^[2] over het **ontwerp van ordonnantie**^[3], gevraagd door Unia^[4] (Unia

2016), dat een wettelijk en geharmoniseerd kader **stelt ter bestrijding van discriminatie en ter promotie van gelijkheid**, stelt voor om op vier grote domeinen te werken: sociale bescherming, sociale voordelen, toegang tot goederen, tot diensten en leveringen, toegang tot en deelname aan economische, sociale, culturele activiteiten. Ook zij pleiten dus voor voldoende **aandacht voor de problematiek van de non take-up in de politieke agenda en de gewestelijke openbare actie.**

Overwegende het samenwerkingsakkoord voor de continuïteit van het overheidsbeleid ter bestrijding van armoede^[5], plaatst dit gewestelijk rapport zich in de lijn van de twee vorige tweejaarlijkse rapporten van het **Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting**. Die rapporten hadden betrekking op “Sociale bescherming en armoede” in 2013 en “Publieke diensten en armoede” in 2015. Ze stellen allebei transversale vragen die van ver of van dicht betrekking hebben op het thema van de sociale onderbescherming, ze gaan zowel over bevolkingsgroepen (werklozen, zieken of mensen met een beperking, gepensioneerden en toekomstige gepensioneerden, kinderen en gezinnen) als over verschillende thema’s (justitie, cultuur, kinderopvang, gezondheid, tewerkstelling, energie en water).

Conform de opdrachten van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad schetst deze editie 2016 de bestaansonzekerheid en de armoede in verband met de non take-up en de sociale onderbescherming in het Brussels Gewest.

De analyse steunt in de eerste plaats op gesprekken met mensen in een situatie van sociale onderbescherming en met professionals^[6]. Een twintigtal deskundigen werd eerst uitgenodigd voor verkennende gesprekken. Daarop volgde een onderzoek op het terrein met ontmoetingen met **26 personen** in een situatie van sociale onderbescherming en **68 eerstelijnsprofessionals**^[7] (zie Bijlage).

Die gegevens werden gekoppeld en vergeleken met de beschikbare of aangevraagde kwantitatieve gegevens en met de bestaande literatuur. Zo kon de werking van bepaalde overheidsmaatregelen geanalyseerd worden en een balans opgemaakt worden van de sociale onderbescherming en de bestaansonzekerheid van de Brusselse bevolking.

[1] Meer bepaald in Nederland met Wim Van Oorschot, in het Verenigd Koninkrijk met Paul Spicker, Blundell, in Duitsland met JR Frick, in Oostenrijk met M. Fuchs, maar ook in de Verenigde Staten. In België met het HIVA en voor een algemeen beeld in Europa, Eurofound.

[2] Advies van de Economische en Sociale Raad van 19 mei 2016 (A-2016-030-ESR) op vraag van staatssecretaris Bianca Debaets.

[3] Dit ontwerp van ordonnantie strekt ertoe bepaalde vormen van discriminatie te bestrijden en gelijke behandeling te promoten om de richtlijn houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (2000/43/EG) en die houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (2004/113/CE) om te zetten.

[4] In 2015 werd een ontwerp van ordonnantie ingediend over de gelijke toegang tot goederen en diensten, waarvoor het Brussels Gewest bevoegd is. Unia drong al

jaren aan op het aannemen van die ordonnantie, die een Europese verplichting was waarvoor het Brussels Gewest al herhaaldelijk op de vingers werd getikt door de Europese Unie. Dit gezegd zijnde, heeft Unia het Brussels Gewest gevraagd om zijn maatregelen ter bestrijding van discriminaties te herzien door, in navolging van de andere deelstaten, een raamordonnantie aan te nemen, **die alle bevoegdheden van het Gewest dekt om te voorkomen dat domeinen niet gedekt zouden zijn.** (p.60) UNIA (2016)

[5] Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten inzake de continuïteit van het beleid inzake armoede <http://www.armoedebestrijding.be/samenwerkingsakkoord.htm>

[6] Zie bijlage over de methodologie

[7] Diensten en instellingen van de Sociale zekerheid, Bijstand aan personen of andere sectoren (huisvesting en opleiding).

Het **eerste deel** legt het gekozen kader van de studie vast. De definitie van het Observatoire Des NON-REcours aux Droits et Services in Frankrijk werd aangevuld met de brede visie van het HIVA over het thema (Steenssens et al., 2007). Mensen erkennen zich in de typologie en hebben de verschillende vormen geïllustreerd met situaties uit het verleden of het heden. Dit deel geeft het woord aan **de mensen die hun rechten niet kennen, die hun rechten niet vragen, die geen toegang hebben tot hun rechten, die uit hun rechten zijn uitgesloten en aan wie de rechten soms niet worden aangeboden**. Het bevat ook een samenvatting van de kritische standpunten over de gebruikte definitie.

In het **tweede deel** worden meer specifieke factoren van **onderbescherming en bestaansonzekerheid in verscheidene “belangrijke levensdomeinen”^[8]** benadrukt. Dit deel illustreert ook situaties en bepaalde modaliteiten van de (on)doeltreffendheid van één of meerdere belangrijke prestaties op basis van de **fundamentele rechten voor kansarmen**. De **invalshoek van de prestaties** is een ander uitgangspunt om de talrijke facetten van de non take-up en van de sociale onderbescherming te vatten. In de continuïteit van de publicaties van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, met een multidimensionale visie op armoede, werden enkele “belangrijke levensdomeinen” zoals inkomen, opleiding, tewerkstelling, huisvesting, gezondheid en participatie al systematisch onderzocht in de **Welzijnsbarometer** (katern 1 van het Armoederapport). Die domeinen worden eveneens in dit Thematisch rapport (katern 2) onder de loep genomen waarin cijfergegevens worden verrijkt met **niet-kwantificeerbare aspecten**. De participatieve benadering van rechtstreeks betrokkenen onthult ook **andere indicatoren van bestaansonzekerheid** rond het thema.^[9]

Het **derde deel** vermeldt meer algemene uitdagingen op basis van de **analyse van de trajecten van personen in een situatie van onderbescherming**. Hoe luiden de analyses van de mensen en van de actoren, verankerd in de Brusselse instellingen? Welke lessen op een tussenniveau voor ons gewestelijk beleid? Welke inzichten leveren de longitudinale analyse van drie kwetsbare groepen via de gegevens van de datawarehouse van de Kruispuntbank Sociale zekerheid op?

Het **vierde deel** vermeldt verscheidene **valstrikken van de automatisering voor de effectiviteit van de rechten van kansarme Brusselaars** om een verergering van de situatie te voorkomen. Er is een samenvatting **van aanbevelingen voor beleidsmakers geformuleerd door alle geïnterviewde personen**.

Het thematisch rapport: katern 2 van het Armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Een samenvatting van (het eerste deel van) dit thematisch katern is beschikbaar in beide landstalen op de website van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad.

Gekruiste blikken: katern 3 van het Armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Gekruiste blikken (katern 3) verzamelt bijdragen van representatieve actoren (zoals federaties) of actoren die rechtstreeks betrokken zijn bij de bijstand aan personen in Brussel. Ze staan in nauw contact met het bestudeerde thema en geven ons diepgaande en aanvullende analyses in het kader van de strijd tegen de sociale ongelijkheid met het oog op het debat in het Brussels Parlement tijdens het rondetafelgesprek.

[8] We hebben de dimensie participatie helaas niet kunnen bestuderen in dit rapport.

[9] Katern 3, Gekruiste blikken, zamelt de standpunten in van bepaalde sleutelactoren, het Actieplan katern 4 is een politiek document en katern 5 vermeldt alle kritiek en debatten naar aanleiding van de voorstelling van het Rapport. Elk katern biedt op zijn manier een bijdrage tot de reflectie van iedereen, tot het nemen van politieke maatregelen teneinde ongelijkheid en armoede in Brussel terug te dringen.

DEEL I

SITUATIES VAN SOCIALE ONDERBESCHERMING VANDAAG IN HET BRUSSELS GEWEST

In dit eerste deel van het Thematisch rapport vindt u niet alleen een inleiding op het thema, maar gaan we concrete situaties van sociale onderbescherming ook van heel nabij bekijken.

A. WAAROM HET THEMA VAN SOCIALE ONDERBESCHERMING?

In het Brussels Gewest hebben verschillende actoren op het terrein (activiteitsverslagen van verenigingen en federaties, memoranda, Brusselse armoederapporten, Groenboek over de toegang tot gezondheidszorg, werk van de sociale coördinaties van de OCMW's ...) de problematiek van sociale onderbescherming vastgesteld en is er een terugkerende politieke bezorgdheid over het fenomeen "*sherwoodisering*"^[10]. Hieruit vloeide de keuze voor het thema van "sociale onderbescherming" voort^[11].

Er is een opkomst van het fenomeen van "non take-up" als publiek probleem in sommige buurlanden en het werk van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting rond sociale bescherming en een nota van hun hand van 2013 over de "Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale Staat" beval aan om "*de reflectie verder te zetten rond non-take up en zich te buigen over de verschillende oorzaken van deze realiteit*" (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013b, p. 49).

Voor het Brussels Gewest bestaat er slechts zeer weinig documentatie over non take-up bij uitkeringsgerechtigden.

Een globale studie van dit fenomeen toont hoe het niet-opnemen van rechten een weerslag heeft op effectieve of potentiële precarisering en verarming van de bevolking. De non take-up vertelt zowel iets over de organisatie van de gezondheids- en sociale voorzieningen als over de levensomstandigheden van de betrokken personen en ze weerspiegelt de verhouding tussen sociale rechten en armoede en haar evolutie in het Gewest.

Een deel van de Brusselse bevolking wordt niet bereikt door de "sociale radars". Het komt er dus op aan beter te begrijpen hoe, waarom en op welk moment personen bestaansonzeker worden in deze context, om zo de beste pistes te identificeren en aanbevelingen te formuleren.

[10] Volgens B. Van Asbroeck is "*sherwoodisering*" een "*prospectief concept*" dat verwijst naar een "*slecht begrepen fenomeen, hypothetisch en interpellierend (...) een afhaken enerzijds van een steeds groter deel van de bevolking*" (Van Asbroeck, 2016).

[11] Het werk van I. Nicaise aan het HIVA van de KULeuven is een van de eerste onderzoeken naar het fenomeen van sociale onderbescherming.

B. VEELZIJDIGE BENADERINGEN VAN NON TAKE-UP

Om te beginnen is er het fenomeen van "*niet-gebruiken*", een concept dat vaak onder de naam non take-up opduikt in de jaren 1970-1980 en het voorwerp is van vele studies, zowel in de Angelsaksische landen als in Nederland met onder meer de studie van Wim Van Oorschot, één van de grondleggers van dit fenomeen op Europees niveau.

Er wordt op veel verschillende manieren onderzoek gedaan naar het fenomeen. De orthodoxe benadering van non take-up bestudeert voornamelijk de financiële uitkeringen. Deze school bekijkt o.a. het niet-claimen van financiële uitkeringen vanuit een kosten-baten analyse. In dit geval zijn het individuele factoren en gedragsmodellen die een verklaring bieden voor het fenomeen van non take-up; een individu zou dan geen aanspraak maken op zijn rechten omdat de kosten voor hem/haar te groot zijn.

Vanaf 1996 formuleerden sommige auteurs bedenkingen bij deze orthodoxe benadering, zoals ook **Antoine Math en Wim van Oorschot**: "*Bovendien wordt vaak vastgesteld dat grote delen van de uitkeringsgerechtigde personen bepaalde uitkeringen niet ontvangen. Eigenlijk gedragen vele personen die recht hebben op sociale uitkeringen zich niet als geïnformeerde, rationele en berekende individuen, en heeft slechts een minderheid van de personen die een uitkering waarvoor ze in aanmerking komen niet ontvangen daar bewust aan verzaakt.*" (Van Oorschot et al., 1996)

Er bestaan vele benaderingen naast elkaar: econometrische modellen die de efficiëntie van de programma's voor sociale steun evalueren (Bargain et al., 2010). Sommige ramingen tonen een sterkere en negatieve impact van de **non take-up** in de lagere inkomensklassen aan (Matsaganis et al., 2008).

Het model met drie niveaus van Wim Van Oorschot bracht enige structuur in het onderzoek naar het fenomeen van non take-up. Er is het niveau van de gebruiker of de "klant", dat van de administraties (praktische en organisatorische schikkingen, houding van de ambtenaren en praktijken) en dat van het beleid/politiek (geheel van regels en middelen zoals vastgesteld door de wetgever) (Van Oorschot, 1996). Tevens maakt hij een onderscheid tussen primaire en secundaire, gedeeltelijke en volledige en ook tijdelijke en blijvende non take-up. Wat betekenen die verschillende vormen van non take-up? Een typologie^[12] van het Odenore (Observatoire des non-

[12] Deze typologie was te lang om ze voor te leggen aan de respondenten in het kader van onze terreinanalyse.

recours aux droits et services) bevat de meeste in de literatuur geïdentificeerde en gebruikte vormen (Odenore, 2010):

- **primaire non take-up:** een uitkeringsgerechtigde krijgt een uitkering niet omdat hij daartoe geen aanvraag heeft ingediend;
- **secundaire non take-up:** een uitkeringsgerechtigde vraagt een uitkering aan, maar krijgt ze niet;
- **gedeeltelijke non take-up:** een uitkeringsgerechtigde vraagt een uitkering aan maar krijgt er slechts een deel van;
- **volledige non take-up:** een uitkeringsgerechtigde vraagt een uitkering aan maar ontvangt niets;
- **cumulatieve non take-up:** een voor diverse uitkeringen in aanmerking komende persoon krijgt deze niet;
- **tijdelijke non take-up:** doet zich voor tussen het ogenblik waarop iemand een uitkeringsgerechtigde wordt en het moment waarop de betrokkene een uitkering vraagt;
- **blijvende non take-up:** doet zich voor wanneer een persoon een uitkering niet vraagt tussen het ogenblik waarop hij een uitkeringsgerechtigde wordt en het ogenblik waarop de betrokkene dat niet meer is;
- **frictionele non take-up:** te wijten aan de onvolledige betaling van de uitkeringen terwijl er rechten open staan;
- **quasi non take-up:** een persoon voldoet aan alle voorwaarden behalve aan die met betrekking tot zijn/haar gedrag; had de betrokkene kennis gehad van de uitkering en de toegangsvoorwaarden, dan zou hij/zij het gewenste gedrag aannemen om in aanmerking te komen.

Onder de vele definities van het fenomeen van non take-up van sociale rechten heeft het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn gekozen voor een ruime definitie en spreken we in het algemeen van niet-gebruiken. Zo wordt de aandacht gevestigd op de sterke banden tussen onderbescherming en verarming en wijzen we erop dat de personen in een bestaansonzekere situatie al te vaak onzichtbaar worden.

C. DE BENADERING VAN NON TAKE-UP UITBREIDEN NAAR SOCIALE ONDERBESCHERMING

Naast alle ramingen op basis van verschillende technieken, de econometrische modellen en de kwalitatieve studies aan universiteiten of op initiatief van de overheid is het fenomeen van niet-claimen, **volgens P. Warin, voornamelijk een sociaal feit**^[13].

In het jaarboek 2013 over armoede in België onderstreepte Steenssens K.: *“Sinds een tweetal decennia neemt in wetenschappelijk onderzoek de aandacht voor de problematiek van onderbescherming beduidend toe. Deze groeiende aandacht voor onderbescherming gaat gepaard met toenemend empirisch bewijs dat niet-gebruik een omvangrijk sociaal fenomeen betreft (...) Bij onderzoekers is het idee gegroeid dat het om een maatschappelijk probleem gaat, en wel om de volgende*

redenen (zie onder meer Kayser & Frick, 2000, Hernanz et al., 2004, Fuchs, 2009). Ten eerste drukt niet-gebruik de ondoeltreffendheid van het sociaal beleid uit. De doelstellingen zoals het terugdringen van de armoede, worden niet (volledig) bereikt. Er wordt gefaald in het voorzien van een vangnet voor wie daar nood aan heeft. Ten tweede, treden er ongerechtvaardigde ongelijkheden op tussen de personen die aanspraak kunnen maken op de rechten en diensten, zoals wanneer enkel de beter geïnformeerden hun rechten laten gelden en niet zozeer diegenen die dit het meest nodig hebben (...)” (Steenssens, 2013).

Volgens Van Oorschot en Warin dient men de orthodoxe visie op het fenomeen van non take-up te verbreden. Het probleem bestaat immers, ook al is het niet mogelijk de betrokken bevolkingsgroep precies af te bakenen. De ramingen zijn inderdaad nooit voldoende nauwkeurig (cf. infra).

Volgens Warin laat de basistypologie (niet kennen, niet vragen en geen toegang tot de rechten) toe om enerzijds het vrijwillig aspect van het niet-gebruiken aan te tonen, maar ook het begrip “non take-up” te verfijnen als **“een sociale relatie tot het openbare aanbod en tot haar instellingen die instaan voor dit aanbod”**. Deze sociale verhouding laat zich in het Brussels Gewest moeilijker vatten, gelet op de grote verscheidenheid aan diensten, overheidsinstellingen en semiopenbare organisaties die handelen in het domein van de sociale bescherming (zie infra). Het is deze onduidelijke sociale relatie ten aanzien van de Brusselse openbare en semiopenbare instellingen die naar voren komt in Deel II waar we het hebben over meerdere uitkeringen op verschillende niveaus met betrekking tot enkele essentiële domeinen van het leven. Er worden vragen gesteld bij de effectiviteit en de relevantie van de systemen en er wordt dieper ingegaan op de belangen op het vlak van management, organisatie en politiek (cf. Deel III).

Ondanks alles hebben we deze benadering gekozen als werkkader, **door het niet-gebruik te bevragen bij de actoren stellen we immers de kwetsbare, arme en uitgesloten personen centraal in de vraagstelling rond het openbaar aanbod (Warin, 2010)**. Deze werkwijze convergeert met een van de inherente doelstellingen van het proces van het Brussels armoederapport en de opdrachten van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn.

Op basis van de inbreng van het Observatoire DEs NOOn REcours aux Droits et Services (Odenore) en andere hebben we sociale onderbescherming gepredefinieerd aan de hand van vijf situaties waarin een uitkeringsgerechtigde zijn rechten niet geniet.

Aan de ondervraagde personen (zowel personen in een situatie van sociale onderbescherming als hulpverleners) hebben we de onderstaande tabel getoond:

[13] Het niet-claimen is een sociaal feit, meer bepaald als gevolg van zijn frequentie binnen de bevolking, zijn uitwendigheid (het dringt zich op aan personen) en zijn historiciteit daar het een publiek probleem wordt (Warin, 2010).

Verschillende vormen van situaties van "sociale onderbescherming"
NIET-KENNEN de persoon kent het recht niet Bv.: "Ik ken (kende) dit recht niet ..."
NIET-VRAGEN de persoon kent het recht (en komt er voor in aanmerking) maar dient geen aanvraag in Bv.: "Ik wil dit recht niet vragen, ..."
GEEN TOEGANG de persoon kent het recht en heeft het aangevraagd, maar krijgt het niet Bv.: "Ik heb dit recht aangevraagd, maar ik krijg het niet ..."
NIET-VOORSTELLEN wanneer een tussenpersoon een recht niet aanbiedt aan iemand die er wel in aanmerking voor komt Bv.: "Men heeft me niet gezegd ..."
UITSLUITING VAN RECHTEN wanneer er een proces is van uitsluiting van sociale rechten ... Bv.: "Ik heb niet langer recht op deze hulp ..."

Bij de situaties van geen kennis, **geen vraag, geen ontvangst / geen toegang** hebben we **geen voorstel**^[14] maar ook **uitsluiting**^[15] van de rechten gevoegd om het fenomeen van sociale onderbescherming in het Brussels Gewest zo ruim mogelijk te documenteren.

Vanaf welk ogenblik verkeert iemand in een situatie van non take-up? Er bestaan belangrijke tijdsgebonden effecten in verband met niet-gebruiken. Afbakenen is moeilijk, het fenomeen bestaat zodra er sprake is van een prestatie (financieel of een dienst), maar de situaties evolueren en het is niet mogelijk de personen te vatten die er geen gebruik van maken (Warin, 2010).

Dit thematisch rapport is gebaseerd op een brede definitie. Deze definitie wordt toegepast om verschillende situaties te onderzoeken, op meerdere fundamentele rechten, en licht het fenomeen toe op verschillende manieren. Het situeert zich tussen, enerzijds, **administratieve benaderingen** die een oplossing zoeken voor de problemen van "niet-kennen" en "geen toegang" (**manieren om het recht toe te kennen**) en die vragen stellen bij de efficiëntie en, anderzijds, **begrijpende benaderingen** die vooral rekening houden met de situatie van "niet-vragen" (**manieren waarop het recht is ontworpen/opgebouwd**) en vragen stellen bij de relevantie (Warin, 2010).

Algemeen heeft het fenomeen van non take-up niet alleen betrekking op financiële prestaties maar **ook op dienstverlening**.

[14] Het "niet verstrekken" is een geval dat P. Warin toevoegde in het artikel "Le non-recours aux prestations sociales : quelle critique du ciblage ?", in "Accessibilité et non-recours aux services publics" in het tijdschrift *Politiques sociales* uit 2014.

[15] Uitsluiting is een begrip dat vaker voorkomt in de werking van de overheid dan in de wetenschappelijke literatuur waar het voorwerp is van discussie in zijn gebruik als categorie (Castel, Palier, Paugam, Didier).

D. SOCIALE ZEKERHEID IN DE BREDE ZIN

In een van zijn publicaties brengt de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties^[16] 30 aanbevelingen samen, bestemd voor alle landen, met als doel de toegang tot sociale bescherming te verbeteren met het oog op een ontwikkeling van de mensenrechten. Er wordt een positieve link gelegd tussen ontwikkeling van de mensenrechten en sociale bescherming met als doel de bestaanszekerheid te verhogen. Sociale bescherming omvat sociale zekerheid, ze zijn nauw met elkaar verbonden.

De begrippen "**sociale zekerheid**" en "**sociale bescherming**" worden er gezien als synoniemen^[17] en uit meerdere voorbeelden blijkt dat verschillende soorten prestaties^[18] een vorm van bescherming uitoefenen op de mensenrechten en personen in situaties van armoede (World Social Security Report 2010/2011).^[19]

Het idee van "**sociale bescherming**" of "**sociale zekerheid**" wordt ook gebruikt in de betekenis van het **Handvest van de sociaal verzekerde**^[20] dat zich richt tot alle organen van de sociale zekerheid en dat de verhouding tussen de burgersgebruikers en de professionelen van de openbare diensten nader beschrijft. Neven verklaart: "*Het bevat een reeks algemene plichten en codificeert bepaalde principes inzake goede bestuur die in acht dienen te worden genomen door individuele beslissingen betreffende de toekenning, de herziening of de intrekking van de sociale prestaties.*"

De "sociale zekerheid" in de juridische betekenis omvat "alle instellingen die deelnemen aan het beheer van de sociale zekerheid" of aan de betaling van de prestaties die er deel van uitmaken", of "**de domeinen van de sociale zekerheid van de openbare en privésector**"^[21], **de niet-bijdragende stelsels**

[16] "The Human Rights Approach to Social Protection", gepubliceerd in 2012, stelt de mensenrechten voor als een echt werkkader om sociale bescherming te ontwikkelen. Beschikbaar op de website van het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties.

[17] *Social protection measures secure protection against, inter alia: a) lack of work-related income (or insufficient income), caused by sickness, disability, maternity, employment, injury, unemployment, old age, or death of a family member; b) lack of access or unaffordable access to health care; c) insufficient family support, particularly for children and adult dependants; d) general poverty and social exclusion.*

[18] "*These social protection measures include e.g.: cash transfer schemes, public work programmes, school stipends, unemployment or disability benefits, social pensions, food vouchers and food transfers, user fee exemptions for health care or education, subsidised services.*"

[19] Alsook alle bijkomende voordelen bij de socialezekerheidsprestaties die de fondsen voor bestaanszekerheid toekennen; alle regels betreffende de inning en invordering van de bijdragen en andere financieringsbronnen van de sociale zekerheid (Funck, 2014).

[20] In werking getreden op 1 januari 1997 en resultaat van het initiatief van parlementsleden die gevoelig zijn voor het idee dat "het niet meer dan normaal is mensen de kans te bieden hun sociale rechten te genieten die ze niet kennen". Parlementaire documenten van de Kamer, zitting 19, 1991-1992, nr. 353/1, p. 1. Zin afkomstig uit een nota van J.-F. Neven, "La Charte de l'assuré social : un outil méconnu au service de l'effectivité des droits".

[21] De prestaties van de aanvullende verzekering in de gezondheidszorg die de ziekenfondsen toekennen maken geen deel uit van het toepassingsgebied.

met inbegrip van de sociale bijstand" (Funck, 2014). Daar zijn heel wat instellingen bij betrokken:

- de openbare organen van het beheer van de sociale zekerheid (bv. RSZ, RIZIV, RVP, RVA)
- de federale overheidsdiensten belast met het beheer of de betaling van de sociale prestaties (bv. de dienst voor uitkeringen aan gehandicapten)
- de andere overheidsadministraties die belast zijn met dezelfde opdracht (bv. de OCMW's)
- de private organen die deelnemen aan het beheer of de betaling van de sociale prestaties (bv. de verzekeringsmaatschappijen "arbeidsongevallen")
- de meewerkende instellingen van sociale zekerheid, i.e. de instellingen van privaatrecht die erkend zijn om mee te werken aan de toepassing van de sociale zekerheid^[22] (bv. de ziekenfondsen, de kassen voor betaling van de werkloosheidsuitkeringen ...)
- het fonds voor bestaanszekerheid

De uitdrukking "**sociale zekerheid**" verwijst zowel naar de prestaties in verband met de belangrijkste domeinen^[23] als naar de sociale hulpverlening in de brede betekenis (bv. de gesubsidieerde diensten in het kader van de bijstand aan personen of de ambulante sector maar ook bepaalde overheidsdiensten) op het Brussels grondgebied.

E. ARMOEDE, RECHT(EN) EN SOCIALE ONDERBESCHERMING

Georg Simmel vestigde als eerste de aandacht op het feit dat door het bijstandsbeleid **de armen gedefinieerd werden als "beroep doende op de bijstand"**, maar wees ook op het feit dat er sommige personen in armoede hiervan geen gebruik (kunnen) maken, hij bracht non take-up dus al vroeg aan als aandachtspunt. *"Deze determinaties zijn zeker niet toepasselijk op alle armen in het algemeen, maar lijken slechts betrekking te hebben op een deel van hen: de begunstigen van de bijstand. Er blijven nog heel wat armen over die helemaal geen hulp krijgen, wat een bewijs vormt van de betrekkelijkheid van het concept "armoede". Arm is hij die over onvoldoende middelen beschikt om zijn doel te bereiken."* (Simmel, 1908).

In "Les pauvres et le droit" maakt Sophie Dion-Loye een onderscheid tussen **enerzijds het recht van de armen en anderzijds "de armen" in hun relaties tot de rechten**. Ze herneemt een definitie die niet ver afwijkt van Simmel en omschrijft als arme *"hij die niet de middelen heeft die hij nodig zou hebben om aan zijn noden te voldoen (...). De bijstand die de gemeenschap belooft hem te bieden ..., maakt van hem een voorwerp van de actie van de groep."* (Dion-Loye, 1997). **Het toegekende recht creëert het stigmatiserende beeld van "de arme"**.

Deze definitie van armoede op basis van het "statuut" van uitkeringsgerechtigde en van de rechten waarop iemand aanspraak kan maken is relatief. Terwijl "de arme" de persoon is "die vraagt", die geen andere keuze heeft dan "bijstand te genieten", geeft deze definitie toelichting bij de houdingen en gedragingen van verafstandelijking ten aanzien van meerdere sociaaleconomische statuten, de toegenomen moeilijkheden voor de personen om te durven vragen, hun aanvraag op de voet te volgen, "zich te identificeren" met "de figuur van de arme"...

De non take-up is echter ook dubbelzinning vanuit deze invalshoek. Door "de arme" te definiëren via de toegekende openbare steun wordt er een drempel om steun te vragen ingebouwd (cfr. Infra en deel II).

Deze "definitie van de arme" door de toegekende openbare steun vormt zeker een obstakel voor de vraag (cf. infra en Deel II), er zijn dus personen zijn rechten niet doet gelden of daar niet in slaagt, ook al voelen ze daartoe de behoefte. **Het is paradoxaal dat personen die een recht zouden kunnen genieten dat recht niet genieten**.

De analyse van het "niet-gebruiken" vertegenwoordigt een benadering van armoede^[24] en mag niet beperkt blijven tot de analyse van de rechten op financiële prestaties. In een Belgisch kader herneemt K. Steenssens dit idee voor het onderzoek naar de non take-up van rechten en diensten ze integreert *"een verscheidenheid van overheidsdiensten met betrekking tot sociale steun, sociale en collectieve actie (inzonderheid mechanismen van begeleiding en bemiddeling), maar ook openbare diensten en overheidsinstellingen, los van hun verplichte, alternatieve of contingente aard. Om die reden hebben we het over "non take-up van de rechten en diensten". Er dient ook rekening te worden gehouden met de in aanmerking komende groepen, maar ook met zij die dit statuut verliezen, deze verandering heeft voor hen immers uitgestelde gevolgen inzake non take-up. Aldus is de initiële definitie van non take-up gewijzigd: zo verwijst non take-up nu naar elke persoon die – hoe dan ook – geen gebruik maakt van een aanbod vanwege de overheid, van rechten en diensten, waarop die persoon aanspraak zou kunnen maken"* (Warin, 2010).

Het verband tussen armoede en sociale onderbescherming laat zich niet zo eenvoudig vatten. Sommige personen verkeren in een situatie van sociale onderbescherming, maar beschikken over voldoende middelen om te leven (materiële en financiële middelen, netwerken ...). Andere personen worden zeer kwetsbaar, maar slagen erin het hoofd boven water te houden via andere kanalen en vragen geen sociale hulp. Nog anderen worden nog kwetsbaarder of verkeren in een situatie van armoede, vragen geen steun of doen dat wel maar krijgen er geen.

Enerzijds probeert het recht "de arme" te definiëren, anderzijds kan het recht ook uitsluiten en "onderbeschermen" daar het niet automatisch in werking treedt en de toekenning vaak ingewikkeld is (cf. Deel II).

[22] Opgelet, zijn echter niet inbegrepen: de sociale secretariaten van werkgevers en de tarifieringsbureaus van de apothekersverenigingen.

[23] Ongeacht of ze federaal of geregionaliseerd zijn.

[24] Meer bepaald in haar artikel "Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux" uit 2010.

D. Lochak toont deze uitsluitingsvormen in het recht of door het recht: “Om te beginnen kan men een onderscheid maken tussen onzichtbaarheid in het recht en onzichtbaarheid –of veeleer het onzichtbaar maken - door het recht. Er zijn personen naar wie het recht niet omkijkt, die het niet kent, en personen die het recht sociaal “onzichtbaar” helpt maken door uitsluiting te genereren of al bestaande uitsluiting te versterken. Ten eerste moeten we ons dus afvragen wat het recht dekt of, daarentegen, negeert of verbergt, en moeten we ons vragen stellen over de wijze waarop juridische zichtbaarheid en sociale onzichtbaarheid opgebouwd zijn en, tot slot, over de verhoudingen tussen juridische categorisering en sociale representaties. (...) Ten tweede moet er aangetoond worden tonen **hoe de tenlasteneming door het recht – de juridische zichtbaarheid - mechanismen van sociale onzichtbaarmaking kan inhouden of, integendeel, kan leiden tot de re-integratie van de onzichtbaren [25] op het sociale spelbord.”**^[26] (Lochak, 2008)

Dit verband tussen armoede en sociale onderbescherming, dat tijdens de gesprekken aan bod is gekomen, heeft uitgewezen dat de meeste hulpverleners en ondervraagde personen (duidelijk) van mening zijn dat kwetsbare personen of personen in een situatie van armoede meer werden getroffen door sociale onderbescherming of een groter risico liepen om op een gegeven ogenblik in een situatie van sociale onderbescherming te belanden.

F. NON TAKE-UP RAMEN?

Ruime cijferingen van de non take-up volgens prestatie

In 2004 werden er hoge potentiële verhoudingen van “klassiek niet-gebruiken” geraamd in de OESO-landen: “*Despite these methodological differences, and the very few OECD countries for which estimates are available, the evidence reviewed in this paper suggests that low take-up of welfare benefits occurs both across countries and programmes. Estimates typically span a range of between 40 % and 80 % in the case of social assistance*

[25] Volgens Danièle Lochak verwijst de term “onzichtbaren” niet alleen naar personen die men niet ziet, omdat ze te zeer in de marge leven, personen die men niet wenst te zien, personen van wie de zichtbaarheid stoort, maar – zo benadrukt ze – “ook de wijze waarop het recht de “onzichtbaren” benadert en behandelt, is veelvormig”.

[26] Anderen hebben eveneens gekozen voor een houding die toelaat sommige van de gevolgen van de wetswijzigingen te zien. Zo ook V. De Greef die zich in haar werk “Droit au travail et troubles mentaux. Une analyse critique des exclusions et des inclusions par le droit et assurance chômage et en aide sociale” gebaseerd op D. Lochak. Enerzijds zijn er “mechanismen van uitsluiting of inclusie uitgevaardigd door juridische teksten” (De Greef, 2016a), anderzijds zijn er ook mechanismen “die het resultaat zijn van praktijken in verband met de toepassing van de wet (bv. de praktijken van de administraties en de rechtspraak). In dit opzicht maken we het onderscheid tussen het “expliciete” en het “impliciete” karakter van de uitsluitingen en inclusies in het recht door ons te inspireren op het onderscheid tussen de “expliciete” en “impliciete” uitsluitingen zoals uitgewerkt door D. Lochak” (Ibid.). Volgens V. De Greef “zijn de expliciete mechanismen die welke waarin een wet- of regelgevende tekst voorziet, terwijl impliciete mechanismen het resultaat zijn van het stilzwijgen van de tekst of van een praktijk van de overheid die niet in een tekst is geformaliseerd”.

and housing programmes, and between 60 % and 80 % for unemployment compensation.” (Hernanz et al., 2004) Het Brussels Gewest ontkomt waarschijnlijk niet aan deze werkelijkheid.

In een rapport van 2015 “Toegang tot sociale uitkeringen: vermindering van het niet-claimen” situeert Eurofound de non take-up in Europa op ten minste één derde van de bevolking die in aanmerking komt om ten minste één recht te genieten:

“This study identifies recent estimates of non-take-up in 16 Member States that vary considerably in terms of welfare state design. The study argues that it is likely that non-take-up is also an issue in the other 12 Member States. Estimates suggest that in each of the Member States identified, there is at least one type of benefit for which over one-third of people who are entitled to it do not receive it. Non-take-up is an issue for a broad range of benefits and is not restricted to those that are meanstested.”

Schattingen van de non take-up op een gegeven ogenblik of in een periode zijn afhankelijk van de wettelijke, politieke en administratieve context, van de bestaande medisch-sociale voorzieningen, het type beschikbare gegevens, het type prestatie en de uitkeringsgerechtigden die er aanspraak op kunnen maken.

Is het mogelijk de non take-up te kwantificeren?

Volgens Benjamin Vial is de berekening van een percentage van non take-up gebaseerd op **twee factoren: enerzijds het in aanmerking komen, anderzijds het gebruiken.**

“Het is nodig subpopulaties te creëren ten aanzien van elk van beide factoren, onafhankelijk ten opzichte van elkaar. Bijgevolg kunnen we een onderscheid maken tussen: - Het geheel van de personen voor wie de prestatie is bestemd; ten aanzien van degenen voor wie ze niet is bestemd (eerste pijler van het in aanmerking komen). En: - Het geheel van de personen die de prestatie genieten; ten aanzien van degenen die ze niet genieten (tweede pijler van het claimen)” (Vial, 2010).

Om de graad van non take-up te berekenen moet het aantal personen gekend zijn die in aanmerking komen voor een prestatie, en het aantal personen die effectief van de prestatie genieten.

Het is echter bijzonder moeilijk het “in aanmerking komen” te definiëren en te kwantificeren:

Eigenlijk gaat de targeting van het openbare aanbod zelden gepaard met nauwkeurige en betrouwbare schattingen van het publiek dat potentieel betrokken is. De grens voor het in aanmerking komen is immers niet waterdicht en aan schommelingen onderhevig. Hierover gaat het grootste deel van de methodologische vragen betreffende de relevantie en de betrouwbaarheid van de klassieke schatting van het percentage non take-up. In tegenstelling met de orthodoxe opvatting (“iemand is al dan niet uitkeringsgerechtigd”), is het in aanmerking komen voor een aanbod vanwege de overheid in werkelijkheid niet altijd gemakkelijk vast te stellen. (...) Als gevolg van de complexiteit, de evolutie en de veelheid aan criteria van in aanmerking komen om toegang te hebben tot het overheidsaanbod is hun

toepassing gewoonlijk eerder vaag en subjectief. Vaak heeft het lokale niveau een beoordelingsmarge als gevolg van de onnauwkeurigheid van de criteria (Vial, 2010).

Deze vaststellingen relativiseren de schattingen op nationaal, Europees en internationaal niveau en pleiten voor ramingen op lokaal niveau. Het Gewest zou gemeenschappelijke voorwaarden voor datacollectie kunnen ontwikkelen. Daarenboven is de toekenning van de rechten lang niet eenduidig en eenvormig, het in aanmerking komen voor een recht heeft dus altijd een subjectieve dimensie. Het ramen van de non take-up moet overigens worden aangepast aan de wetgevende, politieke en reglementaire context met vele niveaus om nauwkeurige percentages van non take-up te berekenen voor prestaties op gewestelijk niveau.

Graad van non take-up voor het Brussels Gewest?

Vandaag is het door een gebrek aan statistische gegevens, de regelmaat van bijwerking en de termijn voor ontvangst niet mogelijk een graad van non take-up in Brussel op een tijdstip T vast te stellen. Ongeacht de verleende dienst of de financiële prestatie is er een groot tekort aan ramingen van het aantal Brusselaars (m/v) die potentieel in aanmerking komen.

Het zou echter zinvol zijn een balans op te maken van de ontbrekende gegevens of om gegevens te vinden die toelaten tendensen en hypothesen af te leiden, bijvoorbeeld in termen van "potentieel niet-gebruiken"^[27] zoals de raming van groepen die in overdreven mate zijn blootgesteld aan sociale onderbescherming (cf. Delen II en IV). Die gegevens zouden het mogelijk maken mogelijke evoluties van precarisering en armoede in Brussel zichtbaar te maken en te voorspellen.

Sommige actoren bezitten wettelijke bevoegdheden en gegevens (cf. bijdragen van Solidaris en van het Forum Brussel contre les inégalités sociales in de Gekruiste blikken), maar hun beschikbaarheid, hun structuur (variabel, categorieën, frequenties, tijdelijke eenheden...), hun retrospectieve relevantie (termijn om ze te verkrijgen en vervolgens om ze te verwerken en te analyseren) en hun representativiteit (bruikbare steekproeven voor het Brussels Gewest, ...) hebben tot gevolg dat het moeilijk is snel meerdere percentages vast te stellen of ramingen te maken.

De statistische gegevens zijn extreem verspreid en zijn soms weinig representatief, meer bepaald voor het Brussels Gewest, zodat een deel van de bevolking dat potentieel in aanmerking komt afwezig blijft in de statistieken. Bovendien kunnen, voor een soortgelijke prestatie, de methoden van gegevensinvoer van verschillende actoren (federale organisaties, ziekenfondsen,

vakbonden, OCMW's ...) sterk verschillen van de ene tot de andere instelling en zelfs van de ene tot de andere dienst.

G. SOCIALE ONDERBESCHERMING VANUIT HET STANDPUNT VAN DE BETROKKENE

De typologie werd voorgelegd aan de 94 personen die we hebben ontmoet. Zij situeerden zich ten aanzien van deze definitie en deze situaties van sociale onderbescherming.

Kort gezegd hebben we geprobeerd te begrijpen hoe en waarom sommige Brusselaars, zowel mannen als vrouwen, **hun rechten niet-kennen, niet-vragen, niet-ontvangen, van bepaalde specifieke rechten worden uitgesloten of waarom bepaalde rechten hun niet worden voorgesteld.**

In de volgende hoofdstukken staan enkele citaten van de personen die in dergelijke situaties verkeren en die zich al dan niet hebben herkend in deze categorieën.

Sommige van onze respondenten hadden de keuze, andere hebben geen andere keuze dan te vragen naar sociale hulp. Een deel van deze personen vraagt hun sociale rechten niet, heeft er geen toegang toe of wordt ervan uitgesloten.

In het algemeen hebben de personen die we hebben ontmoet al deze vormen herkend, of het nu gaat om de "gebruikers" dan wel om de hulpverleners. Sommige van de personen die we hebben ontmoet, herkennen zich in **verschillende types van onderbescherming**. Meerdere personen hebben de ene na de andere vorm of meerdere vormen tegelijk doorlopen. Er zijn **"aaneenschakelingen" van verschillende types** van onderbescherming in de tijd.

Deze verschillende vormen geven **situaties weer waarmee alle rechthebbenden mee te maken kunnen krijgen**. De hulpverleners hebben deze situaties ook herkend bij een groot aantal individuen; het gaat om situaties die ze waarnemen en die ze moeten beheren of oplossen (cf. Deel III).

De analyse begint met een globale analyse van de gevolgen voor de situatie van de personen.

H. HET NIET-KENNEN VAN EEN OF MEER RECHTEN

Ondanks het bestaan van een grote hoeveelheid informatie, aangediend op verschillende manieren zoals brochures, kleine "telefoonboeken" (van lokale aard, i.e. volgens een bepaald grondgebied, een problematiek of doelgroepen), ondanks bepaalde informatiecampagnes, de organisatie van evenementen waarbij specifieke documenten en informatie circuleren en, tot slot, ondanks gesprekken met professionele actoren, is het krijgen van informatie niet altijd synoniem van begrijpen en kennen.

De risico's van de non take-up worden groter in elke fase tussen de ontvangst van de informatie, de informatie lezen, ze

[27] Bijvoorbeeld, de studie naar de evoluties van de kwetsbare sociaaleconomische statuten, de evolutie van het aantal personen die een aanvraag indienen om een bepaald recht te genieten zonder de procedure tot het einde te doorlopen, de evoluties van het aantal uitkeringsgerechtigden van diverse prestaties voor dezelfde voorwaarden van in aanmerking komen, de studie van de trajecten ... Cijfers betreffende het claimen van een prestatie en, bijgevolg, de berekening van het aantal personen die hun recht(en) opeisen en erin slagen dat recht (die rechten) te verkrijgen, zijn eveneens nuttig voor het begrip van het fenomeen van non take-up.

begrijpen, ze onthouden en vervolgens de mogelijkheid om de nodige stappen te zetten die steeds talrijker worden.

Men moet zich de wereld van de wetgeving betreffende de sociale diensten toe-eigenen, vertrouwd raken met normen, plaatsen, een uurregeling, regels en voorgeschreven gedragingen. Tevens moet men naar de plaatsen **kunnen gaan** waar sociale zekerheid en sociale bijstand in de brede zin worden beoefend.

Het **vrijwillig niet-kennen** zou bijna kunnen worden gelijkgesteld met een niet-vragen, niet willen weten om zich beter "te beschermen" of afstand te nemen ten opzichte van een recht.

Het **niet-kennen**, dat vaak onvrijwillig is, **is soms de fase die voorafgaat aan een uitsluiting van een recht**. Vaak volgen deze twee vormen elkaar op met **om te beginnen het feit niet te weten dat men een recht heeft en, nadat men er toegang toe heeft gekregen, het feit er vervolgens van te worden uitgesloten**. Concreet gaat het bijvoorbeeld om het feit dat men niet begrijpt in welke bestuurlijke situatie men verkeert of welke stappen men dient te zetten, niet begrijpt hoe de wetgeving verandert of hoe (nieuwe) regels inzake behoud van rechten functioneren, het feit een brief niet te hebben ontvangen, een verkeerd ingevuld formulier, een nieuw formulier, informatie die door onwetendheid niet is vermeld ... Het gebrek aan kennis kan tot uiting komen voor elk type recht waarvan de voorwaarden strenger worden en is vanuit deze invalshoek zeer sterk verbonden met de uitsluiting van rechten.

Vóór alles dienen we te onderstrepen dat niet-kennen vele concrete gevolgen heeft op het vlak van inkomen, huisvesting, gezondheid ...

Pas nu vernemen we dat hij, via het ziekenfonds, een recht had kunnen genieten, dat we meer hulp hadden kunnen vragen om niet te moeten betalen, want met de geneesmiddelen liepen de kosten op tot ten minste 2 000 euro per maand, en dan houden we nog geen rekening met de insputingen en dergelijke.

Het niet-kennen kan om te beginnen leiden tot een uitsluiting van rechten en vervolgens tot een niet-vragen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor deze Belgische man van vreemde afkomst die 17 jaar in de horeca heeft gewerkt; na te zijn uitgesloten van de werkloosheid en na een eerste weigering "van de Staat" (RVA) en vervolgens van de ziekteverzekering (voor 35 % invalide), berust hij. Hij verliest zijn woning en overleeft meerdere maanden zonder het minste inkomen, maar dient nergens welke aanvraag ook in tot een vrouw hem informeert over zijn rechten.

Aanvankelijk zou ik zeggen dat er eigenlijk sprake was van een gebrek aan kennis met betrekking tot heel wat zaken, vooral over de sociale rechten: wat ik verdien, wat ik kan krijgen, wat ik niet kan krijgen enzovoort. Zelf dacht ik immers onmiddellijk dat een advocaat me niet zou kunnen helpen indien ik geen recht had op een werkloosheidsuitkering? Dat is immers de Staat die beslist. Dat was het eerste idee dat bij me was opgekomen. Een meisje van 26 jaar heeft me dan gezegd dat ik wel bepaalde rechten genoot en toen zei ik bij mezelf: "Verdorie, ze weet dat beter dan mij!"

Het **vertrouwen ten aanzien van de vertegenwoordigers van de overheidsdiensten wordt op de proef gesteld**, daar er immers fouten kunnen worden gemaakt. **Meestal heeft de gebruiker vertrouwen in de hulpverlener en de instelling**. Hij heeft geen weet van de eventuele gevolgen van een fout, een "tekortkoming" ten aanzien van de verwachtingen, van de risico's die hij loopt ...

Dat is wat er gebeurt, wat zeer veel mensen meemaken. Er is een gebrek aan kennis en bovendien krijgen we onvoldoende informatie; daarom stellen we vertrouwen in de persoon, die werkt per slot van rekening bij de vakbond; dus ga ik hem zien, ik geef mijn documenten van het ziekenfonds en u doet het nodige bij de RVA; het is niet mijn taak om dat te controleren en u te vragen of u de nodige stappen heeft gezet bij de RVA. Vele maanden later verneem ik dan dat men mij kleine bedragen heeft betaald (100 tot 200 euro) en dan wordt dat na een jaar 2 000 euro ... Wanneer ze beseffen dat beide instanties hebben betaald, dan vragen ze je terug te betalen wat je te veel hebt gekregen. Ik heb dus terugbetaald omdat ik geen problemen wil; ik vermijd problemen, ook al moet ik daarvoor honger lijden. Anderzijds zie ik niet in waarom wij moeten boeten voor de fouten van de anderen. Want in dit geval had de betrokken mevrouw jammer genoeg een fout gemaakt.

Soms ook weet de gebruiker niet wat hij moet doen, hij verliest zijn weg in de complexiteit, de stappen die hij dient te ondernemen, tussen de verschillende instellingen.

Het **niet-kennen heeft zowel betrekking op de kennis** van zijn statuut, de normen, de te vervullen formaliteiten en de instellingen waar hij die formaliteiten moet vervullen als op het begrip daarvan met en beheersing van de taal en het juridisch jargon.

Het **niet-kennen van de rechten is bijzonder nadelig voor wie deel uitmaakt van de "kwetsbaardere" personen** zoals nieuwkomers in ons land, vluchtelingen, asielzoekers ..., die immers de taal niet goed beheersen en over weinig materiële en financiële middelen beschikken. Het risico van precarisering is dan groter en vaak verloopt die precarisering ook sneller. De interventie van de informele netwerken, vanuit bijvoorbeeld gemeenschappen, krijgt dan vaak de vorm van het verstrekken van informatie en middelen.

Zijn rechten niet-kennen (bijvoorbeeld op zorgverstrekking in het kader van de ziekteverzekering ondanks een gevaarlijke gezondheidssituatie) **en goedgegelovig zijn** of de gekregen informatie niet controleren (vanwege verschillende hulpverleners, via internet, op online discussieforums, van mond tot mond ...) kunnen ook een **vorm van niet-kennen zijn en aanleiding geven tot een eventueel gebrek aan toegang** (termijnen om te vragen zijn verstreken, procedure niet in acht genomen ...) en gevolgen hebben voor de levenssituatie.

In ziekenhuis X (...) had ik toch recht op zorgverstrekking. Men moest me verzorgen en mij daarna ten minste de factuur geven, daar ik in doodsgevaar verkeerde. Ik was immers niet naar het CGVS gegaan ... Had men mij verzorgd, had men mij de goede zorgen toegediend, dan was er geen probleem geweest. Daarna, had ik geweten dat er toch diensten zijn die beschermen, zoals de verenigingen van hier en zo verder, dan had ik er toch een beroep op gedaan!

Een persoon die pogingen onderneemt om de rechten van een verwant te doen gelden, **onderstreept zijn onwetendheid en hoe moeilijk het is in een situatie te verkeren waarbij men “vragende partij” is.**

Hoewel ik toch niet volledig onwetend ben, heb ik me nooit – wat betreft de kennis van het recht – in een zo moeilijke situatie bevonden; dat deel kende ik eenvoudigweg niet. Ik wist niet dat het een recht was. Dat zou zeer veel hebben veranderd. Dus, het niet-vragen, dat is het geval waarin ik momenteel verkeer.

Het **niet-kennen ligt aan de basis van alles:** wanneer een persoon niet over de informatie over zijn rechten beschikt, heeft hij inderdaad geen enkel recht en zal hij er ook geen hebben.

Opdat het beter zou gaan, is er ten eerste de informatie. Ja, de informatie, als je weet waar je moet gaan, als je weet waar je moet aankloppen ... Als je weet hoe je een aanvraag moet indienen, dan kun je informatie krijgen en er de voordelen van genieten.

Ben je echter onwetend, als je niets weet, als je niemand hebt die je kan informeren of helpen. Er zijn hier alleenstaande gevallen. Je kunt niets doen. De uitgang dus. En dus het niet-kennen, het gebrek aan middelen, dat zijn echter zaken waardoor mensen opgesloten raken en vervolgens gedeprimeerd raken. De depressie.

Het is een **feit dat de meeste rechten steunen op informatie en op een aanvraag.** Bijgevolg zijn de kansen voor vele groepen kwetsbaardere personen om zelfs maar tot het einde van de aanvraag te gaan soms miniem, meer bepaald door niet-kennen en niet-begrijpen.

Ja, het feit niet te kennen, dan heb je geen toegang. Als je niet kent, dan kun je niets vragen, dan kun je niets hebben. Bijgevolg kun je je situatie niet verbeteren. Je situatie kan niet veranderen. Je kunt je rechten niet kennen, je weet niet waar je moet aankloppen, je weet niet waarheen je moet gaan. Ja ja. Vooral het niet-kennen! Dat is de sleutel van alles.

De informatie is zeer vaak afkomstig van informele netwerken (kennissen, familie, vrienden, personen die je ontmoet en die je niet kent...). **Er circuleert zeer veel foute informatie die aanleiding geeft tot misverstanden, conflicten aan de verschillende loketten**^[28]. Soms hechten mensen geloof aan geruchten, kennen ze slechts een deel van de informatie en zijn ze ontgoocheld wanneer ze vernemen op welke rechten ze aanspraak kunnen maken. Uit onze gesprekken blijkt dat personen zich bewust worden van hun rechten via mensen die ze goed of minder goed kennen:

Op een bepaald ogenblik heb ik een leerling van de opleiding in vertrouwen genomen (...) en die zei me “maar dat is een recht!”. Ik heb haar gezegd, “maar ik heb geld nodig om te leven” en ze zei me, “maar het is een recht”. Het is dankzij haar dat ik dat heb vernomen, van niemand anders.

We benadrukken dat, in sommige gevallen, de informele informatiekanalen over de rechten ook een efficiënt middel kunnen zijn om de non take-up te bestrijden, een verergering

van de situatie te voorkomen en daadwerkelijk in bescherming te voorzien.

De informatie over rechten en diensten is vaak afkomstig van andere diensten, in dit geval een wijkgezondheidscentrum. De integratie en de coördinatie tussen medisch-sociale diensten, die soms voer zijn voor discussie, functioneren vaak zeer goed voor vele personen. Het grote aantal gespecialiseerde diensten kan bevorderlijk zijn om een betere kennis te hebben van zijn rechten, maar verwarring (als gevolg van de veelvuldige en recente wetswijzigingen) en opeenvolgende heroriënteringen (cf. Deel III) zijn daardoor eveneens mogelijk.

En daar bevond ik me in het niet-kennen, in totale onwetendheid. (...) Om te beginnen, na een jaar waarin ik werkelijk helemaal alleen was ten overstaan van één, twee, drie gerechtsdeurwaarders, was ik op een bepaald ogenblik ook een gebruiker van het ... (naam van een wijkgezondheidscentrum); ik heb vernomen dat er een dienst voor schuldbemiddeling was in ... (naam van een wijkgezondheidscentrum) en dus heb ik X ontmoet. Zij beheerde mijn dossier voor minnelijke schuldbemiddeling gedurende, denk ik, twee jaar en verwees me daarna door naar het centrum, de steungroep. Ze overtuigde me ervan om voor collectieve schuldenregeling te kiezen, en daar ben ik nu al anderhalf jaar mee bezig. Als alles normaal verloopt, zou dat duren tot 2019-2020. Ik probeer geduldig te zijn, dat is alles.

Om zijn rechten te kennen moet men weten dat “men rechten heeft” of dat “men recht heeft op dat specifieke recht”. Vervolgens moet men ze uitoefenen en alle stappen zetten om dat te doen.

Niet-kennen. Dat is duidelijk, ik bedoel, ik wist helemaal niet dat het een recht was dat ik had. Toegang hebben tot het leefloon, dat is echt omdat er mij geen andere keuze rest, ik heb al drie dagen niet gegeten, ik heb mijn grenzen bereikt, ik moet hulp vragen; indien ik had geweten dat ik er recht op had, dan zou ik er al 6 maanden geleden naartoe zijn gegaan.

Vaak is het pas wanneer personen (ernstige) problemen beginnen te krijgen dat ze bepaalde stappen zetten en inlichtingen gaan inwinnen (ter plaatse, via een verwant, telefonisch, via e-mail, per brief) om hun rechten te kunnen claimen. Dit wachten tot het ogenblik waarop de “vraag onvermijdelijk wordt”, verergert vaak de situatie. De noodsituatie die er het gevolg van is, vereist snelle hulp (administratief, materieel, financieel, menselijk...), maar meestal zijn voor het verkrijgen van hulp bepaalde termijnen van toepassing en die kunnen lang duren (cf. Deel III).

Het feit dat de toestand rampzalig wordt, noopt de betrokkene ertoe inlichtingen in te winnen, maar het feit van niet-kennen staat nooit volledig los van de andere situaties. **Niet-kennen kan vaak aanleiding geven tot andere gevallen zoals niet-voorstellen en uitsluiting – die worden geïdentificeerd in de hierna beschreven situatie – en geen toegang.**

Het eerste, het recht is niet gekend, ach ... we hadden een “normaal” leven ... Toen de problemen begonnen, hebben we geprobeerd er het hoofd aan te bieden, maar pas toen de toestand rampzalig is geworden heb ik gemeld (want toen mijn man voor de rechtbank moest verschijnen voor een schuld van 400 euro maar niet kon gaan omdat hij in

[28] Er worden veiligheidsmaatregelen getroffen in alle instellingen van de sociale zekerheid (bewakers bij de ingangen en bij het onthaal ...).

het ziekenhuis lag, voor een transplantatie, en desondanks moesten we niet alleen die 400 euro betalen, maar ook nog eens een boete van 1 000 euro ...). Ik was daar zo boos over dat ik er begon over te spreken met de mensen in mijn omgeving; uiteindelijk ben ik terechtgekomen bij het OCMW waar men mij onmiddellijk in contact heeft gebracht met een schuldbemiddelaarster; ze heeft naar mijn verhaal geluisterd en heeft mijn dossier bestudeerd; met haar hulp ben ik erin geslaagd mijn schulden na verloop van tijd te betalen. Ze fungeerde als een schild dat me beschermde, want zij is het die onderhandelde met de deurwaarders, de advocaten ... ze heeft ons geholpen. Ziezo, dat is dus mijn verhaal. Dat betekent echter ook dat er een soort uitsluiting van rechten is in het feit dat je recht wordt geschrapt omdat men de hospitalisatie niet aanvaardde.

Heel wat werkingsregels en "basisrechten" die voorkomen in de Grondwet, het Handvest van de sociaal verzekerde, in interne charters van de socialezekerheidsinstellingen, in rondzendbrieven of huishoudelijke reglementen (zoals het recht op informatie, het recht om op proactieve wijze geïnformeerd te worden over zijn aanvraag, het recht op een beslissing, het recht op een bewijs van de aanvraag, de vrije keuze en het recht om van betalingsorgaan of ziekenfonds te veranderen ...), **zijn helemaal niet bekend bij de gebruikers.**

Sommige situaties bevinden zich op een kruispunt van rechten en statuten, zodat de gebruikers niet (meer) weten tot wie ze zich moeten wenden en hun rechten niet kennen met betrekking tot deze "grenssituaties". Andere actoren dan de socialezekerheidsinstellingen spelen ook een rol en zijn niet aan dezelfde regels onderworpen. De vrouw die we hierna aan het woord laten, had gedurende lange tijd een conflict met haar ex-werkgever en wees op de grote moeilijkheden die ze heeft ondervonden om de juiste informatie of attesten te krijgen van die werkgever of van privébedrijven die ondersteuning bieden aan werkgevers (diensten voor preventie en bescherming op het werk, diensten van sociaal secretariaat, ondersteuning voor human resources ...).

Ja, en toen ik dit heb aangeklaagd, wacht, toen is me dit overkomen, bijna was ik het die met de vinger werd gewezen (...) en in afwachting wat ik heb beleefd (stilte). Ja, natuurlijk heb ik aanspraak gemaakt op mijn rechten, maar tot wie moest ik me wenden? Ik weet het niet. Ik wist niet tot wie ik me moest wenden daar ik in een rechtvacuüm was beland. Mijn rechten, neen, de persoon kent het recht niet. En het recht om een recht op te eisen dan? Dat betekent niets.

De personen hebben onmiddellijk verbanden gelegd tussen **niet-kennen en niet-voorstellen. Wanneer een interveniënt nalaat bepaalde informatie te verstrekken, slechts gedeeltelijk informeert of onjuiste informatie verstrekt, dan is er sprake van niet-kennen.** Het gebrek aan voorstel veronderstelt een niet-kennen. Sommige gebruikers hebben gewezen op het feit dat het kan gebeuren dat tussenpersonen foute informatie verstrekken met soms ernstige gevolgen betreffende de verwerving van hun rechten. Het is pas naderhand dat de gebruikers zich rekenschap geven van de gevolgen van die foute informatie of van het feit dat ze bepaalde informatie niet hebben gekregen.

Voor mij zijn twee zaken belangrijk. Om te beginnen is er het niet-kennen. En dan die waar men er niet over praat. Men is

daar en men misleidt u en soms komt dat zelfs door toedoen van die persoon.

Er dient te worden benadrukt dat het niet-kennen ook betrekking kan hebben op een niet te verwaarloosbaar aantal gevallen van onopzettelijke sociale fraude^[29]. Sommige personen die met fraudeurs zouden kunnen worden gelijkgesteld (als gevolg van onvrijwillig en onterecht ontvangen, doordat ze een wijziging in de gezinssamenstelling niet hebben aangegeven, ...), weten niet welke stappen ze moeten zetten en welke de gevolgen zijn van hun "tekortkomingen".

Zowel de hulpverleners als de gebruikers hebben het niet-kennen vaak ter sprake gebracht. Deze vorm van onderbescherming blijkt nog sterk aanwezig te zijn in het kader van de niet-effectiviteit van de rechten in het Brussels Gewest. Tevens vloeit dit fenomeen voort uit de verwarring tussen opdrachten, te vervullen formaliteiten en het algemeen begrip van een uiterst ingewikkeld systeem van sociale bescherming.

De personen die het best op de hoogte en het meest geïnformeerd zijn en die over directe netwerken beschikken bij deze overheidsdiensten, zijn het best in staat hun rechten te doen gelden.

Helemaal aan de andere kant, en hoewel het algemeen onderwijsniveau nooit eerder zo hoog is geweest, zijn de personen die het meest worden gediscrimineerd zij die geen enkele van de twee geweststalen beheersen, die moeilijkheden ondervinden bij lezen en schrijven en bij het begrip van het bestuurlijk en rechtsjargon. Dit niet-kennen moet dus worden gezien in het licht van: het aantal nieuwkomers in ons land, mensen in onregelmatig verblijf en het aantal Brusselaars (m/v) die zeer laaggeschoold zijn (cf. Welzijnsbarometer 2016). Deze mensen lopen een groter risico op precarisering maar ook om in een situatie van sociale onderbescherming te belanden.

I. HET NIET-VRAGEN VAN EEN OF MEER RECHTEN

Het fenomeen van niet-vragen is de situatie waarbij een uitkeringsgerechtigde zijn rechten niet opeist. Dat kan vrijwillig of onvrijwillig gebeuren. Het **niet-vragen is verbonden met kennis maar ook met het vermogen om te vragen**. Indien een persoon in aanmerking komt maar zijn rechten niet vraagt, dan betekent dit dat de betrokkene die rechten niet kent, zodat dit vaak onvrijwillig is en bijgevolg wordt gerangschikt onder

[29] Sociale fraude wordt gedefinieerd op de website van de SIOD (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst): *Zwartwerk, onrechtmatig genieten van uitkeringen, niet-naleving van de reglementering inzake tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten zijn enkele van de meest typische en eenvoudige uitingen van sociale fraude. Sociale fraude kan echter ook veel complexer zijn, bijvoorbeeld doordat sommige gevallen duidelijk een georganiseerd karakter vertonen. De wetgever heeft sociale fraude en illegale arbeid concreet gedefinieerd als iedere inbreuk op een sociale wetgeving die tot de bevoegdheid van de federale overheden behoort.* Bron: SIOD: www.sirs.belgie.be

de eerste mogelijkheid. Het kan ook gebeuren dat een persoon **ze niet vraagt – onvrijwillig – wegens een andere reden, bijvoorbeeld als gevolg van ernstige psychische of fysieke redenen.**

Die concrete problemen, verweven met de socialezekerheidsinstellingen en meer bepaald de sociale bijstand (algemene sociale diensten, OCMW's, voedselhulp ...) en met de eigen persoon, de eigen geschiedenis, zijn persoonlijkheid ..., creëren een fenomeen van niet-vragen.

Voor hem kwam het dus hier op neer: "Men heeft me nooit geholpen, en dus ben ik op straat beland.". Hij is zeer psychotisch: gedurende 2 seconden is hij zeer coherent, en een seconde later al helemaal niet meer. Het is dus waar dat we het een beetje moeilijk hebben om zijn redenering te volgen, maar hij vertrekt van het principe dat hij niets verschuldigd wil zijn aan de samenleving, dat hij geen cent wil, dat hij niets met hen te maken wil hebben, dat hij er de voorkeur aan geeft buiten te slapen dan ... van hen een kot te krijgen of dat soort zaken. Hij gelooft er dus helemaal niet meer in en het is waar dat hij lood in zijn schoenen had toen we naar het OCMW zijn gegaan ... Hij werkte mee tot het ogenblik waarop de mevrouw erop aandrong dat hij aan zijn ouders een kopie zou vragen van het document waarop staat welk bedrag ze krijgen ... voor hun pensioen althans". Voor hem was dat een stap te ver en dus stond hij recht en zei hij "geen sprake van, we hebben uw geld niet nodig en bovendien ...". Dat is het.

Voor deze persoon zijn **al deze vormen (niet-vragen, uitsluiting en niet-kennen) met elkaar verweven.** Meerdere gebruikers hebben aan de hand van hun eigen verhaal aangetoond dat **indien de betrokkene "zijn recht" niet vraagt binnen een bepaalde termijn, hij of zij niet langer in aanmerking komt.** Voor wie zijn rechten heeft verloren, blijkt het bijzonder moeilijk te zijn om te achterhalen welke oplossing er dan nog mogelijk is.

Voor mij, in eerste instantie, het recht is gekend maar wordt niet gevraagd; er wordt een recht afgenomen van de gebruiker en dus is er uitsluiting van rechten, en voorts is er het gebrek aan kennis. Voor mij is dat allemaal met elkaar verweven.

Het niet-kennen (van de regels) kan leiden tot een niet-vragen (of tot het verlopen van de aanvraagtermijn) waardoor de persoon uitgesloten wordt van het recht. Heel vaak verklaren personen dat ze "er geen weet van hadden", "dat ze het niet wisten".

Er dient te worden onderstreept **dat er een verband bestaat tussen het feit dat sommige plaatsen speciaal worden "toegewezen aan de armen" en het feit dat sommige personen hun rechten niet willen claimen.** Het gaat om plaatsen waar het verlenen van sociale bijstand bij sommigen aanleiding lijkt te geven tot een duidelijke vrees, een morele en psychologische onmogelijkheid, beschaamdheid ...

– Nog iets interessants in verband met het niet-vragen ... je gaat naar dat sociaal restaurant omdat het er niet uitziet als een plek waar armen kunnen eten maar wel als een schoolkantine, omdat het werkt met stagiairs die een opleiding in de restaurantsector volgen en het sociaal restaurant wordt georganiseerd volgens verschillende tarieven voor zowel werknemers uit de buurt als mensen

die ... We zijn ook naar een sociale kantine in Elsene gegaan, waar jij heengaat, en onmiddellijk zegden de mensen van de groep "nee, niet hier, hier hebben we geen waardigheid".

– Ik voelde me beschaamd dat ik dat voelde. Er is de beschaamdheid om te zeggen "met welk recht heb je daaraan gedacht, dat je je niet goed voelt in dit restaurant en dat je niet voldoet ...". Terwijl dit daar helemaal niets uitmaakt, je staat op hetzelfde niveau als hen.

Fierheid is een van de niet te verwaarloosbare oorzaken voor het feit dat een persoon die nochtans in aanmerking komt, zijn rechten niet vraagt. Het gaat om zelfrespect, de perceptie van de eigen situatie die invloed uitoefent op wat men doet. De betrokken persoon gaat liever op zoek naar alternatieven en andere middelen dan dat hij aan het loket zijn recht **moet** vragen en misschien enkele vernederende ogenblikken moet doorstaan ...

Sommige mensen zijn te fier. Bijvoorbeeld ... ze zijn te fier. Het is de fierheid, er zijn veel mensen die ... er is persoonlijke trots. Het is de persoonlijke fierheid.

Het gaat erom, gedurende het hele traject van de aanvraag met de stappen die men dient te zetten en telkens opnieuw een beproeving zijn, **zijn fierheid te bewaren** en dat kan betekenen dat een persoon een recht helemaal niet vraagt of er de brui aan geeft in de loop van de aanvraagprocedure.

Precies, dat is het. De normen verinwendigen en daarmee gaan we om in een poging zijn fierheid te reconstrueren. Het is een dimensie waarmee niet vaak rekening wordt gehouden, met fierheid. Men heeft het vaak over de sociaaleconomische omstandigheden, maar wat voor de mensen belangrijk is, is dat we onze waardigheid niet verliezen.

Het aantal formaliteiten dat een persoon moet vervullen, de tijd die nodig is (aantal uur om de formaliteiten te vervullen, termijnen, vernieuwingen...) en de beproevingen van de aanvraag dragen alle bij tot het "risico op non take-up". Het "pakket" aan documenten en alle verplaatsingen en formaliteiten die nodig zijn om een recht op te eisen (de attesten, de coördinatie tussen verschillende instellingen, de tijd die men eraan besteedt ...) kunnen in elke fase een gevoel van "vernedering" veroorzaken.

De betrokkenen verklaren ons dat ze ontmoedigd raken door het steeds groter aantal formaliteiten dat ze dienen te vervullen. Blijkbaar is er een drempel van vervulde formaliteiten voor de personen die, eens die drempel is overschreden, sommigen achterlaat in een situatie van niet-vragen door ontmoediging, vernedering, een andere gevonden oplossing, uitputting, vermoeidheid, bedroefdheid, angst, kwaadheid, woede, afkeer van diensten, wetten en instellingen ...

Een persoon kan zo erg **geraakt zijn door zijn interactie** met hulpverleners, negatieve beslissingen ... dat hij kan beslissen definitief af te zien van zijn aanvraag om bijstand bij het OCMW, zelfs nadat er met gunstig gevolg beroep is ingesteld bij de arbeidsrechtbank.

En dan zijn er rechten die men heeft, maar weet men dat enkel via vreemden. En de uitsluiting ... ja, ik voel me uitgesloten van bepaalde rechten zoals bijstand door het OCMW, omdat ik echt mijn grens heb bereikt. En dus zet ik de

stap om niets meer te vragen. Het is onmogelijk, ik kan het woordje “neen” niet meer horen. Ik kan niet meer.

Niet de keuze hebben, “moeten” gaan vragen kan “verpletterend en vernederend” zijn, zoals bijvoorbeeld een voedselpakket vragen ... Enerzijds door het feit dat men niet onmiddellijk een aanvraag doet maar wacht tot de situatie uitzichtloos is, anderzijds is precies het feit geen keuze meer te hebben en in een hopeloze situatie te zijn beland pijnlijk. In onderstaand uittreksel geeft een persoon toelichting bij het tijdelijk niet-vragen en daarna een situatie van non take-up voor zijn dochter (verplichting om in het verleden producten van de voedselbank te consumeren).

Wel ja, dat is me overkomen. Het recht dus ik wist dat (...) het recht om gebruik te maken van de sociale kruidenier en de pakketten. In het begin durfde ik het niet vragen omdat ik beschaamd was, omdat ik bij mezelf zei “oei, nu ben ik echt arm”, en ik ga nu echt een beroep moeten doen op liefdadigheid. En vervolgens zijn er die me zegden “ja, je hebt er recht op”, en daarna heb ik mezelf gezegd “ja, goed ...”. Als je echter helemaal op bent, dan zeg je, enfin ... dan vind ik dat je je daarvoor moet schamen. Wanneer het echter een beetje beter gaat en je weet dat je er recht op hebt en je het op die manier iets breder kunt hebben, dan gaat het. Als je echter weet dat het echter de enige zaken zijn die ons helpen om het wat beter te hebben, dan voel je je zeer slecht, dan ben je erg ..., je voelt je verpletterd, vernederd. Op een bepaald ogenblik ging ik er niet meer heen omdat ik me vernederd voelde en daar ik een ring had, profiteerde ik ervan om minder te eten en meer voor mijn kinderen te laten. (...) Ik ben er heen gegaan, ik ben één keer teruggekeerd, omdat ik een nieuwe aanvraag heb gedaan, de sociale kruidenier, omdat ik het opnieuw een beetje moeilijk heb, maar ik ben er nu al 2 tot 3 jaar niet meer geweest. En goed, ik ben er heen gegaan terwijl ik mezelf voorhield, goed, ik doe het maar één keer, maar goed, de dingen smaakten toch anders ... Maar als je er heen gaat, als je thuis (X) kinderen hebt en je weet dat er niets te eten zal zijn als je het niet doet, en je bent verplicht te eten wat ze geven, wel, ja, dan is dat vernederend. Er zijn dus keren geweest dat ik ongelukkig was toen ik er heen ging en in het begin durfde ik niet te gaan. Mijn dochter verwijt het me niet echt, de oudste, ze heeft drie kinderen, maar ze geeft enorm veel geld uit aan eten en ze kan de eindjes niet aan elkaar knopen. Dan zegt ze me “ik weet nog dat we altijd dingen aten die we kregen, we vonden het niet lekker en ik wil niet dat mijn kinderen dat ook moeten meemaken”.

Ergens niet om vragen kan ook een vorm van geruststelling geven. Iets waarop men recht heeft niet vragen, is een manier om zijn waardigheid te behouden en afstand te nemen van een statuut van uitkeringsgerechtigde, van het “etiket” van kwetsbaarheid ...

Je weet dat je er recht op hebt, maar je weet ook dat het wellicht niet leuk zal zijn, en daarna is er het feit ..., je hebt altijd nood aan mensen die nog armer zijn dan jij. Om zich gerust te stellen. En dus, soms, hoe dan ook in mijn geval, weet ik dat het feit niet naar het OCMW te gaan voor mij geruststellend werkt. Ik zeg het eerlijk, omdat het niet iets is dat ik gemakkelijk zeg, maar het werkt geruststellend omdat ik mezelf voorhoud “ok, eigenlijk verkeer ik niet in een preciaire situatie omdat ik toch nog meer kansen heb enzovoort”. Dus, het feit kennis te hebben van een recht en het niet te vragen, vooral wanneer het om het OCMW gaat, het laatste

vangnet, omdat er een OCMW-identiteit bestaat, er is een bepaalde perceptie, een sociale blik. Door geen aanvraag te doen brengt men zichzelf in zekere zin in gevaar op het vlak van bestaansonzekerheid, maar zichzelf geruststellen wat betreft zijn sociale status (...), dat is een vorm van weerstand met betrekking tot de waardigheid. Wat paradoxaal is, dat is dat het om een recht gaat en ik niet zo zou moeten denken. Het feit echter dat ik op die manier tegen mezelf praat, dat betekent dat ik een heel betoog houd waarin ik me bevind, dat heel wat mensen beweren en dat circuleert.

Het niet-vragen van deze persoon verloopt in twee fasen.

Ten eerste door zijn weigering om aan te kloppen bij het OCMW, vervolgens door een vraag (die wat van hem heeft “gekost”) die uitmondt in een negatief antwoord – wat niet hoeft te verbazen – en die het niet-vragen in die situatie consolideert.

Ik heb niet echt een aanvraag gedaan (...) Het was veeleer een moment waarop ik niet echt zin had om naar het OCMW te gaan. Toen ik dan ben gegaan, dan is het als wanneer je optimistisch bent, of eigenlijk bedoel ik pessimistisch, dan word je zelden ontgoocheld ... Toen ik dus ben begaan en ze me zegden “ik kan geen ... geven”, dan heb ik gezegd “allé, goed, ‘t gaat al” (lacht). Ik wist het, ik wist het (lacht) en dus heb ik iets gevonden om me te rechtvaardigen, en ook om me te beschermen.

Het idee een sociale uitkering te krijgen, is voor sommigen ondraaglijk, hierdoor kunnen ze echter soms ook op andere rechten geen aanspraak maken.

Deze gebruiker beweert dat hij geen bijstand vraagt hoewel hij er nood aan heeft, hij in aanmerking komt en zijn zuster pogingen onderneemt om voor hem, ten minste, gezondheidsdekking te verkrijgen via een ziekenfonds. Het plaatselijke OCMW moet echter een aanvraag registreren en de situatie houdt aan: geen medische verzekering, geen adres, geen leefloon als samenwonende.

Wat er eigenlijk speelt, is dat hij een formulier moest invullen en men hem heeft gevraagd wat hij wenste. We hebben dus “medische bijstand” en “uitkeringen” gevraagd ... Het is waar dat mijn broer op een bepaald ogenblik de stift heeft genomen en “uitkering” heeft doorgehaald, en zei “luister, nee, ik heb in mijn leven altijd gewerkt, ik heb inderdaad geen zin om voor een arme te worden aangezien”, dus hij heeft de aanvraag van financiële en sociale bijstand doorgehaald.

Elk recht is steeds afhankelijk van een aanvraag, dit wordt ervaren als een reeks beproevingen met soms psychologische gevolgen voor de persoon.

Is er al sprake van psychische stoornissen, dan duurt het langer en is het ingewikkelder om het recht toe te kennen en kan het geheel van de beproevingen en voorwaarden er zelfs toe leiden dat sommige stoornissen verergeren of opnieuw opduiken.

De toegang wordt soms extreem problematisch wanneer een persoon probeert een recht aan te vragen voor een persoon met fysieke of psychische stoornissen die bijgevolg zelf niet bij machte is zijn recht aan te vragen^[30]. In dergelijke gevallen kan

[30] Vroeger bestond het statuut van de “onbekwame” personen. Voortaan kunnen alle kwetsbare personen (mentaal gehandicapten, personen met neuropsychiatrische stoornissen ...) worden bijgestaan door een vertrouwenspersoon en kan

men zich vragen stellen bij de willekeur, het feit dat het recht gebaseerd is op een aanvraag.

De hulpverlener beoordeelde hier dat de persoon geen bijstand wenst, terwijl een naaste pogingen onderneemt om zijn sociale rechten, waarop hij recht heeft maar die hij niet geniet, te doen gelden.

En zij hebben dat zomaar aangenomen en gingen ervan uit dat hij geen bijstand nodig had daar hij het doorhaalde, op het document, en dus vraagt hij er geen. Daar het werd doorgehaald, hebben ze me gezegd en duidelijk gemaakt "hij heeft tweemaal doorgehaald dat hij geen recht had". En ik zei "ja, maar dat is het gevolg van zijn gezondheidstoestand. Ik bedoel, dat heeft geen zin ..."

Sommige personen die nood kunnen hebben aan sociale bescherming (of voor wie tussenpersonen en het familiaal netwerk menen dat er reden is om tussen te komen), zien op tegen de stappen die ze in het kader van de aanvraag moeten doorlopen en willen geen hulp meer vragen. In sommige gevallen vormen deze stappen een obstakel voor de toekenning van het recht.

Terwijl een recht steeds afhankelijk is van een aanvraag, is het de aanvraag die ervoor zorgt dat de personen zich arm of kwetsbaar voelt (cf. supra). Aldus roept het "niet-vragen" vragen op omtrent de weigering om ingedeeld te worden in een categorie, om een stempel te krijgen, de weigering om te worden gezien als persoon die "bijstand" krijgt, "arm" of "kwetsbaar" is, op welke wijze ook. Het niet-vragen doet denken over het zelfbeeld, de perceptie van de instellingen en van het recht zelf en van de wijze waarop het is gebouwd (Warin, 2010).

Het niet-vragen betekent niet noodzakelijk dat personen niet de nood voelen hun sociale rechten te doen gelden, bepaalde diensten of materiële of financiële bijstand te vragen; er bestaan immers personen wier levensomstandigheden zouden kunnen verbeteren indien ze hun rechten zouden realiseren. Het niet-vragen heeft zeker tot gevolg dat sommige personen in moeilijke omstandigheden blijven leven (wat betreft inkomen, huisvesting, gezondheid ...) en ervoor kiezen geen bijstand te vragen. In deze zin ondervraagt het niet-vragen het recht op de vrije wil.

Het niet-vragen heeft bijvoorbeeld ook betrekking op **personen die al een tijdje thuisloos zijn** en vaak al hun rechten verliezen, die hun gezondheid zien aftakelen als gevolg van het leven op straat en die een behandeling moeten krijgen voor ziektes ten gevolge van verslavingen (cf. Deel II in het deel Gezondheid en de bijdrage van Dokters van de Wereld en van de Fédito in de Gekruiste blikken). Bepaalde traumatische ervaringen, de gekregen antwoorden en oplossingen vanuit de sociale sector (die voor sommige personen hun betekenis verliezen), de voorstellingen van "normaliteit" en de evolutie van de relatie tussen de betrokkenen en de hulpverleners bieden soms ook een verklaring voor het niet-vragen (Declerck, 2001).

Het niet-vragen kan ook het gevolg zijn van het feit dat de hulpverleners bepaalde procedures moeten volgen of van een conflict met de sociale diensten of de instellingen van de Sociale Zekerheid. In dit geval overheerst de fierheid bij een man die op straat leeft en voortaan onderdak krijgt bij zijn zuster; hij heeft al zijn rechten verloren en slaagt er niet in ze terug te krijgen:

Ik heb dus twee sociaal assistentes gezien die me zeiden dat het deel uitmaakt van de procedure en dat, ook al is het niet logisch, de procedure moet worden gevolgd, daar dit hoe dan ook de enige manier is om uw dossier te laten onderzoeken door de raad die vervolgens een beslissing moet nemen. Ik ben er dus heengegaan met mijn broer, die op een bepaald ogenblik een crisis heeft gehad. Hij stond recht en riep dat hij geen sociale uitkeringen nodig had.

Indien we het individu en zijn zelfbeeld, de anderen en de instellingen even buiten beschouwing laten, dan stellen we vast dat ook de relaties met de hulpverleners en de instellingen een rechtstreekse invloed uitoefenen op het niet-vragen. Sommigen ervaren een gevoel van uitputting, hebben er genoeg van, voelen afkeer of haken af ten aanzien van de groeiende eisen van de openbare diensten.

(...) en daarna denk ik dat er steeds meer zijn voor het niet-vragen (...) Er was daar een korte documentaire een gewijd met als titel "Bureau de chômage", die blijkbaar zeer goed is en waar ze uitleggen (...) dat wanneer de mensen zich aanbieden bij de RVA of Actiris – bij de RVA, denk ik – ze in het begin 10 bladzijden moeten meebrengen, vervolgens 20 en daarna nog eens 30 bladzijden. Uiteindelijk geven ze het op en claimen ze hun rechten niet langer. Eigenlijk kunnen ze niet meer volgen en na een tijdje worden ze uitgewezen en daarna gaan ze niets meer vragen omdat het te ingewikkeld is (...) Ik denk dat dit echter zo is op Europees niveau, want ik had in Frankrijk een vriendin die werkte bij de tegenhanger van de RVA in Frankrijk en ze verklaarde hetzelfde, dat ze niet anders konden dan aan de betrokkenen steeds meer papieren te vragen opdat de mensen zouden afhaken.

Het niet-vragen grenst soms aan het fenomeen van geen toegang en is uiteindelijk het resultaat van een gebrek aan toegang of het feit ontmoedigd te raken door de voorwaarden die worden gesteld en de formaliteiten die men moet vervullen.

In werkelijkheid streeft men er vooral naar dat de mensen geen toegang zouden hebben tot hun rechten (...) ik weet dat indien ik het RSA opnieuw zou willen aanvragen in Frankrijk, het zo ingewikkeld is, ik weet dat omdat ik er een vriend heb die onlangs een aanvraag heeft ingediend, men vraagt zoveel papieren en net wanneer je alle papieren hebt verzameld die je moet indienen, dan sta je daar en geef je op ... Op een bepaald moment zeg je bij jezelf "bon, ik geef het op". En wat gek is, dan is het dat het voortdurend gaat om rechten waarop je recht hebt, het gaat om momenten waarop je het zeer moeilijk hebt en het gewoon te ingewikkeld is om ze te vragen ... (...) Waar de meeste papieren worden gevraagd die je niet hebt of die moeilijk samen te brengen zijn omdat het om zoveel papieren gaat. Bovendien vraagt men ons soms om papieren die we niet hebben.

Terwijl het onvrijwillig niet-vragen vaak het gevolg is van niet-kennen, situeert het vrijwillig niet-vragen zich bij de uitersten van de gevoelens die de personen ervaren, van

een voorlopig bewind worden georganiseerd. Heel wat situaties zijn echter "grensgevallen".

het verlangen om anders en ver van de sociale normen te leven (in de marge van welke steun vanwege de overheid ook), bij een grote bitterheid of zelfs woede ten aanzien van “het systeem” of “de publieke zaak”, terwijl andere personen zich uitgeput voelen door de vroegere ervaring en er bijgevolg de voorkeur aan geven niets meer te vragen.

J. GEEN TOEGANG OF HET NIET-ONTVANGEN VAN EEN OF MEER RECHTEN

Zijn de toekenningsvoorwaarden van een recht gekend, al was het maar bij benadering, dan werken ze vaak ontmoedigend daar ze ingewikkeld en talrijk zijn en bovendien verschillend voor elk recht of elk voordeel dat de betrokken persoon vraagt. Ook het langdurig gebrek aan toegang als gevolg van een moeilijk begrip van de situatie en de toekenningstermijnen dragen bij tot een eventuele opgave van de aanvraag, tot niet-vragen na een gebrek aan toegang.

Samen met niet-kennen is het gebrek aan toegang zeker een van de vormen van onderbescherming die het vaakst wordt genoemd door de personen die we hebben ontmoet. Dit is meer bepaald het gevolg van de lange termijnen om goede informatie te verkrijgen, de lange duur van de toekenningstermijnen, het grote aantal documenten dat ze moeten leveren, de moeilijkheden om zijn recht te behouden.

In het kader van het gebrek aan toegang hebben de gebruikers het onder meer bijzonder moeilijk om hun situatie te beschrijven, **telkens opnieuw hun verhaal te moeten vertellen**, op elke nieuwe plaats en aan elke nieuwe hulpverlener.

Ik ben er om te praten en dat helpt me ook (lacht). Ik heb het echt moeilijk gehad, maar nu vind ik het gemakkelijk om echt te praten, want als je daar doorgaat, dan ga je daar door ... je moet steeds een verhaal vertellen, een situatie uitleggen.

In een situatie van **geen toegang** tot sociale overheidssteun of van **niet-vragen** (weerstand, weigering, angst ...) **kunnen religieuze instellingen een zeer belangrijke rol spelen door administratieve hulp te bieden (sociale diensten), voedselhulp, materiële, morele en psychologische hulp, maar ook hulp aan de kinderen (huiswerkschool, taallessen, godsdienstlessen ...).**

Ik praat veel met de vrienden, ik heb mensen bij de kerk. Ik maak grapjes, alleen maar om te vergeten. Ik ben verloren in ... ik ben er om te praten en mensen hier en daar wat te helpen. Via de diensten van de kerk. (...) Ik heb mensen, ik geef zelfs raad aan mensen die in dezelfde situatie verkeren, het lukt me toch om de moed op te brengen om mensen te helpen. Ik stel mezelf als voorbeeld, hoewel ik niet de totale oplossing heb gekregen, maar ik probeer het altijd.

Hetzelfde geldt voor **bepaalde humanitaire organisaties die hulp bieden aan personen die geen enkel recht genieten, uit angst voor bepaalde rechten of omdat ze van hun rechten werden uitgesloten** (cf. bijdrage van Dokters van de Wereld in de Gekruiste blikken).

Zich “tussen twee statuten” bevinden of voor een bepaalde uitkering niet in aanmerking komen, kan leiden tot een gebrek aan toegang. De persoon krijgt geen toegang, omdat hij nog in de fase zit van de situatie te begrijpen, bezig is met de vele stappen die moeten worden gezet om het recht aan te vragen of te behouden, de situatie voorlegt aan de verschillende tussenpersonen en instellingen (met soms meerdere tussenpersonen binnen dezelfde instelling), opvolgt hoe het dossier vordert bij alle protagonisten (tussen twee cellen van het OCMW, tussen Actiris, de RVA en het opleidingsorgaan) en, tot slot, moet afwachten welke beslissing er wordt genomen.

De man die hierna aan het woord komt, heeft gezondheidsproblemen als gevolg van zijn zware werk in de horeca. Hij is arbeidsongeschikt geweest, heeft meerdere operaties ondergaan, heeft het werk hervat en is daarna opnieuw arbeidsongeschikt geworden, hij werd uitgesloten van de werkloosheid en vervolgens van de ziekteverzekering en is er niet in geslaagd hulp te krijgen van het OCMW.

Dat is de 35 % in verband met de ongeschiktheid; als je bijvoorbeeld 65 % hebt, word je invalide verklaard. En daar was het niet meer dan 35 %. Volgens het ziekenfonds kon ik daar dus geen hulp krijgen, ik moest opnieuw aan het werk gaan, maar dat ging ook niet meer. (...) Daarna heb ik het echt moeilijk gekregen. (...) Het niet-krijgen van of het gebrek aan toegang tot rechten, zoals bijvoorbeeld toch iets te krijgen van het OCMW. Eigenlijk was ik werkloos, 36 maanden lang, nadat ik gedurende 20 jaar voltijds had gewerkt voor dezelfde onderneming. Het was als gevolg van gezondheidsproblemen, ik had problemen met mijn rug, heup en knieën. Ik ben een eerste keer geopereerd aan mijn knieën, zonder resultaat; na 8 maanden tot 1 jaar stelde ik vast dat de operatie niet was gelukt. Ik mankte dus nog steeds, maar ik werkte en daardoor kreeg ik problemen met beide heupen. Ik heb röntgenfoto's en scans laten maken en volgens de dokters had ik de heup van een 86-jarige, en dat was opmerkelijk gezien mijn leeftijd. Op een bepaald ogenblik kon ik niet meer aan het werk blijven in de hotelsector, want als eerste chef de rang moest ik vaak heen en weer lopen. Als het mooi weer is en alles moet plots worden verplaatst van de foyer naar het zwembad, tafels, stoelen, alles, je moet alles doen. Dat was niet zo gemakkelijk voor iemand met het probleem dat ik had. Ik ben dan naar de dokter gegaan en hij heeft me gezegd dat ik moest stoppen met werken om me te behandelen (arbeidsongeschiktheid); toen mijn baas zag dat ik meer dan 6 maanden ongeschikt was, zei hij me dat je na 6 maanden ofwel wordt ontslagen, ofwel kom je terug en ga je weer aan de slag. Ik kon het werk echter niet hervatten. Het ziekenfonds wilde dat ook niet.

In geval van een negatieve beslissing inzake sociale hulp, kan er een beroep worden ingediend voor een rechtbank. Dit beroep gaat echter opnieuw gepaard met termijnen voor indiening en een hele reeks voorwaarden en te vervullen formaliteiten die aanleiding kunnen geven tot ontmoediging bij een zeer groot aantal personen die het hoofd moeten bieden aan nieuwe kosten (financieel, tijd, psychologisch ...), aan beproevingen en aan wachten zonder dat ze er zeker van kunnen zijn dat er in hun voordeel uitspraak zal worden gedaan. Ondanks het advies en de steun van bepaalde verenigingen en maatschappelijk werkers of advocaten zijn personen die geen toegang krijgen

tot hun rechten soms al uiterst vermoeid nog voor ze in beroep gaan, zodat ze er uiteindelijk niet aan beginnen.

Het gebrek aan toegang is vaak een slechte ervaring voor de personen, daar de stappen die ze zetten geen zin hebben en geen resultaat opleveren. Sommigen vinden dat ze hun tijd verliezen en steeds maar in een kringetje lopen terwijl hun situatie verergert. Soms moet men alles melden en moet men nota nemen van de stappen die men zet, van de evolutie van de situatie, de onrechtvaardigheden ... om toch maar niets te vergeten. Het gebeurt ook dat de personen, alleen of dankzij de hulp van maatschappelijk assistenten of naasten, bepaalde situaties gaan vergelijken wat betreft de toekenning van rechten ... Dergelijke praktijken tonen aan dat men een grote waakzaamheid aan de dag moet leggen in het kader van de steeds ingewikkelder procedures teneinde toegang te krijgen tot zijn recht. Tevens zijn ze een bron van mogelijke spanningen tussen zij die een uitkering krijgen en zij die het niet krijgen, daar ze de aandacht vestigen op verschillende behandelingen, op de subjectiviteit van de beoordeling van het feit al dan niet in aanmerking te komen, onrechtvaardigheden, discriminatie, effecten van selectie ...

– *Bijvoorbeeld bij de "Vierge noire", het is voor hulp bij zorgverlening enzovoort. Ik werd er geweigerd terwijl een andere persoon ... goed, ze werd aanvaard en ze kreeg een extraatje, dat kan toch niet.*

– *Voor lichte handicaps hangt het af van de arts bij wie je terecht komt.*

Het gebrek aan toegang leidt soms tot niet-vragen, daar alle stappen die je moet zetten om een recht te verkrijgen of te behouden aanleiding geven tot ontmoediging door de noodzakelijke inspanningen, hun aard, hun termijnen, het feit dat ze geen resultaat opleveren ...

Wat moet men zijn om gehandicapt te zijn? "In een rolstoel, mevrouw" ah ja, goed, ach dan ... Nu probeer ik zo weinig mogelijk te vragen, me te redden met wat ik heb.

Onder de talrijke stappen die een persoon moet zetten, zijn er de vele documenten die moeten worden afgegeven aan een of meer diensten. Vaak begrijpen de betrokkenen de betekenis van die stappen niet. De administratie heeft deze documenten nodig om het dossier te vervolledigen, voor hen is het een logische en verplichte vraag die voor de hulpvrager echter niet altijd even menselijk is. Ook al begrijpt de hulpvrager het nut van al die documenten niet altijd, ze hebben geen andere keuze dan de documenten te voorzien.

Bij het OCMW kan ik niet zeggen dat ze niet hebben voorgesteld, ze leggen toch uit welke soorten hulp er bestaan. Wat moeilijk te begrijpen is, dat is dat je vaak formulieren krijgt ... enfin, je krijgt vaak formulieren en dan zeggen ze "voilà, ga naar huis en stuur ons die documenten op". Ze leggen niet uit waarom je dat moet doen, en dus zit je daar en na een tijdje denk je, voilà, ze wil mijn loonfiche zien ... En wanneer je hun vragen stelt, lijken ze ook een beetje verloren te zijn en dan zeggen ze "dat maakt deel uit van de administratie, het is nu eenmaal zo, het is wat ze van ons vragen. Het is hoe dan ook de enige manier om uw dossier te doen vooruitgaan, zodat de raad kan samenkomen en uw dossier kan bespreken. Stuur dus maar op wat u heeft en dat is het."

Er gaat telkens een zekere tijd over het verkrijgen van de attesten, die vaak moeten aangereikt worden vanuit een instelling van de sociale zekerheid. In tussentijd kan er sprake zijn van een non take-up, de personen zijn immers afhankelijk van deze instellingen om hun recht(en) te doen gelden.

Bijvoorbeeld: aanslagbiljet van de FOD Financiën, attesten van de RVA, de DG Handicap, het ziekenfonds, de vakbonden, de kinderbijslag, het OCMW ... Vaak gaat het om attesten betreffende het inkomen, aanvragen (van studiebeurs, een sociale woning, een pro deo advocaat ...), vrijstelling van gewestbelasting ...

Hoewel een aanvraag van een recht niet altijd wordt voorafgegaan door een situatie van bestaansonzekerheid, is er wel vaak een link en verergert de situatie meestal wanneer de rechten niet verkregen worden.

Een voorbeeld is het geval van deze persoon voor wie de schulden sinds een tijdje begonnen op te stapelen, vervolgens in het ziekenhuis werd opgenomen zonder aangesloten te zijn bij een ziekenfonds en vervolgens uit zijn woning werd gezet.

Ernstig ziek, ja. En door ... hij heeft zich niet verzorgd, hij heeft niet meer betaald omdat hij zelfstandig was, hij heeft zijn sociale bijdragen niet meer betaald, en dus had hij nergens meer recht op. Hij was niet meer in orde met het ziekenfonds en had geen recht meer op uitkeringen, hij had niets meer, hij heeft al zijn rechten verloren. Hij heeft zich dus niet meer verzorgd. (...) Dat heeft aanleiding gegeven tot alles wat er daarna is gekomen, want hij heeft zijn woning verloren, hij werd uitgezet. Zijn zuster heeft hem opgevangen en daarna is hij in het ziekenhuis beland, hij wacht nu op een harttransplantatie want zijn hart, aangezien hij zich niet heeft verzorgd, de zaken zijn er alleen maar erger op geworden. (...) Hij heeft dus al zijn rechten verloren, zijn zuster heeft hem onderdak geboden, hij is naar het OCMW gegaan, het OCMW heeft hem één keer betaald, hij lag nog steeds in het ziekenhuis. De maatschappelijk assistent van het ziekenhuis heeft een aanvraag ingediend bij de FOD Handicap, omdat hij daar recht op had. Toen het OCMW echter vernam dat er een aanvraag was ingediend om een uitkering te ontvangen als gehandicapte, heeft het niet langer betaald. Dus daarna, wanneer mijnheer nog maandenlang in het ziekenhuis ligt, wordt het ziekenhuis niet meer betaald omdat hij niet in orde is met het ziekenfonds. Hij werd dus verzorgd in het ziekenhuis, maar genoot geen enkel recht.

De argumenten om het recht niet toe te kennen zijn veelzijdig en vaak worden de hulpvragers geconfronteerd met verschillende tussenpersonen die allen hun eigen argumenten aanhalen: juridische argumenten (het is de wet, het is de regelgeving, wetswijziging ...), institutionele argumenten (de instelling werkt op deze manier, u "moet" dat doen, de termijn is het gevolg van deze of gene goedkeuring ...), moraliserende of responsabiliserende argumenten (eender welke fout van de betrokkene, onmogelijkheid voor de tussenpersoon om te handelen ...).

Bovendien worden de termijnen meestal verlengd als gevolg van onbeduidende gebeurtenissen die zeer ernstige gevolgen hebben: een document verkeerd invullen, dit document afgeven op de verkeerde plaats of aan de verkeerde persoon, geen kopie hebben gemaakt, een telefoontje van een

tussenpersoon mislopen, een brief niet ontvangen, een fout in een dossier of een databank, het feit dat gegevens niet zijn bijgewerkt ...

Het gebrek aan toegang leidt er meestal toe dat personen hun toevlucht nemen tot noodoplossingen of fragiele oplossingen of tegen elke prijs hulp moeten vragen aan naasten (andere instellingen, familie, vrienden, burens, professionelen in de algemene sectoren ...) of diensten die iets verder van hen af staan. De bestaande meer structurele tendensen die het fenomeen van "geen toegang" tot de rechten versterken, lijken het belang van informelenetwerken te versterken (cf. Deel III).

Het gebrek aan toegang geeft soms ook aanleiding tot "kettingreacties" die ertoe leiden dat personen die anderen hulp bieden, worden bestraft. De persoon die we hierna aan het woord laten (die een leefloon probeert te verkrijgen) wordt opgevangen door een andere persoon die werkloos is en van wie de uitkering werd verlaagd tot het bedrag voor samenwonende.

De volgende dag was ik er om mijn adres bij haar te schrappen, maar de gemeente heeft haar in het systeem gelaten en drie maanden lang heeft ze te veel geleden omdat we voor de werkloosheid beschouwd werden als samenwonenden en dus heeft men een deel van haar uitkering ingehouden, maar vorige maand hebben ze een terugbetaling gedaan omdat ze hebben gezien dat mijn adres in aanleg van schrapping is. Nu heb ik zelf geen adres, ik zwerf rond en het is de advocaat nu ... ik ga in beroep met meester X.

Het **gebrek aan toegang kan vernederend zijn**, aankloppen bij een instelling van de Sociale Zekerheid waar men een recht moet aanvragen stemt immers niet overeen met het initiële levensparcours, de levensprojecten, het zelfbeeld ... Men moet zijn waardigheid behouden, zichzelf voorhouden dat men recht heeft op het bewuste recht, omdat men in een vorig leven bijdragen heeft betaald.

Ik ben al 17 jaar Belg, ik heb altijd gewerkt tot mijn gezondheid me niet langer toeliet om te werken. (...) Daar ik altijd heb gewerkt, heb ik nooit een uitkering van het OCMW gekregen, nee, dat heb ik nooit gedaan. Het begin was het moeilijkste moment: toen men me zei dat ik het recht had om daar (bij het OCMW) toch een aanvraag in te dienen, was dat voor mij een vreemde ervaring. Ik heb het OCMW altijd beschouwd als iets voor mensen die niet echt over de middelen beschikken om iets te doen, maar ik heb mezelf gezegd dat ik toch gedurende 20 jaar bijdragen had betaald in het kader van het systeem. Ik had inkomsten waarmee ik toch iemand heb geholpen.

Personen voelen zich schuldig en verantwoordelijk voor hun situatie, ook wanneer een juridisch vacuüm, een administratieve fout, een ontbrekend document ... of een onbekende reden de verklaring biedt voor hun situatie van "geen toegang".

En daar was het een beetje moeilijk, toen heb ik een depressie gekregen. Er was een moment waarop ik dacht dat ik dood beter af zou zijn dan in leven, omdat ik niet zag wat het leven me heeft geboden. Daar ik vandaag niet werk, heb ik geen inkomen en ik heb mijn kinderen nu al anderhalf jaar niet meer gezien.

Meerdere situaties van geen toegang tot diverse uitkeringen werden door de personen die we hebben ontmoet gezien als het resultaat van discriminatie binnen de systemen of vanwege de tussenpersonen. Dergelijke discriminatie is verbonden met hun statuut, hun accent en het feit dat ze geen Nederlands of Frans spreken, hun effectieve of veronderstelde buitenlandse herkomst, ...

Vaak is er sprake van onbegrip en zijn er misverstanden tussen de personen en de tussenpersonen met betrekking tot de redenen van geen toegang of de uitsluiting.

Pfff ... ik heb het niet begrepen. Ik zeg hem "ah, ok, dus mijn eerlijkheid speelt daar in mijn nadeel? Opnieuw vraag ik me af "wat nu"?". En ik werd opnieuw opgeroepen. Ik werkte. Nieuwe oproeping voor een opleiding. En daarna opnieuw opgeroepen voor een baan.

Het gebrek aan toegang leidt tot een verlies van rechten, daarenboven moeten ze zich vaak verantwoorden (waarvoor ze zich in veel gevallen moeten verplaatsen) waarvan de gebruikers (en ook de hulpverleners) het einde niet zien. Deze Belgische man, die werd geregulariseerd, die vroeger voltijds werkte in een bouwonderneming, begrijpt niet waarom hij geen recht meer heeft op een werkloosheidsuitkering. De sanctie werd snel getroffen en hij heeft geen brieven gekregen. Hij verloor zijn woning en probeert vergeefs een leefloon te verkrijgen.

Wat ik het opmerkelijkst vind, is dat, het feit dat men geen toegang krijgt tot zijn rechten. Je vraagt ... en ik beschik over alle documenten waarover ik het heb. Een gewone burger kan niet doen wat niet mogelijk is. Ik heb gemeld dat ik een probleem van brievenbus heb. Het overkomt iedereen wel eens, zelfs de eerste minister, dat hij brieven verliest. (...) Ik heb de adreswijziging ingescand en heb het document naar de RVA, de vakbond en Actiris gebracht en heb hen gevraagd om mijn brieven naar dat adres te sturen omdat ik nu niet kan, omdat ik een brievenbus van 75 euro heb gekocht die iemand heeft losgerukt en meegenomen! Nochtans had ik de brievenbus vastgemaakt, vastgeschroefd (...) maar net bij de metro, er zijn cafés, overal dronkaards die de brievenbus hebben losgerukt en meegenomen. De enige brievenbus die we voor het hele gebouw hebben is een gat in de deur waarin de postbode alle post gooit. Bovendien blijft onze deur niet altijd gesloten, de mensen vertrappelen de post (...). Maar wat is het probleem nu? Je gaat op zoek naar een onthaaldienst, ze willen je niet begrijpen en ook het hoofd van de dienst wil je niet begrijpen, terwijl ze toch weten dat het om dagelijkse problemen gaat. Ik ga naar het OCMW, ik ga niet liegen om te overleven, dat ga ik nooit doen. Om te overleven zal ik nooit liegen tegen u of een ander, ik heb aan de OCMW-medewerker gezegd, "luister dit duurt nu al een jaar en nog wat langer", ik heb hem getoond dat mijn bank gesloten is, alles is afgesloten (de rekening) omdat ik onder nul was gegaan en er al 5 of 6 maanden niets binnenkomt, dus hebben ze mijn rekening (bank X) automatisch afgesloten.

De personen die we hebben ontmoet verklaren dat ze als gevolg van het vele doorsturen en de stappen die ze moeten zetten het gevoel hebben "**eindeloos in het rond te draaien**" ... De informatie over een persoon, een dossier klopt niet of wordt niet bijgewerkt door de verschillende instellingen van de Sociale Zekerheid, de gemeente en andere

diensten. In de hierna beschreven situatie was de thuisloze man gedwongen een bewijs van zijn echtscheiding voor te leggen om de laatste hand te leggen aan een dossier om bijstand aan te vragen.

Het is een contract en als je onder nul gaat, sluiten we dat af. De bankbediende was vriendelijk, hij heeft me de bewijsstukken gegeven dat hij de rekening had afgesloten. Ze hebben me de bewijzen gegeven en ik heb aan de maatschappelijk werker getoond dat ze "alles hadden afgesloten, dat alles geblokkeerd is, ik heb geen rekening, ik heb helemaal niets, laat me nu maar". Ze hebben me gezegd dat ik het papier van het ziekenfonds moest opsturen om te bewijzen dat ik in orde was. Ik ben naar het ziekenfonds gegaan en ik heb alle documenten bezorgd die ze van me vroeg. Alles, om te zeggen dat ik in orde ben met het ziekenfonds. Ik bezorg haar de papieren en dan vragen ze me om ook nog de gezinssamenstelling te bezorgen, ik heb haar bezorgd terwijl ze alles ziet op haar pc want zodra je begint te typen is het OCMW verbonden met de gemeentelijke centrale. Hij die me heeft gezegd "jij en je vrouw zijn niet gescheiden", ik zeg "neen" en ik zeg hem "maar dat klopt niet". De maatschappelijk werker zegt me "ik zie op mijn pc dat jullie niet gescheiden zijn". Maar ik zoek niet ... we zijn gescheiden omdat het de advocaat is ... Hij heeft me gezegd de brief op te sturen, maar ik denk dat ik de brief verloren heb, dus vraag ik het aan mijn vrouw en ze heeft me het document gegeven om te tonen wat de rechter heeft beslist. (...) Ik heb deze brief aan de maatschappelijk werker bezorgd.

Situaties van geen toegang verwijzen naar bekende tendensen die we analyseren in deel III, zoals een veralgemening en een versterking van de toekenningsvoorwaarden, langere toekenningstermijnen, wijzigingen van de regelgeving, overgang van het ene naar het andere statuut ...

Met deze overgangen van het ene naar het andere statuut zijn het zowel de actoren van de Sociale Zekerheid als vele andere actoren die een rol spelen in de verwerking van de informatie en de toekenning van de sociale rechten (bv. software voor gegevensverwerking, verrichtingen van gegevenstransfer, privéondernemingen die administratieve taken verrichten voor rekening van de instellingen van de Sociale Zekerheid ...).

K. HET NIET-VOORSTELLEN VAN EEN OF MEER RECHTEN

Het niet-voorstellen is een van de vormen die het minst vaak wordt genoemd of toegelicht door de betrokken personen en de hulpverleners. Deze vorm van sociale onderbescherming omvat een dimensie waarop een "taboe" rust: ze verplaatst immers de analyse die het vaakst op het individu is gericht (zijn situatie, zijn gedrag, zijn handelingen ...) en stelt vragen bij de verantwoordelijkheid van de tussenpersonen van de openbare diensten, de maatschappelijk werkers, de diensten, de mechanismen, de prestaties en de instellingen evenals bij hun werking en hun organisatie (cf. Deel III).

Warin (2014) duidt op het feit dat de instelling of de dienst, door bepaalde informatie niet te verstrekken, verantwoordelijk kan zijn voor de volledige of gedeeltelijke non take-up. Dit analyseniveau is fundamenteel en blijkt soms overheersend te zijn in de situaties van de personen die we in het kader van ons onderzoek hebben ontmoet.

Het niet-voorstellen is een factor van onderbescherming. Een (auto)reflectie hierover door de diensten en instellingen van de Sociale Zekerheid, zou kunnen leiden tot een verbetering van de praktijk en de grondslag kunnen vormen van een beleid van strijd tegen het niet-claimen van rechten (cf. Deel IV).

Personen in een situatie van onderbescherming hebben vaak alle instanties van de Sociale Zekerheid (of andere publieke instellingen) genoemd als instanties die ten minste één keer geen correcte informatie hebben verstrekt over een of meer prestaties, over de voorwaarde om in aanmerking te komen, hun algemene rechten (RVA, HWV, OCMW, ziekenfondsen, vakbonden, RVP, DG Handicap, gemeenten, FOD Financiën ...).

Het niet-voorstellen komt dicht in de buurt van de situatie waarbij een persoon zijn recht(en) niet kent. Dit fenomeen laat toe de focus te verleggen van de gebruiker naar de instelling, in de loop van de aanvraagprocedure, met het oog op het verwerven van en inzicht verkrijgen in de informatie met als doel het recht te doen gelden.

Het niet-voorstellen veronderstelt een gebrek aan kennis, een vergetelheid, verstrooidheid bij de persoon en/of de hulpverlener tijdens het contact aan het loket.

Heel wat gebruikers vernemen pas achteraf welke rechten ze hebben. Soms komen ze minder gemakkelijk in aanmerking indien ze een aanvraag pas na verloop van tijd indienen. Ze verliezen ook een periode indien ze te lang wachten met in beroep te gaan om achterstallige bedragen te recupereren (cf. Deel III). Ze menen dat de hulpverleners hun (meer) informatie hadden moeten verstrekken.

Andere gebruikers zijn er zeker van dat ze niet al hun rechten hebben genoten, daar ze helemaal niet weten waarop ze recht hebben.

Ik weet zeker dat er heel wat zaken zijn die ik had moeten weten maar die ik niet ken. Ik loop die zaken mis. Ik ken mijn rechten niet. Ik weet dat ik daar al in het begin heb gestaan omdat ik niet wist, ik niet weet welke stappen ik moet zetten om een kaart te krijgen, enzovoort, omdat ik het zeer moeilijk heb gehad, ik kon niet komen ...

Meerdere personen hebben zich in deze situatie herkend en verklaarden dat ze niet tijdig over de kennis beschikten die ze nodig hadden om hun recht(en) uit te oefenen. Anderen zijn van mening dat ze niet altijd de nodige kennis hebben omdat ze niet worden geïnformeerd.

Er zijn ook bepaalde rechten ... waarvan ik geen weet had en waarover we meestal niet worden geïnformeerd.

Volgens sommigen heeft het niet-voorstellen veel vaker betrekking op bijkomende vormen van bijstand (bv. verhoogde kinderbijslag, bijkomende hulp voor gehandicapten, sociale bijstand van het OCMW, hulp bij huisvesting vanwege

de gemeente ...) of bijkomende rechten die niet automatisch worden toegekend (eigen toeslagen van de ziekenfondsen, terugbetalingstarieven, speciale steun op basis van een statuut ...).

Vaak **durven personen die al een recht genieten geen aanvraag voor andere rechten indienen**. Ze voelen aan dat ze niets meer zouden moeten vragen, genoeg moeten nemen met wat ze hebben ... ze voelen zich zeer verveeld wanneer ze nog iets meer vragen.

De mensen stellen niets voor en dus zeg je bij jezelf... misschien is dat niet mogelijk bij mijn OCMW... Of je maakt jezelf wijs dat het al goed is indien je al een bepaald recht geniet.

Meerdere personen (ook hulpverleners met betrekking tot andere instellingen dan de instelling waartoe ze behoren) hebben zich afgevraagd of er al dan niet interne richtlijnen bestaan bij de instellingen om bepaalde rechten niet aan te bieden.

Ik kan maar niet begrijpen waarom bepaalde rechten soms niet worden aangeboden, de verantwoordelijken weten dat, misschien hebben ze een instructie gekregen om niet alle informatie te verstrekken om niet te worden overspoeld..., maar ik weet niet waarom, ik vraag me af, daar het toch hun verantwoordelijkheid is om de mensen te informeren. Maar er zijn echt leidinggevend die bepaalde informatie achterhouden. En ook het feit dat je een ... vreemdeling bent, speelt soms in je nadeel.

Van de actoren en de instellingen van de Sociale Zekerheid wordt verwacht dat ze hier een rol op zich nemen. De personen verwachten informatie die nuttig voor hen is en rekenen op de hulpverleners van de openbare diensten om te worden geïnformeerd over hun rechten. Soms wordt deze vertrouwensrelatie geschonden of zelfs verbroken, precies omdat de personen alle rechten wensen te verkrijgen waarop ze recht hebben wanneer ze zich bij een loket aanbieden.

Ook het **onderwijsniveau** van de personen (een taal lezen, schrijven, begrijpen ...) en het beeld dat ze van zichzelf hebben, hebben een weerslag op de formaliteit van de aanvraag, de manieren om informatie aan te vragen, te ontvangen ...

Ja, maar ik bedoel, op school, als de ouders niet kunnen – laten we zeggen – lezen en schrijven, maar hun kinderen gaan naar school. Ze hebben al deze begrippen al eens gehoord, dus het is gedrukt. Ik heb het recht, ik ben iemand en vervolgens vraag je hen mee te brengen, aan te vragen [instelling van de Sociale Zekerheid] maar ze weten zelfs niet wat het recht is. Ze zien zichzelf als vreemdelingen, de mensen, er is een probleem van identiteit.

Anderen hebben het zelfs over een **bedoeling van bepaalde instellingen om de toegang te beperken door geen informatie te verstrekken over verschillende types van steun.**

Bijvoorbeeld op het niveau van de instellingen van de Sociale Zekerheid verstrekt men geen informatie over het aanbod aan steun.

De gebruikers hebben soms gewezen op de rol van tussenpersonen in de mogelijkheid om de rechten uit

te oefenen. Soms werd veeleer gewezen op het “niet-handelen” in plaats van het “niet-voorstellen”.

Er is al sprake van niet-aanbieden daar de eerstelijnsjurist [instelling van de Sociale Zekerheid] niets heeft gedaan en mijn dossier zomaar heeft geseponeerd; hij had al beroep moeten instellen tegen de beslissing van de adviserend arts, maar heeft dat niet gedaan.

Het fenomeen van niet-voorstellen vestigt de aandacht op het belang van de rol van elke tussenpersoon in de ketting van de hulpverlening aan personen, in zijn mogelijkheden van herwaarderung van de situatie van de persoon en (opnieuw) te kunnen nadenken over de bijkomende steun die kan worden aangeboden, zoals voedselhulp.

(...) Het niet-voorstellen bestond erin dat we ons in een dergelijke situatie bevonden en dat men ons bijvoorbeeld niet heeft gezegd dat we recht hadden op voedselpakketten. De bemiddelaarster heeft er niet aan gedacht, ondanks het feit dat ze ons veel heeft geholpen, want, in zekere zin, als men u zegt dat je nog 20 of 30 euro hebt tot het eind van de maand, met drie, gelooft men dat dan of niet? En nochtans was het waar ...

Een persoon had bijvoorbeeld contact met de enige persoon die zijn dossier behandelde; deze laatste heeft hem niet de bijkomende tussenkomsten voorgesteld waarop hij nochtans recht had.

Ik wijs met een beschuldigende vinger naar de maatschappelijk assistent (instelling van de Sociale Zekerheid). Hij was de enige met wie ik contact had. Ik had niemand anders. En dan ook de maatschappelijk assistent van het ziekenhuis.

Personen verkeren soms (zeer) lang in een situatie waarbij ze voor een recht in aanmerking komen zonder dat zelf te weten en zonder dat men hun dit recht aanbiedt.

Ja, het ziekenfonds, ja en niemand heeft het me gezegd. Ik weet niet waar men die informatie kan krijgen, omdat er ... Ik heb enorme bedragen betaald om te genezen ... (...) Het is waar dat je niet de hele tijd kunt weten wie hoeveel verdient enzovoort en wie recht zou kunnen hebben, maar ze zouden kunnen, dat vind ik toch ... Ik weet niet, er zou een systeem kunnen bestaan dat verwittigt ...

Heel wat gebruikers zijn ervan overtuigd dat bepaalde rechten **met opzet** niet worden aangeboden (om budgettaire redenen, persoonlijke beoordeling van de interveniënt, instructies bij de instellingen ...).

Je zou zeggen dat het om een geheim gaat dat men zorgvuldig probeert te beschermen en dat zij die het recht niet genieten het maar moeten weten en “ah, maar het is jammer, ze zijn erin geslaagd het te begrijpen, ah goed”, en dan is er sprake van kwade wil om de procedure te lanceren, ik weet niet of het voor de anderen ook zo gaat, maar ...

Het niet-voorstellen is een fundamentele situatie die beter zou moeten worden gedocumenteerd in elke specifieke lokale of sectorale context met als doel eigen logica's aan het licht te brengen inzake de interventie en wisselwerking tussen de personen en de sociale maatregelen. Deze noodzaak wordt nog groter in een context van competentieoverdracht en overheveling van budgetten tussen verschillende bestuursniveaus (cf. Deel III).

L. HET UITSLUITEN VAN EEN OF MEER RECHTEN

Het Observatorium heeft dit geval toegevoegd om alle mogelijke vormen van sociale onderbescherming zichtbaar te maken. Zo waren ook gesprekken mogelijk over uitsluitingen door het recht (cf. supra) die D. Lochak beschrijft, **waarbij een toegepast recht personen uitsluit die dat recht hebben genoten of die het zouden willen genieten.**

De personen met wie we hebben gesproken, hebben deze vorm van onderbescherming waarbij een verworven recht wordt geschrapt, vaak als voorbeeld genoemd. Meestal gaat het om het recht op een werkloosheidsuitkering en sociale steun in de brede betekenis van de OCMW's (cf. Deel III).

De uitsluiting van rechten, dat is als een zwaard van Damocles dat boven je hoofd hangt en je weet dat het op een dag kan vallen, om welke reden ook.

Op het vlak van uitsluiting is de werkloosheidsverzekering de prestatie die het vaakst wordt genoemd door de personen die we hebben ontmoet. Ongeacht hun eigen parcours, hebben de betrokkenen zowel de degressiviteit, de uitsluiting van inschakelingsuitkeringen of de tijdelijke of definitieve sancties genoemd.

Nee, het is de RVA, maar de vakbond zal je aanraden om het te doen. Op dat ogenblik heb ik het contract getekend, maar ik wist, ik kon geen werk gaan zoeken, ik voelde me niet goed. En ik had de weigering van het ziekenfonds al ontvangen. Dat was daarna, want ze hebben me gezegd dat ik absoluut ergens een bron van inkomsten moest hebben. Maar ondertussen hebben ze me daar gezegd "we kunnen u niet betalen, we schorsen u". Schorsing van de uitkeringen. Ik kan u zeggen dat ik tussen augustus van vorig jaar en vandaag niets heb gekregen. Totale, definitieve uitsluiting. (...) Ik heb een periode van één week gehad en ik heb brieven gekregen, normaal, en daarna heb ik aangetekende brieven gekregen.

Uitsluiting veronderstelt zeer vaak een niet-kennen, een gebrek aan informatie bij de persoon over de voorwaarden van het recht dat hij geniet. Blijkbaar beseffen de personen niet altijd dat ze zullen worden uitgesloten.

Definitieve uitsluiting. Ik kon niets doen, eigenlijk was het daar dat ik niet wist wat ik moest doen, ze hebben bepaald dat ik een advocaat mocht hebben, maar alleen al het idee van een advocaat, al 8 maanden zonder uitkeringen, ik dacht dat ik geld nodig had om een beroep te kunnen doen op een advocaat. Al 8 maanden dat ik helemaal niets kreeg, en nu al 1 jaar en enkele maanden. Sinds augustus van vorig jaar tot vandaag heb ik helemaal geen inkomsten meer gehad.

Soms ook hebben de gebruikers het **gebrek aan toegang genoemd als uitsluiting**; ze bedoelen hierbij vaak een situatie waarbij ze een recht vragen maar het niet krijgen, zelfs al komen ze daarvoor in aanmerking. **Zo worden uitsluiting en gebrek aan toegang vaak verward** tijdens de gesprekken, wat misschien de illustratie is van een vorm van gevoel van uitsluiting van rechten door het gebrek aan toegang tot de gevraagde sociale rechten.

Deze man, die geen referentieadres kon krijgen, legt uit dat hij de informatie heeft gekregen dat hij in aanmerking komt om

het recht te genieten maar dat deze mogelijkheid hem wordt geweigerd. Voor hem gaat het om een uitsluiting van rechten.

(...) uitsluiting van recht, omdat ik vandaag mijn rechten heb, maar ik word vandaag uitgesloten, men speelt een spelletje administratief tafeltennis met mij. Toen ze me zegden dat ik een adres moet zoeken terwijl het OCMW mij een referentieadres kan geven, hebben ze me uitgesloten van mijn recht om me in een ander argument te gooien dat ik niet begrijp. Ik heb aan de vrouw gezegd "alsjeblief, stop, als u heeft gezien dat mijn adres daar is geschrapt, geef me dan een referentieadres. Help mij een oplossing te vinden". Het is mevrouw A die me dat heeft gezegd voor het referentieadres, maar dat wist ik al, ik had inlichtingen ingewonnen. Ik heb al inlichtingen ingewonnen over mijn sociale rechten, ik neem de nodige tijd (4 à 5 uur) om dat te lezen op internet. Alles wat het recht is om te begrijpen. Vroeger had ik daarvoor geen tijd, ik heb ook een van mijn vrienden gebeld en hij zei me "wacht, ik bel naar mijn advocaat", de advocaat zegt me "maar zeg het", ik kom en ik zeg "mevrouw, in plaats van met mij te jongleren, het huis waar ik vandaag ben, het is zeer moeilijk om in Brussel een huis te hebben. Geef mij een referentieadres". En ze zegt me "neen, dat kunnen we niet, u moet zelf een plaats zoeken waar u slaapt". Dat betekent dat ik van mijn rechten word uitgesloten.

Deze persoon voelt zich verwant met anderen die in dezelfde situatie verkeren. Om te beginnen zou de uitsluiting het gevolg zijn van het gebrek aan kennis. Weten de personen niet hoe ze moeten handelen, dan worden ze uitgesloten. Dit sluit aan bij het feit dat ze niet langer in aanmerking komen eens de termijn om een aanvraag in te dienen is verstreken. In deze zin is niet-kennen een vorm van uitsluiting.

Heel wat mensen hebben hetzelfde probleem als ik. Ze worden van hun recht uitgesloten omdat ze niet weten hoe ze te werk moeten gaan.

Bovendien vinden de gebruikers vaak dat de hulpverleners een te grote macht hebben en te snel kunnen beslissen om een persoon van zijn rechten uit te sluiten. Deze persoon, die is uitgesloten van haar recht op werkloosheid, probeert België te verlaten. Zij verwijst naar de zware gevolgen van de beslissingen van de hulpverleners, en is ook kwaad omdat ze haar woning heeft verloren en de vernedering moet ondergaan om bij andere mensen te slapen en daarvan het bewijs te moeten overleggen.

Er zijn mensen die werken in de administraties, die 's morgens thuis een probleem hebben en dan komen werken en zich dan afreageren op de bevolking. Ze houden er niet van om de mensen te woord te staan, ze zorgen ervoor dat ze hun rechten verliezen. Je komt, je claimt je recht maar je krijgt het nooit. Er worden argumenten gecreëerd, valse zaken die zelfs niet bestaan en je wordt uitgesloten. Het is daarom, ik heb eerst aan de ander gezegd, ik heb zin om te zoeken "waar ik kan gaan" omdat ik het op deze manier niet kan volhouden. Ik vertrek naar Afrika en zoek er een land waar ik een nieuw leven kan beginnen. Hier kan ik niet blijven, ik had dat daarvoor nog nooit gedaan, slapen bij andere mensen.

Uitsluiting van sociale bijstand werd eveneens door veel personen aangekaart. Heel wat personen zijn verontwaardigd over het feit dat ze worden uitgesloten van een residuair recht. Er is een groot risico op het "niet-

vragen" wanneer men zelfs van dit "laatste" recht wordt uitgesloten.

Dat vind ik, ik vind echt dat de politici iets moeten doen, het is niet mogelijk dat je ontdekt op de 29ste van de maand, dat je de volgende maand niets zult krijgen. Als om een reden X het OCMW beslist om geen leefloon meer te betalen, dan moeten de mensen minstens 10-15 dagen op voorhand verwittigd worden, maar zoals het nu gaat, dat is verschrikkelijk. De mensen panikereren, ze zijn ontzet, men leeft van uur tot uur. Ik heb het zelf meegemaakt en het is niet van dag tot dag, het is van uur tot uur. Zonder mijn partner zou het onmogelijk zijn. Zonder hem zou ik alles moeten stoppen. Dankzij hem heb ik het volgehouden in die periode.

Vanuit een situatie van uitsluiting, doet **een persoon vaak beroep op de informele sfeer**. Sommigen proberen vrienden en familieleden te mobiliseren om hulp te krijgen en soms komen ook de burens tussens. Anderen beschikken niet over een netwerk waarop ze een beroep kunnen doen en proberen andere wegen te bewandelen. Sommige personen hebben geen keuze en zijn verplicht om gedurende enige tijd hulp te vragen om onderdak te vinden of te kunnen eten. Anderen wensen onder geen beding de hulp in te roepen van familie of kennissen en ondergaan beetje bij beetje een verslechtering van hun levensomstandigheden, trekken weg uit de stad, veranderen hun levenswijze... Soms verkopen mensen alles wat hun nog rest om te overleven en moeten ze alle mogelijkheden combineren om te (over)leven.

Sommigen ervaren het gebrek aan toegang tot sociale bijstand als een intensere vorm van uitsluiting van rechten. Blijkt deze laatste mogelijke vorm van steun ontoegankelijk te zijn, dan is er sprake van een situatie van uitsluiting met een bittere nasmaak, daar ze menen "recht te hebben op dit recht".

Ik vind dat er toch sprake is van uitsluiting van rechten als je geen toegang krijgt tot het OCMW. Ik vind dat het echt om een enorme vorm van uitsluiting gaat, ik begrijp niet waarom je geen recht zou hebben op een recht als je in een bepaald land bent. Ik bedoel, als ik belastingen betaal en bijdragen voor alle zaken waar ik werk, dan zie ik niet waarom ik geen recht heb op steun van het OCMW. Indien ik het recht heb op aansluiting bij een ziekenfonds, waarom heb ik dan geen recht op steun van het OCMW? Ze zouden ons kunnen zeggen "heel goed, 6 maanden, maximum 1 jaar", enfin, ik weet niet, bepaalde systemen vinden, maar ik vind het echt niet rechtvaardig.

Bepaalde vormen van non take-up van rechten komen er omdat mensen niet in de mogelijkheid zijn zich te verplaatsen, ze zijn afhankelijk van anderen, personen die ze goed of minder goed kennen, om hun rechten te doen gelden.

Sommige personen ervoeren de houding van de hulpverlener als een weigering tot het verlenen van openbare steun. Deze vrouw moest zich tot de privésfeer wenden voor hulp, met bijgevolg een statuut als samenwonende en een verlies aan inkomen. Ze woont echter samen met haar minderjarige dochter van vreemde afkomst.

De maatschappelijk assistent heeft ze me afgenomen en heeft me gezegd dat ik een vriend moest zoeken (lacht) die voor mij zou kunnen zorgen, terwijl er een dienst voor

thuishulp is en vervoer en ook een vereniging. Ik heb dan naar de familie gebeld en ze hebben er alles aan gedaan om een van mijn kinderen te kunnen sturen. Ze hebben al het mogelijke gedaan om de dochter te sturen, zo is mijn dochter gekomen, ik heb de maatschappelijk assistente op de hoogte gebracht en weet je wat ze gedaan heeft? Ze zei me dat ze een samenwonende was en heeft de minimumsteun geschrapt. Dus hulp in plaats van alleenstaande, hij heeft me 500 euro gegeven en ze lieten me nog slechts 20 euro per maand. Het meisje was nog maar pas aangekomen, ze kende de taal niet, ze wist niets. Dat is de eerste keer dat ik werd geconfronteerd met uitsluiting. (...) In een OCMW, men heeft haar toelichting gegeven bij de rechten, ze wisten toch dat ze onze steun niet moesten schrappen... Als men me niets kon geven om mijn kind ten laste te nemen, dat men me dan ten minste het bedrag voor een alleenstaande geeft, i.e. 817 euro.

Werkloosheidsverzekering, leefloon, ziekteverzekering ... de voornaamste rechten van de Sociale Zekerheid worden potentieel tijdelijke rechten. Soms zorgen bepaalde levensomstandigheden of persoonlijke situaties voor een zekere waarborg dat het recht zal voortduren. Zo is lichamelijke ongeschiktheid een toestand die borg staat voor meer stabiliteit in vergelijking met ongeschiktheid als gevolg van psychische gezondheidsproblemen.

- De huidige politieke context is volgens mij nogal stresserend en beangstigend.*
- Er leeft een nieuw soort vrees bij mensen die bijvoorbeeld langdurig ziek zijn.*
- Ja, door te zeggen "op een dag overkomt het ook ons", in arbeidsongeschiktheid.*
- Ja, X bijvoorbeeld, loopt een groter risico dat ze opnieuw moet gaan werken, terwijl het bij mij een fysiek probleem is. Wanneer het een psychisch probleem is, is het ...*

Het risico op uitsluiting van het recht op werkloosheid, ziekteverzekering of arbeidsongeschiktheid wordt steeds groter voor personen die zich tussen twee statuten bevinden. Het gaat bijvoorbeeld om personen van wie het zoekgedrag negatief werd beoordeeld en die kampen met gezondheidsproblemen, of om personen die niet 66 % invalide zijn of die geschikt worden geacht om opnieuw aan het werk te gaan, personen bij wie de gevolgen van hun aandoeningen aanleiding geven tot discussie onder artsen, niet worden erkend... (in een context waarin lastig werk (schoonmaak, horeca bouw...), precair werk (uitzendarbeid voor één dag, deeltijds werk...) en de soms stresserende aard van het beroepsmilieu ernstige gevolgen hebben voor de gezondheid en de toekomst van de mensen.

Ik ben werkloos, vorige winter heb ik gewerkt, ik was tuinman, ik heb onder andere gewerkt [plaats van openbare dienst] dus ik kende (...) maar mijn fysieke toestand laat me niet meer toe dat beroep nog uit te oefenen en dus probeer ik me momenteel om te scholen tot fietsmonteur, sinds 9 maanden doe ik vrijwilligerswerk (tot ik de kans krijg een contract te tekenen).

Situaties van uitsluiting kunnen het gevolg zijn van het feit dat er geen rekening wordt gehouden met de hoogdringendheid of de ernst van andere aspecten (gezondheid, huisvesting, kinderen ...) voor de persoon.

Dat wil echter ook zeggen dat er een soort uitsluiting van rechten is in het feit dat je recht om in rechte te gaan werd geschrapt omdat de hospitalisatie niet werd aanvaard.

De persoonskenmerken, de eigen middelen, kunnen factoren van uitsluiting zijn of ervoor zorgen dat de voorwaarden niet volledig voldaan zijn. Zo kunnen de leeftijd, de kosten van een specifieke behandeling factoren van uitsluiting van rechten zijn ... De uitsluiting is vaak te wijten aan een gebrek aan kennis en dus gaat het vaak om een vorm van onvrijwillige "zelfuitsluiting". De persoon sluit zichzelf uit van een recht door onwetendheid, een vergissing, een misverstand, verkeerde informatie, de indiening van een aanvraag buiten de opgelegde termijn ... Andere actoren spelen een rol in de processen van uitsluiting van de rechten. In onderstaand geval bijvoorbeeld is er sprake van een nalatigheid van de verzekeraar.

Een andere vorm van uitsluiting van rechten ligt in het feit dat mijn man de leeftijd had overschreden voor de terugbetaling van de behandelingen. (...) En dus zijn al die problemen voorgekomen op een moment waarop ... ach, nee, we wisten niet, hij was nooit ziek geweest, we hadden een verzekering voor zijn hand, maar dat speelde niet meer, omdat die verzekeringen ophouden wanneer je 65 jaar wordt, maar we wisten dat niet en dus zijn we blijven betalen.

Het kan soms zo lang duren om een recht te verkrijgen (door niet-kennen en/of geen toegang) dat het om een vorm van uitsluiting gaat. In onderstaand geval kon een persoon die er erg aan toe was en 65 jaar is geworden vóór een zware operatie geen pensioenaanvraag doen zodat hij gedurende meerdere maanden zonder inkomen zat.

Hij moest wachten op zijn pensioen en dat kwam net vóór zijn transplantatie en de RVP wilde het pensioen niet geven zolang ze hem niet persoonlijk konden zien. Hij kon echter nog niet eens op een stoel zitten, daar hij helemaal geen kracht had en dus de hele tijd moest liggen. Wel, ze hebben geweigerd het pensioen van mijn man te betalen. We moesten wachten. Hij is in maart geboren en dus moest het pensioen in maart beginnen, maar het heeft aangesleept omdat hij zijn transplantatie in juni heeft gekregen. Mij hebben ze van ambtswege op rust gesteld en ik heb anderhalf jaar moeten wachten op mijn pensioen uit Frankrijk. (...) Ze zoeken alles en eigenlijk zijn we zelf in fout daar we hadden moeten zorgen voor een betere dekking. We hadden een hospitalisatieverzekering, we hadden alles, maar we hebben alles stopgezet omdat de kosten elk jaar hoog opliepen. Mijn man was zelfstandig (...), hij betaalde elk jaar zoveel belastingen, had zoveel kosten en alles... Hij had nooit gedacht dat zijn pensioen slechts 1 048 euro zou bedragen.

De persoon die hierna aan het woord komt, een vluchteling, heeft alle beschreven situaties van onderbescherming aan den lijve ondervonden: niet-krijgen, niet-kennen, niet-voorstellen en uitsluiting inzake gezondheid, inkomsten, huisvesting ... Volgens deze persoon is de **uitsluiting de beste illustratie van de discriminatie waarmee ze werd geconfronteerd op het vlak van huisvesting, op basis van haar huidskleur en haar kwetsbare sociale situatie.**

Daar kreeg ik één jaar en dus ben ik er weggegaan (Fedasil-centrum) om op zoek te gaan naar een huis en vervolgens werd ik ook geconfronteerd met uitsluiting. Een appartement, wanneer men me zag, in een rolstoel, een oude zwarte vrouw,

terwijl men ermee had ingestemd me het huis te geven, ze telefoneerden naar het centrum "sorry, we aanvaarden deze huurster niet". Ik heb dat werkelijk meermaals meegemaakt. (...)

Anderen verklaarden conflictueuze of ongelukkige relaties te hebben gehad met de personen aan de andere kant van het loket, die aanleiding hebben gegeven tot "persoonlijke" weigeringen om bepaalde rechten toe te kennen ...

Deze persoon, gezinshoofd van een eenoudergezin, illustreerde het **risico te worden uitgesloten** van de invaliditeit:

Ja, regelmatig, maar goed, ik zal de aanvraag toch indienen om te kunnen ... op zo consequent mogelijke wijze ... (...) Maar ik heb al meermaals het risico gelopen te worden uitgesloten, daar ik regelmatig opgeroepen word en ik mijn plaats telkens opnieuw op het spel zet en indien ik opnieuw werkloos word dan weet ik niet hoe ik voor hem moet zorgen ... want ik ben alleen met hen.

Soms **verkeren personen in een uitzichtloze situatie:** uitgesloten van de ziekteverzekering, arbeidsongeschiktheid en in de onmogelijkheid hun recht op werkloosheid te verkrijgen:

Ik kom terug op de uitsluiting van rechten. Voor mij neemt de arbeidsarts zijn telefoon (om naar mijn werkgever te bellen en hem te zeggen: "u moet hem zijn C4 en zijn sociale documenten geven" ik weet niet meer binnen welke termijnen hij had, echt binnen de tijd, binnen de termijnen. (...) Wat is er echter gebeurd? Bij het ziekenfonds, geen inkomsten, geen werkloosheid? Geen rechten daar ik niet beschikte over bepaalde documenten, prachtig, de adviserend arts had me gezegd "ik ben verplicht een einde te maken aan uw arbeidsongeschiktheid maar dien tegelijk maar verhaal in tegen mijn beslissing", noch min noch meer, ik ga dezelfde voormiddag nog naar de vakbond, de eerstelijnsjurist en zeg hem: "als u het niet doet vanaf 5 augustus, zit ik zonder inkomsten", hij antwoordt me: "ik zorg ervoor, ik zorg ervoor", maar hij heeft er zo goed voor gezorgd dat hij mijn dossier heeft geseponneerd. Wat moest gebeuren is dus ook gebeurd: geen inkomsten gedurende meerdere maanden. Ja, de termijn om in beroep te gaan is 3 maanden, maar daar hij niets heeft gedaan, wel ...

We moeten een onderscheid maken tussen de feitelijke uitsluiting van rechten, waarbij een persoon die bepaalde rechten geniet er vervolgens geen meer geniet, en het gevoel van uitsluiting van de persoon die een of meer rechten verliest of zich uitgesloten voelt, aan de rand van de samenleving, schuldig ... omdat een van zijn rechten wordt geschrapt, hem een recht wordt geweigerd ...

Sommige personen hebben dus verklaard dat de niet-toekenning van rechten (geen toegang) voor hen synoniem was van een situatie van uitsluiting van rechten. Deze gelijkstelling is een van de analyses die we moeten onthouden.

Uitsluiting gebeurt soms omdat twee maatregelen niet op elkaar afgestemd zijn, zo kunnen bijvoorbeeld thuisloze werklozen met een referentieadres onvoldoende vaak hun post nakijken om te voldoen aan de vereisten van de RVA.

Tiens, daar had ik een mooi voorbeeld van uitsluiting van rechten: bij de mensen die hun referentieadres bij mij hebben en die bij de RVA zijn ingeschreven. Ik houd de post bij voor de thuislozen beneden; wanneer ze worden opgeroepen, zegt

men hen soms dat ze de volgende week moeten komen, maar ze gaan niet elke dag hun post ophalen en dus worden ze vaak bestraft omdat ze niet naar de afspraak komen, omdat ze hun brievenbus niet hebben en ze eenmaal om de twee weken moeten komen, dus uitsluiting van de RVA. Hoe vaak is het al niet gebeurd dat we dossiers recupereren omdat de RVA maar niet wil begrijpen dat we er een bepaald beheer van de post op na houden, dat het voor de mensen onmogelijk is om hun post elke dag te komen halen, dat is onmogelijk.

Uitsluiting is nadrukkelijk aanwezig als “nieuwe vorm” van sociale onderbescherming, omdat wijzigingen van een recht of van toekenningsvoorwaarden leiden tot de uitsluiting van personen die enkele weken, maanden of jaren eerder nog uitkeringsgerechtigd waren. Deze vorm van onderbescherming blijft niet beperkt tot een gebrek aan dekking, maar illustreert een algemene tendens van steeds strengere voorwaarden en een algemene verharding voor de toegang tot sociale bescherming (cf. Deel III).

M. AANVULLINGEN OF VERDUIDELIJKINGEN VAN HET BEGRIIP SOCIALE ONDERBESCHERMING

De personen die in een situatie van sociale onderbescherming verkeren en de professionele hulpverleners hebben het mogelijk gemaakt de initiële typologie aanzienlijk te verruimen. Andere vormen dan die welke in de tabel zijn opgenomen, kritiek en toelichting zijn uit de gesprekken naar voren gekomen en we vatten ze hierna kort samen.

Een rechtsonderhorige zijn^[31], veronderstelt dat men zich ervan bewust wordt een rechthebbende te zijn

Heel wat personen zien zichzelf niet als bezitters van rechten of beschouwen zichzelf niet als rechtsonderhorigen noch als “rechthebbenden”.

“Ach ja, dat is het, absoluut. We kunnen ons zelfs niet voorstellen dat we rechten genieten.”

Nochtans wordt deze situatie beschouwd als een stap die zou voorafgaan aan elke aanvraag. Volgens het “model van Kerr” moet men, alvorens een recht te vragen, moeilijkheden ondervinden en bijgevolg ook de behoefte om te worden geholpen dankzij een bepaalde prestatie; eens deze eerste drempel is overschreden, moet de persoon “**zich bewust zijn van het bestaan van de prestatie**” alvorens “zijn eigen in aanmerking komen te percipiëren”. Vervolgens moet de betrokkene een voldoende nut voelen ten aanzien van de behoeften, de prestatie zien als globaal positief en zich in een voldoende stabiele situatie bevinden (Kerr, 1983).

[31] Deze toevoeging werd ook vermeld in de verkennende fase en is het voorwerp van een punt in het jongste twejaarlijks verslag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale

In de feiten komt er bij dit “gebrek aan bewustzijn” betreffende de rechten een gedeeltelijk “niet kennen”. Personen weten niet precies welk(e) recht(en) ze genieten en durven niets vragen. Het gaat bijvoorbeeld om personen die niet weten vanaf wanneer ze een recht mogen vragen.

Zijn rechten claimen maar in armoede leven

Leven met gebruik van bepaalde rechten maar met inkomsten onder de armoededrempel vertegenwoordigt voor sommigen een situatie van sociale onderbescherming ten aanzien van fundamentele rechten (mensenrechten, recht op een menswaardig bestaan ...). Hoewel ze verzekerd zijn en gebruik maken van sociale bescherming (in het stelsel van de sociale zekerheid of de sociale bijstand), tonen deze bedragen aan dat er situaties van financiële kwetsbaarheid bestaan in de sociale bescherming^[32].

Heel wat **personen die sociale bescherming** hebben en hun sociale rechten genieten (begunstigden van OCMW-steun en RVV, leefloontrekkers als alleenstaande of samenwonende, uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, IGO-begunstigden, personen met een sociale woning ...) **hebben geen andere keuze dan naar sociale restaurants of voedselbanken te gaan, hulp te vragen van hun naasten, “in het zwart” te werken om hun huur te kunnen betalen ...**

Anderen hebben gewezen op **het belang van de financiële kwetsbaarheid**. Het gebrek aan financiële middelen is in alle opzichten een van de belangrijkste factoren van precarisering: globale situatie, huisvesting, gezondheid, participatie ... Bestaansonzekerheid of monetaire armoede zou aanleiding geven tot feitelijke uitsluiting, ongeacht of men zich net onder of net boven de armoededrempel bevindt (cf. Welzijnsbarometer 2016).

Toegankelijkheid van de informatie en sociale onderbescherming

De **beschikbare informatie (brochures, websites, documenten ...)** is niet voor om het even wie geschikt, ze zijn immers vaak **opgesteld in onbegrijpelijk administratief jargon en dat niet toelaat de voorwaarden van de rechten of de “contracten” te vatten.**

Soms bestaan er brochures maar krijg je geen correcte uitleg. Hoewel ik zelf wel kan lezen, begrijp ik niet wat er in die brochures staat. Het gaat bijvoorbeeld over de verzekeringen

[32] “De minimumbedragen van deze vervangingsinkomens en bijstandsuitkeringen liggen immers onder de armoederisicogrens, met uitzondering van de werknemerspensioenen, de IGO (voor een alleenstaande), en de arbeidsongeschiktheidsuitkering (afhankelijk van de gezinssituatie)... In het algemeen is de minimuminkomensbescherming minder doeltreffend voor koppels met of zonder kinderen dan voor alleenstaanden. De verhoging van de uitkering (leefloon, werkloosheid, enz.) ter compensatie van personen ten laste, is immers te klein (of ontbreekt) om de kosten van een bijkomende volwassene te dekken. Sinds 2005 is de automatische koppeling van de sociale uitkeringen en vervangingsinkomens aan de welvaartsstijging (aanvullend aan de zogenaamde koopkrachtvastheid via een automatische indexering via de gezondheidsindex) in België wettelijk verankerd. Deze regelmatige aanpassingen van de bedragen van de sociale uitkeringen zijn echter onvoldoende om de armoederisicogrens te overstijgen en dit geldt in het bijzonder voor het (equivalent) leefloon.” (Welzijnsbarometer 2016).

die de ziekenfondsen aanbieden (hospitalisatie, Dentalia ...), de kleine en grote verzekeringen en de andere verzekeringen. Ze leggen echter nooit uit voor wie wat is bedoeld, welke de verschillen zijn tussen a en b. Wanneer het dan toch lukt om bij hen een verzekering af te sluiten, en dat is niet altijd zo eenvoudig, dan neem je die en daarna krijg je problemen. Als je in het ziekenhuis wordt opgenomen, moet je een voorschot betalen, maar dat hebben ze bij de verzekering nooit gezegd. Het stond er. Wie dus niet de middelen heeft en 1 200 euro per maand verdient, en in het ziekenhuis wordt opgenomen, hij was niet op de hoogte en als hij in het ziekenhuis wordt opgenomen, vraagt men hem een voorschot, zo niet wordt hij niet toegelaten, dus betaalt hij dat voorschot, maar hoe moet hij dat doen? Hij betaalt dan zijn huur niet, want soms bedraagt dat voorschot 250 euro en soms 500 euro, wat doe je dan?

Bovendien bereiken die brochures niet de mensen die geen Nederlands of Frans begrijpen.

Zijn rechten kunnen uitoefenen

De fysieke en psychische capaciteiten, de materiële middelen, het onderwijsniveau, mobiliteit zijn stuk voor stuk factoren die een rol spelen om personen toe te laten hun rechten uit te oefenen. Afhankelijk van de ernst van de fysieke of psychische problemen kunnen sommige van die personen hun rechten onmogelijk vragen of handelen zonder de nodige hulp te krijgen.

Angst voor uitsluiting als vorm van sociale onderbescherming

Een persoon gaf aan dat het feit **alle formaliteiten te vervullen om een uitsluiting van rechten te vermijden**, te voldoen aan de verwachtingen in verband met de prestatie die hij geniet en de instructies te volgen van het verwachte parcours **manieren zijn om uitsluiting te vermijden maar niet beletten dat men in een situatie van sociale onderbescherming belandt.**

Voor mij gaat het zowel om uitsluiting van rechten en ook, het is niet echt een gebrek aan kennis van rechten maar veeleer ook van de plichten en de stappen die men moet zetten om niet van de rechten te worden uitgesloten ...

Personen die niet gedekt worden door de sociale zekerheid/bijstand^[33]

Meerdere **groepen van personen worden niet gedekt door rechten.** Deze vorm werd genoemd om te wijzen op een gebrek aan rechten, onrechtvaardige situaties te laken, meestal voor nieuwkomers uit het buitenland die zich al dan niet in een wettelijke situatie bevinden.

Voor verschillende "**basisprestaties**" wordt het gebrek aan dekking genoemd en soms gelijkgesteld met geen-toegang voor andere groepen van onderbeschermde personen zoals daklozen, thuislozen, EU-onderdanen, gehandicapten, personen met fysieke of psychische problemen, zelfstandigen ...

Het feit te moeten vragen is een vorm van gebrek aan recht

Daar een recht steeds moet worden aangevraagd, kan men ervan uitgaan, zo gaf een gebruiker aan, **dat men in een situatie van "niet-recht" verkeert wanneer men geen aanvraag indient**, wat daarvan ook de reden is.

En dan het niet-recht, dat wil zeggen je moet het vragen ... We hebben nagedacht op basis van het medisch dossier van de personen, omdat we een dossier hebben dat misschien een beetje meer zal worden veralgemeend, een instantie (men zou moeten vinden welke) zou kunnen vaststellen dat "voilà, deze persoon heeft zoveel problemen dat ze recht zou hebben op de uitkeringen met een automatische toekenning van het recht. Met het budget moet men kunnen ... het budget moet groter worden om aan al deze vragen tegemoet te kunnen komen. Het is misschien daarom dat er steeds een aanvraag moet worden ingediend ...

Situaties van niet-recht in geval van "niet-vragen" zouden proactief kunnen worden opgespoord (cf. Deel IV).

Niet-erkenning^[34]

Het is belangrijk dat de tussenpersonen van de openbare diensten de personen en hun rechten erkennen. De erkenning van de persoon in zijn individuele situatie en zijn recht zijn bevorderlijk voor de uitoefening van dat recht, maar blijkbaar neemt deze erkenning af als gevolg van het grote aantal hulpvragen, alsook het aantal hulpverleners die de aanvragen kunnen verwerken, de interne richtlijnen, budgettaire beperkingen ...

Wanneer de betrokkene geen vertrouwen meer heeft, zelfs niet meer ziet welke zijn rechten zijn, is het belangrijk om zijn/haar rechten te erkennen. De tendens naar steeds meer individuele verantwoordelijkheid heeft een culpabiliserend effect op de gebruikers, die niet meer erkend worden in hun recht.

Ik bedoel het feit dat iemand u zegt "weet u, u heeft daar recht op", dat verandert helemaal de dynamiek tussen jezelf en de instelling. Het feit dat iemand je kan herkennen in je recht. Want anders bevind je je in een logica van de schuld. En dus in het feit dat ... Maar voor mij, en dat heeft te maken met mijn perceptie, maar de kwestie van de schuld en de schaamte en de druk, die zal spelen omdat, bijvoorbeeld, het feit dat je een recht kent maar het niet vraagt, dat komt omdat je onder je vrienden, door de mond-aan-mondreclame, min of meer een idee hebt dat het niet goed zal verlopen. (...)

Deze vrouw geeft uitleg bij haar vraag in verband met haar broer: haar verbazing dat ze er niet altijd in geslaagd is erkenning te krijgen voor haar rol, haar vraag en de situatie waarin haar broer verkeert.

Er is echt, voor mij gaat het om iets nieuws omdat, goed, wanneer je zoiets zelf niet meemaakt, dan zeg je, goed, je hoort inderdaad dat de procedure lang kan duren en dat je heel wat formaliteiten moet vervullen. Eens je zelf in zo'n situatie verkeert, dan blijkt het waar te zijn, of je komt

[33] Het gaat om een categorie van analyse in se die Ides Nicaise gebruikt in verschillende rapporten van het HIVA.

[34] Deze erkenning van empirische feiten verwijst naar de theorieën van A. Honneth die het recht erkent als een vorm van erkenning.

terecht bij personen die in ieder geval de tijd nemen om je het probleem uit te leggen, evenals de verschillende vormen van steun en bijstand die je kunt krijgen. Des te beter wanneer dat gebeurt. Anders ga je gewoonlijk een beetje zoeken op internet en voilà, in functie van de personen bij wie je belandt, dan ontmoet je andere personen en dan ga je inderdaad beseffen dat je inderdaad bepaalde rechten geniet, dat er vzw's zijn die er hoe dan ook zijn om ons ook te helpen, ons te oriënteren. Ik, in ieder geval, wat betreft de stappen die ik voor mijn broer heb gezet, er was dus in het begin sprake van niet-erkenning omdat ik, goed, niet echt vertrouwd was met de te volgen procedures.

“De mensen doen terugvallen”

Meestal is het op basis van het niet-aanbieden dat personen meenden dat er binnen de instellingen instructies bestaan om zo weinig mogelijk toe te kennen, met als doel besparingen te realiseren, ten aanzien van bepaalde groepen ...

Ik weet niet waarin ik me zou kunnen terugvinden. Er zou een nieuw vakje moeten bestaan, “de mensen doen terugvallen in de miserie”, ik weet niet hoe ik het moet zeggen. (...) Zoals ik u eerder heb gezegd, leidt men de mensen om de tuin. Als men je immers om de tuin leidt, dan vertrek je met die foute informatie. Daarna gaan zij niet toegeven dat zij een fout hebben gemaakt. Ze proberen dat op zich te nemen, maar ze zorgen ervoor dat jij het bent die valt. En wat doe je dan in afwachting? Dat kan zeer ernstig zijn, iemand die er slecht aan toe is kan er nadien nog slechter aan toe zijn. Dat is het wat vandaag ontbreekt, want er zijn heel wat mensen die verkeerde informatie krijgen.

Gebrek aan actie en geen opvolging van het dossier

Sommige gebruikers **vertellen over situaties waarbij dossiers niet vorderen, waarbij de personen die het dossier beheren zeer vaak worden vervangen (of afwezig zijn), waarbij de hulpverleners slechts weinig opvolgingsacties realiseren. Die slechte ervaringen geven aanleiding tot heel wat vragen en wrokgevoelens:** waarom dit gebrek aan actie, waarom wordt er zo traag gehandeld, waarom is er geen opvolging?

Algemener heeft dit gebrek aan opvolging, deze vertraging in de verwerking van de dossiers bepaalde gevolgen. Het gebrek aan actie of de vertraging bij de verwerking leiden tot een verslechtering van de situatie waarin de betrokkene verkeert en soms ook van zijn fysieke of psychische toestand indien de persoon te lang op hulp moet wachten en er niet meer in slaagt zijn huur, zijn voeding, zijn energiekosten ... te betalen.

Overigens weten de gebruikers zelf niet welke stappen ze dienen te zetten om hun rechten te verkrijgen, zijn ze slecht geïnformeerd of zijn ze soms verward in formaliteiten die niets opleveren. In dit geval is er sprake van opzettelijk niet-handelen of opzettelijke nalatigheid.

Verlies van rechten en beroep op de privésector

Andere sectoren dan de openbare diensten^[35] kunnen een rol spelen die aanleiding geeft tot een situatie van sociale onderbescherming of een dergelijke situatie verergert. Het gaat om privéactoren zoals ondernemingen in de informele sector en de samenwerkingssector^[36], instellingen die leningen op afbetaling toekennen, bankkredieten enzovoort, het zijn bronnen van inkomsten of schulden en ze zoeken de gebruikers actief op opdat ze gebruik zouden maken van hun diensten. Met hun praktijken zijn deze actoren er mee voor verantwoordelijk dat er een risico van niet-effectiviteit van de sociale rechten ontstaat en dat er situaties van sociale onderbescherming worden gecreëerd.

Heel wat personen verliezen rechten of kunnen hun rechten niet langer uitoefenen na, bijvoorbeeld, tewerkstelling in de informele sector, het verwerven van statuten die de personen kwetsbaar maken (zelfstandigen, al dan niet in bijberoep), **het aangaan van schulden** (gekoppeld aan procedures van verhoging, interesten ...) ... Soms worden de mensen benaderd via proactieve en gepersonaliseerde reclamecircuits (brieven op papier, e-mails, banners ...). Deze advertenties kunnen meer kwetsbare personen raken die in moeilijke situaties verkeren, niet de keuze hebben, niet altijd voldoende geïnformeerd zijn over de gevolgen, het risico lopen hun sociale rechten te verliezen ... Een gebruiker van schuldbemiddeling vertelde bijvoorbeeld over een voorstel van een private onderneming die een kredietkaart zonder verificatie aanbiedt, waardoor hij alleen maar nieuwe schulden zou aangaan.

Uitzetting uit de rechten

Het begrip “uitzetting” behoort wellicht tot de toevoegingen die het meest te maken hebben met de beperking in rechten van verscheidene prestaties de afgelopen jaren. Uitzetting zou, meer dan alleen maar uitsluiting, een langzaam proces zijn waarbij personen feitelijk en steeds vaker worden uitgesloten van hun rechten. Anders gezegd, de uitzetting zou de expressie kunnen zijn van de groeiende voorwaardelijkheid van de toegang tot en het behoud van de rechten.

Gedeeltelijke non take-up

Een van de gebruikers vulde de typologie aan met de veelvuldige gedeeltelijke non take-up van de werkloosheidsverzekering waarbij het zeer vaak voorkomt dat personen de regelgeving onvoldoende kennen om hun recht volledig te doen gelden.

Ik zou zeggen gedeeltelijke toegang, onvoldoende toegang of onvolledige toegang, ik weet niet hoe ik het precies kan omschrijven.

[35] Andere dan de privéactoren die verbonden zijn met de Sociale Zekerheid (cf. deel over “geen toegang” of “niet krijgen”), zoals de verzekeringsmaatschappijen, sociale secretariaten enzovoort.

[36] Private ondernemingen die actief zijn in de “samenwerkende economie”, de “deeleconomie”, die hun diensten verkopen via internet in netwerken ... en die niet altijd bijdragen (volledig of gedeeltelijk) aan het systeem van de sociale zekerheid op basis van herverdeling.

Het belang van de plaatsen: geografie, toegankelijkheid, onthaal, loket, geldigheid van de informatie ...

Niet alleen de ligging van de diensten op plaatsen die toegankelijk zijn voor voetgangers, met het openbaar vervoer en voor auto's, maar ook de inrichting van de plaatsen en hun voorzieningen (voldoende zitplaatsen, de wachttijd duidelijk aangeven, lezen, hoekje voor kinderen, water, toegankelijke toiletten ...) zijn belangrijke factoren voor het niet-gebruik van rechten.

De manier waarop mensen worden onthaald is belangrijk.

Dit geldt zowel voor het onthaal aan de deuren door bewakers of veiligheidsdiensten als voor het onthaal, daarna, aan het loket. Ook de registratie van de vraag en de geldigheid van de informatie die de mensen krijgen bij de eerste contacten maar ook op lange termijn zijn zeer belangrijk voor de effectiviteit van de rechten.

Al deze gewaarwordingen tijdens dit onthaalmoment smeden de ervaringen van de personen betreffende de openbare diensten en de effectiviteit van hun rechten. We hebben negatieve getuigenissen verzameld betreffende een slecht onthaal en – als gevolg daarvan – een distantiëren van de betrokkene met de hulpdiensten.

Van de ene naar de andere plaats moeten gaan geeft de indruk een "nummer" te zijn in een vicieuze cirkel van heroriëntering.

Door het steeds weer doorgestuurd worden, een onvriendelijk onthaal, verkeerde informatie, gebrek aan opvolging ... boven op de druk die ontstaat door het grote aantal aanvragen, wordt een hulpvraag een beproeving, **een ontmenselijkende ervaring.**

Ik voel me in mijn hoofd, ik heb de indruk maar een nummer te zijn ... "jij daar, nummer 10, en hop, daar, ernaast, zo, dank je", zo voel ik dat. Voor de anderen weet ik het niet. Ik weet zeker dat heel wat personen hetzelfde voelen. Je bent niet meer dan een object, je bent niet iemand voor wie ze aandacht tonen. Ik weet wel, ze zijn mijn dokter niet, daarvoor heb ik mijn dokter, om te praten. Je bent voorwerp van agressie in het bijkantoor en daar, bij het ziekenfonds spelen ze met je als een stukje speelgoed ... Die circuits zijn een hel.

Bijvoorbeeld, van de ene naar de andere plaats worden gestuurd, buiten moeten slapen omdat je in een instelling niet wordt aanvaard wegens een gebrek aan middelen als gevolg van het feit dat je een recht hebt verloren.

Je krijgt geen toegang omdat je daar vertrekt, men zegt je dat, je gaat daarheen en men zegt je dat ... Bijvoorbeeld, voor mijn woonsituatie, ik bevind me in een situatie waarin ik eenmaal op straat heb geslapen. Ze stellen me een instelling voor en daar zeggen ze me dat ze me niet kunnen aanvaarden omdat ze niet weten wie hen gaat betalen.

Een verdere ontwikkeling^[37] van deze vormen

Een gebruiker vertelde over de groeiende bestaansonzekerheid van personen en van hun rechten, in lijn met de maatschappelijke **evolutie van een precarisering van de tewerkstelling** (cf. Deel II).

Ja het wordt steeds meer diverser. Ik maak deel uit van de nieuwe armen want ik ben niet arm maar ik ben in een situatie van bestaansonzekerheid, omwille van een grotere onzekerheid van mijn rechten. Voilà, en daarna, is er nog altijd het probleem van de diploma's, de ervaring. De mensen, wel omdat het nu crisis is bij de ondernemingen, zoeken ze meer en meer studenten en men is steeds vaker en voor langere tijd stagair en er is dus een probleem met toegang tot het werk, met het arbeidscontract. Dus, zolang je bestaansonzeker bent, zal je werk vinden hé, zolang je student bent, je GECO bent, enfin het is niet zeker dat je zal vinden, maar je zal wel gemakkelijker werk vinden. Op het moment dat je een echt arbeidscontract wil, want je wil kopen, want je hebt ene gezin, omdat je ouder bent, omdat je aan je gezondheid begint te denken, wordt het moeilijk.

N. TOT BESLUIT

Er is in Brussel heel wat sociale onderbescherming

Personen in een bestaansonzekere situatie en gebruikers die we hebben ontmoet hebben zich herkend in alle beschreven vormen van sociale onderbescherming. Aan de hand van de analyse van hun individuele situatie konden we de verschillende vormen van sociale onderbescherming staven.

Voor elk type prestatie is sociale onderbescherming een individuele ervaring als gevolg waarvan het fenomeen des te moeilijker te vatten is wanneer we vertrekken van situaties die sterk verschillend zijn. Bovendien stellen meerdere hulpverleners vast dat eenzelfde persoon **meerdere vormen van sociale onderbescherming tegelijk ervaart.**

Er bestaan verbanden tussen de verschillende prestaties (cf. Deel II) **en er is inderdaad sprake van een cumulatief niet-gebruiken van een of meer prestaties** (cf. Deel III): "Het gaat om de situatie waarin een persoon of een gezin voor meerdere

[37] Reeds in 1994, met het samenwerkingsakkoord tussen het federale niveau, de gemeenschappen en gewesten, en als basis voor de ontwikkeling van een armoedebestrijdingsbeleid in België, duidde het "Algemeen verslag over de staat van armoede" (Koning Boudewijnstichting, ADT Vierde wereld, Verenging van de stad en de gemeente, afdeling OCMW) erop dat "Het administratief doolhof ... Arme gezinnen zijn bij uitstek het slachtoffer van het slecht functioneren van heel wat administraties en diensten. Wanneer er iets misloopt, heeft dit verregaande consequenties en zakt men dieper en dieper weg in het bureaucratisch moeras. Het aantal te ondernemen stappen, de af te leggen afstanden, de wachttijden, de versnippering van de instanties, die vaak bedrieglijke beloften doen aan de mensen die een beroep op hen doen ..., dit alles maakt het gezinsleven ingewikkelder. (...) en de ontoegankelijkheid van het recht. Wanneer er juridische problemen ontstaan – omdat men zelf benadeeld is of omdat andere als eiser optreden – blijken arme gezinnen hun weg in het rechtssysteem zeer moeilijk te vinden. Men kan meestal geen beroep doen op ervaren advocaten en men vindt weinig informatie over rechten en plichten."

prestaties tegelijk in aanmerking komt maar niet beseft dat dit het geval is voor bepaalde prestaties.”^[38]

De ene vorm van onderbescherming sluit een andere vorm niet noodzakelijk uit; de verschillende vormen van sociale onderbescherming vallen soms samen, volgen elkaar op^[39], **de ene brengt de andere mee, ze versterken elkaar, de ene vervangt beetje bij beetje de andere.** Bijvoorbeeld: niet-kennen en niet-aanbieden gaan hand in hand, niet-kennen gaat vooraf aan geen toegang, geen toegang kan aanleiding geven tot niet-vragen, uitsluiting leidt vervolgens tot niet-vragen, er is een verband tussen niet-vragen en niet-kennen ...

Sociale onderbescherming en precarisering: onbekend en irreëel

Voor sommige van de personen die precarisering aan den lijve ondervinden, heeft die precarisering soms een irreële dimensie en hetzelfde geldt voor haar gevolgen en hun materialisering. Heel wat mensen begrijpen niet welke risico's er verbonden zijn met en welke de gevolgen zijn van een verkeerd ingevuld formulier, een gedigitaliseerd dossier, het feit een nieuwe gezinssituatie niet aan te geven, een bepaalde formaliteit niet te vervullen, een brief die men niet ontvangt, een bepaalde vertraging ...

Daarnaast zijn er heel wat personen **die denken dat ze iets weten maar zich vergissen** (omdat ze niet beschikken over bepaalde informatie, verkeerd geïnformeerd zijn, iets geloven dat niet klopt ...) **en aldus niet langer in aanmerking komen, een deel van hun rechten of meerdere rechten verliezen of ervan worden uitgesloten als gevolg van bepaalde details van de procedure, uit onwetendheid, als gevolg van een fout ...**

De situatie kan gepaard gaan met bepaalde gebeurtenissen in het leven (ziekte, verlies van een baan, verlies van inkomen, ongeval...) en kan als gevolg daarvan zeer snel verslechteren, veel sneller dan wanneer de betrokkene over al zijn rechten beschikt. Deze verslechtering kan leiden tot latere gebeurtenissen die soms traumatisch zijn (omdat ze onvoorstelbaar zijn) voor de betrokkenen, zoals dreigen met beslaglegging, uitzetting uit de huurwoning, schuldenlast of een collectieve schuldenregeling, de opname in een opvanghuis ... (cf. Deel II).

[38] *“Als laatste opmerking geven we nog mee dat de discussies betreffende het niet-claimen zelden oog hadden voor het niet te verwaarlozen geval van een **cumulatieve situatie van niet-gebruiken**. Het feit dat we weinig aandacht hebben besteed aan dit type van niet-gebruiken is waarschijnlijk de afspiegeling van de meest voorkomende bezorgdheid die ertoe aanzet oog te hebben voor de efficiëntie van één enkel mechanisme, meer bepaald wanneer de verschillende mechanismen niet worden aangeboden door dezelfde instelling voor sociale bescherming, in plaats van voor een geheel van mechanismen of veeleer voor de gevolgen van het niet-claimen voor de financiële situatie van gezinnen met beperkte inkomsten.”* (van Oorschot, Math, 1996).

[39] *“In het observatiewerk mogen we een bepaalde vorm van niet-gebruiken niet isoleren. Gewoonlijk vullen deze vormen elkaar aan of volgen ze elkaar op, ongeacht de populatie, het grondgebied of het referentieaanbod.”* (Warin, 2010)

Een situatie die het gevolg is van “onschuldige feiten”

Hoewel dit **fenomeen a priori complex is, is het tegelijk een vrij banaal en gewoon fenomeen** in de zin dat elke burger in de loop van zijn leven wel eens te maken heeft gekregen met een situatie van niet-kennen, niet-vragen, niet-aanbieden, geen toegang of uitsluiting.

We moeten echter benadrukken dat situaties van sociale onderbescherming zich soms snel ontwikkelen en het gevolg zijn van “onschuldige feiten”: een brief niet krijgen, geen gevolg geven aan een brief die men niet begrijpt, een document niet invullen en/of terugsturen, een aanvraag staken die te ontmoedigend werkt omdat ze aanleiding geeft ... **Ze hebben echter niet dezelfde gevolgen voor de personen.**

Vele interveniënten hebben verklaard dat, in hun ervaring, heel wat personen al te lang wachten en pas komen wanneer de situatie extreem ernstig is geworden. Bij sommigen duurt het lang alvorens ze merken, beseffen, begrijpen wat er gebeurt ... en vervolgens hulp komen vragen.

Soms is de bewegingsvrijheid van de sociale hulpverlening dan nog maar zeer beperkt om de verslechtering van de levensomstandigheden tot staan te brengen. In geval van precarisering en verarming wordt er vaak ook gebruik gemaakt van informele hulp en strategieën.

Geen andere keuze dan een leven in sociale onderbescherming, waardoor de situatie kwetsbaarder, armer en onzichtbaarder wordt

Uit het terreinwerk bleek dat **de personen in een situatie van sociale onderbescherming “geen andere keuze hadden”, men past zich aan op de continue veranderingen die men ondergaat en die wel lijken worden “opgelegd” aan de betrokkene.**

Personen komen soms “te laat” naar hun rechten vragen, enkel wanneer hun situatie heel ernstig is geworden, ze hebben in eerste instantie geen zin (moed) meer om te vechten voor hun rechten. Het recht is echter een middel om hen uit de bestaansonzekerheid te halen, een goed onthaal, een registratie van hun aanvraag en het verkrijgen van betrouwbare informatie is dan ook heel belangrijk.

In een situatie van sociale onderbescherming verkeren, betekent niet automatisch dat een persoon in armoede en bestaansonzekerheid leeft, ook al leggen we in ons onderzoek de nadruk op individuele trajecten waarbij een situatie van langdurige onderbescherming precariserend wordt.

Bovendien, wil het feit dat personen niet in aanmerking komen (op een bepaald ogenblik, binnen bepaalde periodes, omdat een of meer voorwaarden niet vervuld zijn ...), niet altijd betekenen dat deze personen niet in bestaansonzekerheid leven, of het risico lopen op armoede. Vaak verdwijnen ze zelfs uit de administratieve gegevens zodat hun situatie niet meer kan opgevolgd worden.

Een openbare verantwoordelijkheid die door zeer veel actoren wordt gedeeld

Het is voor de betrokkenen niet altijd duidelijk wie wat doet of wat ze moeten doen wanneer hun situatie verandert. Elk conflict met deze actoren kan ertoe leiden dat de toegang tot hun rechten vertraging oploopt.

Alle instellingen van de Sociale Zekerheid dragen een bepaalde verantwoordelijkheid om de toegang te bevorderen en iets te doen aan de moeilijkheden die de betrokkenen eventueel ondervinden. De aanvragen registreren, de stromen, wachttijden en termijnen beheren, de aanvragen verifiëren, situaties interpreteren, die situaties vervolgens invoeren, communiceren met andere instellingen ..., het zijn stuk voor stuk moeilijkheden die zich voordoen in elke fase van de behandeling van de aanvraag die een persoon heeft ingediend.

Van het onthaal, het beantwoorden van de oproepcentrale, de **informatie** op en communicatie via de website, in de wachtzaal, aan de verschillende loketten, het plaatselijk invoeren, ... tot de verwerking van de dossiers door gespecialiseerde diensten (diensten die uitkeringen betalen, verzekeraarbaarheid ...) of door softwareprogramma's en gegevensstromen, **alle tussenpersonen zijn erbij betrokken, maken deel uit van het beheer en beïnvloeden de uiteindelijke beslissing.**

Het doorsturen van algemene naar meer gespecialiseerde diensten is bijzonder belangrijk en dus moet daar goed over worden nagedacht. Sommige personen voelen zich verloren en worden voortdurend van de ene naar de andere dienst gestuurd.

Diverse instellingen hebben een verantwoordelijkheid in de toekenning en het behoud van de rechten. Het gaat bijvoorbeeld niet alleen om de openbare instellingen van de sociale zekerheid en bijstand, maar ook om de ziekenfondsen, de vakbondskassen die de werkloosheidsvergoedingen uitbetalen, de compensatiekassen voor de kinderbijslag, de verzekeraars van arbeidsongevallen, ...

De plaatselijke besturen en meer bepaald de gemeentelijke diensten leveren attesten die het zeer vaak mogelijk maken te bevestigen dat een persoon voor een bepaald recht in aanmerking komt (gezinssamenstelling, inschrijving in het rijksregister en woonplaats, samenwonen, formaliteiten bij geboorte en overlijden ...). De kosten om een attest te verkrijgen kunnen hoog oplopen en het duurt soms enige tijd om een bepaald attest te verkrijgen, waardoor het nog langer kan duren om een dossier te behandelen.

Tot slot is **de effectiviteit van de rechten ook afhankelijk van sommige private actoren** zoals verzekeringsmaatschappijen, sociale secretariaten, werkgevers (afgifte van attesten voor alle deeltijdse werknemers, economische werkloosheid ...), sociale verhuurkantoren en privébedrijven of -kantoren (deskundigen, advocaten ...) en, tot slot, opleidingsbedrijven (opleidingen, stages, banen ...). **Ze maken wijzigingen van het sociaal-administratief statuut mogelijk** (bij ziekte, ongeval, ontslag, ...) **of geven vaak de aanzet tot de wijziging** (ontslag, een arbeidsongeval of een ongeval in het woon-werkverkeer ...), zij spelen een tussenrol voor het openen van

de mogelijkheden van terugbetaling, interne kennisgevingen bij de sociale zekerheid (verandering van bijdrage ...), inschrijvingen van aanvragen om hulp (bij huisvesting, sociale diensten ...). Zij moeten eveneens de nodige attesten en bewijzen afleveren om veranderingen in statuten te vergemakkelijken.

De gebruikers hebben deze actoren en hun attesten nodig om hun rechten te doen gelden. Het gebrek aan toegang, dat zich steeds meer lijkt te ontwikkelen, is vaak het gevolg van een veelheid aan factoren die niet alleen verband houden met de groeiende kwetsbaarheid van de situaties van individuen en gezinnen, maar ook structurele factoren in verband met de organisatie, de werking en de verplichtingen van de openbare diensten (cf. Deel III).

Niet-kennen en geen toegang lijken de twee meest voorkomende categorieën te zijn in het fenomeen van sociale onderbescherming. Misschien komt dit omdat ze de factoren samenbrengen in verband met de individuen, hun situatie (op het ogenblik waarop de nood aan een nieuw recht of het behoud van een recht zich doet voelen), de organisatie van de medisch-sociale voorzieningen (voorwaarden, stappen) en de factoren in verband met de evolutie van de wetgeving "op vele niveaus" van de Brusselse context.

Naar Deel II

In de volgende delen van dit Rapport vestigen we de aandacht op een ontwikkeling van de sociale onderbescherming voor meerdere types van prestaties, in meerdere domeinen van het leven, die des te belangrijker worden indien de personen niet de minste financiële inkomsten hebben of niet over een netwerk beschikken om het hoofd te bieden aan de moeilijkheden waarmee ze worden geconfronteerd.

Wat kunnen we nu zeggen van de sociale onderbescherming in het licht van sommige onvermijdelijke prestaties van de sociale zekerheid?

Deel II gaat nader in op enkele tendensen op het vlak van huisvesting, opleiding, werkloosheid, inkomen en gezondheid en dit op basis van enkele prestaties waar men niet omheen kan.

DEEL II

BENADERING VAN SOCIALE ONDERBESCHERMING VIA LEVENSDOMEINEN

De analyse per grote levensdomeinen^[40] is een hele uitdaging door de omvang van het concept “sociale onderbescherming^[41]”. Voordeel van deze analytische beperking is dat een algemene stand van zaken kan worden opgemaakt om het kluwen tussen verschillende rechten, verschillende types onderbescherming en de factoren die de bestaansonzekerheid van personen versterken te ontwarren.

Ter illustratie van de onderbescherming voor bepaalde essentiële levensdomeinen gaat elke paragraaf van dit deel uit van een financiële prestatie of een dienstenprestatie die met een van die domeinen verband houdt.

Het fenomeen kan worden benaderd vanuit **vijf situaties/factoren van sociale onderbescherming: het niet-kennen, het niet-vragen, het niet-ontvangen, het niet-voorstellen en de uitsluiting**. We hebben personen proberen te bereiken die geen keuze hadden, die gelet op hun bestaansonzekerheid prestaties *zouden moeten* aanvragen maar die er desondanks geen krijgen.

Dit deel bespreekt de **contouren van de situaties van armoede en sociale onderbescherming met betrekking tot een fundamentele dimensie van het leven omdat de onderzochte rechten personen die in bestaansonzekerheid leven helpen te overleven**.

Voor het domein van de **huisvesting** gingen we dieper in op de sociale huisvesting. Deze hulp, die steeds vaker wordt aangevraagd door personen die in aanmerking komen en die in bestaansonzekerheid leven (cf. bijdrage van de BGHM aan Gekruiste blikken) werd besproken met betrekking tot het ontoereikend aanbod en de wachttijden. Vervolgens komt een aantal belangrijke problemen op de private huurmarkt (meestal voor personen die in bestaansonzekerheid en armoede leven) en de manieren waarop onderbescherming de huisvesting beïnvloedt (en omgekeerd) aan bod.

Inzake **opleiding** bespreken we het recht op onderwijs, kwalificatie en vorming. De manier waarop de onderbescherming een impact heeft op dit dienstenaanbod legt een aantal belangrijke vertakkingen bloot, met o.m. de werkloosheidsverzekering en de sociale bijstand. Enkele “knopen van onderbescherming” tussen onderwijs, opleidingsniveau, migratie en socio-professionele inschakeling zullen

worden ontward vanuit het standpunt van de personen, de sociale actoren uit het werkveld en verschillende instellingen van socio-professionele inschakeling.

Het levensdomein **tewerkstelling en werkloosheid** vertrekt van de werkloosheidsverzekering en de belangrijke recente veranderingen op dit vlak die bijdragen tot de manier waarop de onderbescherming raakt aan het “ondoorzichtig kluwen werkloosheid-tewerkstelling”. Hoe zorgen de frequente veranderingen van statuten en de nieuwe manieren om “aan het werk te zijn” (precaire tewerkstelling, herinvoering van arbeid per uur, ...) en om “werkloos te zijn” (economische werkloosheid, tijdelijke sancties, werkloos zijn en een opleiding volgen, definitieve uitsluiting, ...), gekoppeld aan de opkomst van een nieuw “precariaat”, binnen een onstabiele arbeidsmarkt voor een piek van situaties van sociale onderbescherming?

De hogere terugbetaling van **gezondheidszorgen**, en meer bepaald de verhoogde tegemoetkoming, was het vertrekpunt om een beter inzicht te krijgen in de manieren waarop de onderbescherming verband houdt met de gezondheid. Maar in dat domein hebben andere prestaties wetgevende wijzigingen ondergaan (arbeidsongeschiktheid, invaliditeit, terugbetalingen, ...), die wel degelijk een impact hadden op de gezondheidssituaties en op de levenssituaties van de personen. De sociale onderbescherming inzake gezondheid is nauw verbonden met andere rechten (werkloosheid en handicap).

Het domein van de **inkomens** tenslotte wordt benaderd via de sociale bijstand in de brede betekenis, **het laatste recht dat aan de personen wordt toegekend**, om de manieren te beschrijven waarop de onderbescherming en de non take-up ook een impact hebben op de residuaire rechten en op de minimuminkomens, met een onmiddellijke impact op hun leven in de ruime betekenis (verlies van huisvesting, geestelijke en fysieke gezondheid, hoederecht over de kinderen, schuldenlast, terugvallen op de informele sfeer, ...).

Deze prestaties raken aan de grondrechten en zijn vaak essentieel voor mensen die een situatie doormaken waarbij ze over onvoldoende middelen beschikken. Voor elk domein kan de identificatie van factoren die aan de basis liggen van de onderbescherming t.o.v. één bepaalde prestatie, het ontstaan van sociale onderbescherming voor andere rechten van hetzelfde type **opsporen**. Er worden een aantal hypothesen en interpretaties aangevoerd en elk hoofdstuk wordt afgesloten met **indicatieve gegevens** (op te volgen, te verzamelen), die telkens **pistes** vormen om de sociale onderbescherming in het licht te stellen.

[40] Die het mogelijk maakt elk jaar verschillende socio-sanitaire en socio-economische kenmerken te Brussel op een longitudinale wijze bloot te leggen in de Welzijnsbarometer.

[41] Deze term is hoofdzakelijk gebaseerd op de werkzaamheden van Ides Nicaise en van verschillende onderzoekers van het HIVA (KU Leuven) in onderzoek naar de non take-up in België. De term werd overgenomen door het Steunpunt tot bestrijding van armoede in het tweemaaljaarlijkse verslag 2012-2013 “Sociale bescherming en armoede”.

Wat zijn de huidige uitdagingen van de niet-gekende, niet-gevraagde, niet-toegankelijke, niet-voorgestelde of geschrapte prestaties?

Over het algemeen staat het bestudeerde type prestatie voor **ofwel een prestatie in natura of in rechte, ofwel een financiële prestatie**. De non take-up heeft niet enkel betrekking op financiële prestaties maar ook op dienstenprestaties^[42]. De bedragen van de financiële prestaties schommelen bijna altijd rond de armoederisicogrens, of zijn aanvullende uitkeringen of terugbetalingen die gelijkwaardig zijn met vervangingsinkomens of minimuminkomens. Ondanks een dekking en het beroep doen op de sociale zekerheid of de sociale bijstand, wijzen deze bedragen al op situaties van sociale onderbescherming en financiële bestaansonzekerheid in de sociale bescherming^[43].

Voor een meer gespecialiseerde beschouwing verwijzen we de lezer naar **het derde katern, de Gekruiste blikken**, met daarin **bijkomende analyses** op basis van de standpunten van de vertegenwoordigers van de sectoren, naast andere inzichten van experts.

De in dit **Thematisch rapport** besproken elementen zijn niet meer dan een paar druppels in de oceaan van evoluties van de wetgeving op vlak van sociaal recht en het recht op sociale zekerheid. Ze belichten belangrijke recente wijzigingen die raken aan de effectiviteit van de grondrechten, en het overleven van de Brusselaars in menswaardige omstandigheden. Deze aanpak wil zo goed mogelijk het verhaal weergeven van de betrokken personen, met een multidimensionele analyse van de armoede, die voluit gericht is op de uitdagingen voor de persoon.

De deel II is onderverdeeld in zes hoofdstukken:

- A. De grondrechten
- B. Huisvesting, grondslag van de sociale rechten
- C. Onderwijs, vorming en de sterke vertakkingen naar de sociale onderbescherming
- D. Van werk naar werkloosheid en van werkloosheid naar werk: een piek in de sociale onderbescherming
- E. Sociale onderbescherming inzake gezondheid
- F. Minimuminkomens, sociale bijstand en sociale onderbescherming

De structuur van elk van de hoofdstukken is de volgende:

1. Formeel en wettelijk kader (Welke wetgeving? Welk recht? Door wie?)
2. Brusselse context en uitdagingen (Welk verbanden en uitdagingen met de toenemende armoede op dit domein?)
3. Problemen die tijdens de kwalitatieve enquête aan bod zijn gekomen
 - Door de personen in een situatie van sociale onderbescherming
 - Door de professionals
4. Discussie over het niet-kennen, het niet-vragen, geen toegang, het niet-voorstellen en de uitsluiting in dat domein
5. Enkele pistes om bestaansonzekerheid zichtbaar te maken en om op preventieve wijze sociale onderbescherming te bestrijden

[42] Deze vaststellingen komen ook aan bod in de werkzaamheden van P. Warin en Odenore, en in die van K. Steenssens I. Nicaise van het HIVA (Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving).

[43] "De minimumbedragen van deze vervangingsinkomens en bijstandsuitkeringen, weergegeven in tabel 3-1, liggen immers onder de armoederisicogrens, met uitzondering van de werknemerspensioenen, de IGO (voor een alleenstaande), en de arbeidsongeschiktheidsuitkering (afhankelijk van de gezinssituatie),... In het algemeen is de minimuminkomensbescherming minder doeltreffend voor koppels met of zonder kinderen dan voor alleenstaanden. De verhoging van de uitkeringen (leefloon, werkloosheid, enz.) ter compensatie van personen ten laste, is immers te klein (of ontbreekt) om de daarbij horende kosten te dekken. Sinds 2005 is de automatische koppeling van de sociale uitkeringen en vervangingsinkomens aan de welvaartsstijging (aanvullend aan de zogenaamde koopkrachtvastheid via een automatische indexering via de gezondheidsindex) in België wettelijk verankerd. Deze regelmatige aanpassingen van de bedragen van de sociale uitkeringen zijn echter onvoldoende om de armoederisicogrens te overstijgen en dit geldt in het bijzonder voor het (equivalent) leefloon." (Welzijnsbarometer, 2016)

A. FUNDAMENTELE RECHTEN

Elk recht van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens raakt uitgehold als die de test van de armoede moet doorstaan. Een recht heeft evenwel slechts zin wanneer het ook effectief is in reële en feitelijke levenssituaties. Een recht veronderstelt dat men er zich kan op beroepen. Nog voor men toegang krijgt tot of beroep doet op justitie, zijn het begrijpen van de teksten, de toegankelijkheid ervan en de houding van de professionals net zo belangrijk. Vanuit die invalshoek is **het bij de problematiek van de non take-up van sociale rechten en van de sociale onderbescherming een kwestie van naleven van de Mensenrechten** en daarom verdient het ook alle aandacht van de overheden. En dit geldt des te meer voor personen die in bestaansonzekerheid of armoede leven en die amper of geen andere opties dan de overheden hebben om hun rechten uit te oefenen.

Een wettelijk kader garandeert hun bestaan en met name de plicht van de effectiviteit van de sociale rechten. België heeft overigens het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (ratificatie op 21 april 1983) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (ratificatie op 21 april 1983) geratificeerd.^[44]

Het **Europees Verdrag inzake de rechten van de mens** herbevestigt dat de lidstaten van de Europese Unie gehecht zijn aan de Mensenrechten en die ook erkennen.

*“Het Europees Sociaal Handvest van 1961, door België geratificeerd in 1991, is het **eerste fundamenteel Handvest van de economische en sociale grondrechten**. De volgende rechten staan erin opgesomd:*

- *het recht op arbeid (artikel 1),*
- *het recht op billijke arbeidsvoorwaarden (artikel 2),*
- *het recht op veilige en hygiënische arbeidsomstandigheden (artikel 3),*
- *het recht op een billijke vergoeding (artikel 4),*
- *het vakverenigingsrecht (artikel 5),*
- *het recht op collectieve arbeidsovereenkomsten waaronder het stakingsrecht (artikel 6),*
- *het recht voor kinderen en jongeren op bijzondere bescherming (artikel 7),*
- *het recht van de werkneemsters op bescherming van zwangerschap (artikel 8),*
- *diverse rechten op sociale zekerheid: beroepskeuzevoorlichting en vakopleiding, bescherming van de gezondheid, sociale zekerheid, medische bijstand, gebruik kunnen maken van sociale diensten, revalidatie voor mensen met een fysieke handicap (artikel 9 tot 17).*

Dit Handvest is aangevuld met verschillende aanvullende protocollen die in extra rechten voorzien: gelijkheid van kansen inzake werkgelegenheid, recht op informatie en raadpleging door de onderneming, recht op betrokkenheid bij het bepalen van de arbeidsvoorwaarden en -omgeving, recht voor oudere personen op bescherming” (Clesse, 2015).

Artikel 23 van de Belgische Grondwet bepaalt dat *“ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten met name:*

- 1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;*
- 2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;*
- 3° het recht op behoorlijke huisvesting;*
- 4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;*
- 5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing;*
- 6° het recht op gezinstoelagen”.*

In België **kan het klassieke systeem van de sociale zekerheid** grosso modo in **3 stelsels** worden opgedeeld (één voor werknemers, één voor zelfstandigen en een derde voor ambtenaren). De tendensen achter de drie stelsels verschillen enigszins wanneer het op sociale onderbescherming aankomt, waarbij de rechten en beschermingen verschillend zijn al naargelang men onder het ene of het andere stelsel valt. De klassieke sociale zekerheid telt **zeven takken**: 1. De rust- en overlevingspensioenen; 2. de werkloosheid; 3. de verzekering tegen arbeidsongevallen; 4. de verzekering tegen beroepsziekten; 5. de gewaarborgde gezinsbijslag; 6. de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen; 7. het jaarlijks verlof.^[45] In het kader van de 6^{de} Staatshervorming is een aantal aangelegenheden geregionaliseerd.

Voor het **recht op sociale zekerheid, op bescherming van de gezondheid en op sociale**, geneeskundige en juridische bijstand bepaalt de Wet van 6 juli 2016 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, en met betrekking tot die rechten, dat eenieder recht heeft op een beslissing.

Overeenkomstig het **Handvest van de sociaal verzekerde** (Wet tot invoering van het Handvest van de sociaal verzekerde van 11 april 1995), willen we in dit rapport met onze definitie van “sociale zekerheid” (cf. deel I) en van de “instellingen van de sociale zekerheid” geen onderscheid maken tussen verzekeringsstelsels en residuaire stelsels.

Onder de “sociale rechten”^[46] **voorziet** de sociale zekerheid via de vervangingsinkomens of de sociale bijstand in **een overlevingsinkomen voor personen**. Een aantal personen dat in aanmerking komt geniet echter niet van dit recht waarop het aanspraak zou kunnen maken.

[44] http://diplomatie.belgium.be/nl/Beleid/beleidsthemas/mensenrechten/belangrijkste_internationale_instrumenten

[45] FOD Sociale Zekerheid, *De sociale zekerheid, Alles wat je altijd al wilde weten over de sociale zekerheid*, Januari 2016. Zie : <http://socialsecurity.belgium.be/nl/publicaties>.

[46] Waarin de levensdomeinen kaderen die elk verbonden zijn met primaire behoeften of grondrechten en zelfs die die, *“op het vaandel prijken van de strijd tegen de armoede” raken sterk uitgehold met “het ondermijnen van de drie pijlers van het compromis van de sociale vrede: sociale beschermingen, overheidsdiensten en fiscaliteit”* (Hubert, 2012).

Sinds een aantal jaar wijst het Observatorium er in de **Welzijnsbarometer** trouwens op dat er in het Brussels Gewest heel wat **personen** verblijven die in de statistieken **onzichtbaar** zijn, zonder woning of wettige verblijfsvergunning, die over uiterst beperkte inkomens beschikken en die potentieel in aanmerking komen voor sociale bijstand of het leefloon (cf. deel III).

B. HUIVESTING, DE GRONDSLAG VAN DE SOCIALE RECHTEN

Huisvesting is een centraal en blijvend probleem in het Brussels Gewest. De situatie lijkt daarenboven te verergeren ten gevolge van de sterke stijging van de huurprijzen in combinatie met de lage inkomens van de bevolking. De huur weegt alsmat zwaarder door op het huishoudensbudget. Dit heeft onder meer als gevolg dat de vraag naar een sociale woning alsmat toeneemt en waaraan niet tegemoetkomt (zie Welzijnsbarometer 2016).

De sociale huisvesting is een belangrijk thema in de analyse van sociale onderbescherming. Toch moeten we hier vermelden dat tijdens het terreinwerk, het thema sociale huisvesting zelden aan bod kwam. De meeste ontmoette personen wonen immers in een private huurwoning, of hebben zelfs geen woning. Enkele aspecten van de sociale huisvesting worden in dit hoofdstuk behandeld, een meer gerichte analyse kan de lezer terugvinden in de Gekruiste blikken (bijdrage van de BGHM).

Een groot aantal elementen i.v.m. huisvesting hebben een link met sociale onderbescherming. Enkele aspecten worden in dit hoofdstuk kort aangehaald.

B1 FORMEEL EN WETTELIJK KADER

Op enkele uitzonderingen na is huisvesting een **gewest-bevoegdheid**. Natuurlijk heeft huisvesting, in brede betekenis met bijvoorbeeld inbegrip van het domiciliëren, betrekking op ook **andere beleidsniveaus**. Zo hangen bijvoorbeeld inschrijvingen en schrappingen uit het bevolkingsregister – een cruciaal element voor de toegang tot rechten – af van het gemeentebestuur, terwijl het Ministerie voor binnenlandse zaken bevoegd is voor de betwistingen over deze inschrijvingen en schrappingen^[47].

Het **Gewest heeft verschillende diensten** die de talrijke aspecten van huisvesting in Brussel regelen. De Directie Huisvesting beheert de verschillende financiële tegemoetkomingen bestemd voor particulieren en verenigingen, eigenaars en huurders, de huisvestingsinspectie kijkt erop toe dat het recht op een behoorlijke huisvesting wordt

gegarandeerd voor alle huurders in het Brussels Gewest^[48] en de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij coördineert de sociale woningen in de 19 gemeenten van het Gewest^[49].

De **huurwetgeving** is een van de bevoegdheden die met de zesde staatshervorming naar de gewesten werden overgeheveld. In dit kader is er een ontwerp van ordonnantie opgesteld voor het Brussels Gewest. De belangrijkste nieuwigheden betreffen de medehuur, studentenwoningen, een grotere flexibiliteit in de huisvestingsmogelijkheden, de strijd tegen discriminatie versterken door de invoering van een glijdende huurovereenkomst mogelijk te maken en door te werken aan de invoering van een huurwaarborgfonds ten behoeve van een kwetsbaar publiek dat door de OCMW's onthaald wordt, de nodige wettelijke grondslagen voor het oprichten van een indicatief rooster van huurprijzen en een typehuurovereenkomst^[50] voor het Gewest.

De **Brusselse huisvestingscode** is een van de instrumenten die werd ingevoerd om de – al te vaak ondermaatse – huisvestingsomstandigheden van de Brusselse huurders te verbeteren. Sinds 2013^[51] heeft een nieuwe huisvestingscode voor bepaalde wijzigingen gezorgd, zoals in verband met de strijd tegen onbewoonbaarheid en leegstand, regels voor de toekenning van de gemeentelijke woningen ... Het solidair wonen, intergenerationeel wonen, community land trust en de Groepen Collectief Sparen worden officieel gedefinieerd in de herziene huisvestingscode (Malherbe et al., 2014). Dit geeft een "juridische grondslag" voor de toekenning van subsidies voor innovatieve woonformules (Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, 2011).

De huisvestingscode bevat ook enkele wijzigingen met betrekking tot de sociale huisvestingssector^[52]. Naast de Brusselse huisvestingscode, zijn er ook andere regelgevingen omtrent het huren van een sociale woning in het Brussels Gewest, in het bijzonder het besluit van de Brusselse hoofdstedelijke regering van 26 september 1996^[53]. Het sociale woningbestand telt ongeveer 39 000 woningen in het Gewest. De sociale huisvesting onderscheidt zich van de private huurmarkt doordat de huurprijs bepaald wordt in functie van

[47] De ambtshalve schrapping is een bevoegdheid van het gemeentecollege, en de schrapping-verlies van het recht op verblijf, een beslissing van de dienst vreemdelingenzaken in het kader van de vreemdelingenwet (Myria 2015).

[48] We merken op dat de burgemeester (en dus de gemeenten) betrokken wordt in bepaalde gevallen van onbewoonbare woningen, meer bepaald wanneer de volksgezondheid in gevaar is.

[49] Zie: www.huisvesting.brussels

[50] Informatie beschikbaar op de site van het kabinet van Minister Céline Frémault: www.celinefremault.be

[51] Een ordonnantie tot wijziging van de Brusselse Huisvestingscode (Belgisch Staatsblad van 18 juli 2013 – erratum Belgisch Staatsblad van 26 juli 2013) trad in werking op 28 juli 2013, op enkele maatregelen na waarvoor in overgangsbepalingen werd voorzien. www.slrbririsnet.be

[52] Dit zijn de nieuwigheden voor de socialehuisvestingssector (BGHM en OVM) na de wijziging op 11 juli 2013: uitbreiding van de taken van de BGHM; uitbreiding van de taken van de OVM's; wijziging van de klachtenprocedure en van het administratief beroep; de wijziging vanaf 1 januari 2014 van het stelsel van de Adviesraden van de Huurders (ARHUU); het nieuwe doorstromingsstelsel van de huurders van sociale woningen. N. Bernard, 17/03/2016, Middag van de sociale huisvesting: Nouvelles avancées dans le logement public bruxellois.

[53] Le bail de logement social dans la Région de Bruxelles-Capitale, Actualités du Droit belge.

het inkomen van de huurder. *“Dit kenmerk, ingegeven door een voor de drie gewesten gemeenschappelijk streven naar financiële toegankelijkheid maakt van het sociale woningbestand een eiland van regelgeving in een vastgoedmarkt die door de vrije bepaling van de huurprijs wordt gedomineerd. (...) Schematisch gezien zijn er vier voorwaarden voor de toegang tot de sociale huisvesting: inkomen, afwezigheid van geschil met de openbare vastgoedmaatschappij, afwezigheid van eigendom en het verblijf”* (Bernard, 2016).

Het zoeken naar een openbare woning resulteert voornamelijk uit financiële overwegingen gezien de hoge huurprijs op private huurmarkt (in verhouding tot de inkomens), maar kan ook het gevolg zijn van **discriminatie** (Unia, 2014) bijvoorbeeld omwille van een migratieachtergrond of van een bepaald sociaaleconomisch statuut. De inschrijvingsvoorwaarden voor openbare woningen kunnen echter ook potentiële risico's van discriminatie bevatten. Zo hanteren bepaalde gemeenten inkomensvoorwaarden, principe van lokale verankering en een garantiebewijs (betalingsbewijs van zes maanden huur en van de huurwaarborg) (Unia, 2014). In het besluit van 27 juni 2014^[54] worden de huurvoorwaarden voor de **openbare (niet sociale) woningen** gepreciseerd, daarin staat dat de gemeente personen niet de toegang mag ontzeggen tot de woningen van de Grondregie omwille van de criteria “ligging van de woonplaats van de kandidaat” (voorgaande woonplaats in de gemeente) of het minimumbedrag van zijn inkomen (vereist minimuminkomen). De gemeenten mogen de woningen ook niet langer bij voorrang verhuren aan inwoners die er wonen of een minimuminkomen vragen, hoewel die praktijken nog bestaan.

De situatie van de gezinnen die op de **privémarkt huren**, hangt dan weer hoofdzakelijk af van de wetgeving betreffende de huurovereenkomsten voor hoofdverblijfplaatsen en het vredegerrecht bij conflict.

Wanneer huurders hun contract niet naleven (meestal gaat het om betalingsachterstand) kan een rechter een **uithuiszetting** bevelen, dit gaat bijna altijd gepaard met menselijke drama's en vergroot de problemen die de gezinnen al ondervonden alleen maar. Sinds de wet van 30/11/1998 op de verandering van de gerechtelijke uithuiszettingen wordt het OCMW preventief op de hoogte gebracht. Na deze waarschuwing moet het OCMW op de meest aangewezen wijze en binnen zijn wettelijke opdracht hulp bieden (Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, 2011). Uithuiszetting kan ook gebeuren wanneer woningen onbewoonbaar zijn verklaard.

Het gebrek aan betaalbare openbare en privé woningen in Brussel zorgde voor de ontwikkeling van **een pakket aan maatregelen en beleidsrichtlijnen ten voordele van personen in bestaansonzekerheid of armoede**. Zo zijn er bijvoorbeeld de sociale vastgoedkantoren, het Woningfonds (huurwaarborgleningen, huurhulp en hypothecaire kredieten enz.), huurtoelage, herhuisvestingstoelage, voorzieningen

van Housing First, de woningbemiddelaars, verenigingen voor inschakeling via huisvesting, enz.^[55]

Tot slot bestaat er ook specifieke hulp aangeboden door het OCMW in verband met huisvesting, in het bijzonder de **installatiepremies**^[56], bedoeld voor ex-daklozen die niet genoeg middelen hebben om hun woning in te richten. Ze kan concreet worden gebruikt om uitgaven voor meubelen (bed, tafel, koelkast enz.) of aansluitingen (gas, elektriciteit enz.) te betalen.

B2 CONTEXT: HUISVESTING, ARMOEDE EN SOCIALE ONDERBESCHERMING

Een groot aantal Brusselaars ondervindt grote moeilijkheden om een degelijke woning te vinden. De bijzonder hoge huur- en verkoopprijzen en de hoge armoedegrade bij de Brusselaars zorgen ervoor dat een aanzienlijk deel van de bevolking in woningen van slechte kwaliteit of onaangepaste woningen woont. **De huisvestingscrisis in het Brussels Gewest houdt verband met de demografische groei en met de ongecontroleerde stijging van de huisvestingsprijzen in een context waarbinnen de ongelijkheden tussen de bevolking toenemen** (Dessouroux et al., 2016).

Niet-toegang tot de sociale huisvesting

Uit de jongste gegevens van het Observatorium van de huurprijzen van de BGHM blijkt dat de toegang tot de openbare sociale huisvesting nog steeds even omslachtig en moeilijk is, net als de toegang tot de privéhuurmarkt (zie bijdrage BGHM tot Gekruiste blikken). **De vraag naar sociale huisvesting blijft toenemen, terwijl het aantal openbare sociale woningen relatief stabiel blijft** (cf. Welzijnsbarometer 2016). Op tien jaar tijd is het aantal personen op de wachtlijst voor een sociale woning (na schrapping) bijna verdubbeld: van 23 343 personen op 31 december 2005 tot 43 345 personen op 31 december 2015^[57]. Dit betekent dat de vraag naar sociale woningen in 2015 twee keer zo groot is als het aanbod^[58].

Het is sinds 2002, via de **meervoudige inschrijving**, mogelijk om zich één enkele keer in te schrijven en indien gewenst bij meerdere openbare vastgoedmaatschappijen (OVM) te zijn ingeschreven. Deze procedure betekent een aanzienlijke tijdsinstroom en een vermindering van de kosten voor de kandidaat huurders, die maatregel bestrijdt waarschijnlijk het niet-aanvragen van en de niet-toegang tot de sociale huisvesting.^[59] Sinds kort kunnen de kandidaat-huurders op elk ogenblik (en niet enkel op het moment van inschrijven of vernieuwen van

[54] Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende de regels die van toepassing zijn op de woningen die door openbare vastgoedoperatoren en door sociale verhuurkantoren te huur worden gesteld: www.ejustice.just.fgov.be

[55] Zie de webpagina van huisvesting.brussels: <http://huisvesting.brussels.nl/premies-en-steenmaatregelen>

[56] Deze premie moet daklozen en personen die op een camping wonen, aanmoedigen om zich in een woning te vestigen en zo een officieel adres te hebben, en zo verscheidene rechten kunnen openen. (Bron: Info OCMW, Brussels Gewest).

[57] Gegevens van de BGHM.

[58] Op 31/12/2014 werden er 36 377 woningen verhuurd, de som van het aantal huurders plus het aantal huishoudens op de wachtlijst geeft de vraag weer: 76 316 huishoudens.

[59] Bron: <http://www.bghm.irisnet.be/een-sociale-woning-huren>

de inschrijving) het aantal gemeenten/maatschappijen die initieel gekozen waren veranderen^[60]. Sinds 2016 vraagt de referentiemaatschappij (openbare vastgoedmaatschappij die het dossier beheert) aan de kandidaat-huurder alle even jaren (dus alle twee jaar in plaats van jaarlijks) om de inschrijving schriftelijk te bevestigen.

Elk jaar wordt een aantal personen **geschrapt van de wachtlijst**. Naast schrapping omdat er een woning werd toegekend, is de voornaamste reden voor schrapping het niet vernieuwen van het dossier^[61]. In bepaalde gevallen worden personen geschrapt van de wachtlijst om andere redenen, zoals het niet communiceren van een adresverandering, de weigering om een van een toegekende woning, of verzaking (BGHM, 2014). Onder deze personen, zijn er waarschijnlijk nog een deel die wel aan de voorwaarden voldoen voor een sociale woning, maar die geschrapt werden omwille van administratieve redenen of omdat ze gedemotiveerd geraken.

Slechts 7,3 % van de Brusselse privégezinnen in een sociale woning, wat heel weinig is in vergelijking met andere Europese landen^[62]. In termen van sociale onderbescherming moet worden benadrukt dat heel veel gezinnen met een inkomen dat hoger is dan de drempels om in aanmerking te komen (inkomensplafonds) eveneens huisvestingsproblemen ervaren. Hoewel ze niet in aanmerking komen, kunnen die gezinnen behoefte hebben aan een goedkopere woning.

De prijzen op de privéhuurmarkt stellen Brusselaars te veel bloot aan kansarmoede en sociale onderbescherming

Het laatste jaarverslag van het Observatorium van de huurprijzen (2016) toont **dat de kloof tussen huurprijzen en inkomen steeds groter wordt** op de Brusselse privéhuurmarkt: de gezinnen hebben minder de mogelijkheid dat ze tegen de marktprijzen kunnen huren en de betaling van de huurprijs kunnen garanderen, wat wijst op een verarming van de huurbevolking in Brussel^[63].

Uit de Census 2011 blijkt dat het Brussels Gewest een **hoger aandeel huurders (61 %)** heeft in vergelijking met de twee andere gewesten, en in vergelijking met de meeste grote steden van het land (zie Welzijnsbarometer 2016).

Wanneer tussen 2013 en 2015 de evolutie van de huurprijzen equivalent was aan die van de gezondheidsindex, was de stijging van de huurprijzen in het Brussels Gewest het afgelopen

decennia extreem sterk. Op 11 jaar tijd (2004-2015) steeg de mediane huurprijs van € 532 tot € 650 (stijging van 22,2 %) (Observatiecentrum van de huurprijzen, 2016). De huurprijzen zijn jaarlijks gemiddeld ongeveer 2 % meer gestegen dan de gezondheidsindex^[64]. **De toegang tot de privéhuusvesting is dus snel afgenomen door de snelle stijging van de huurprijzen van de afgelopen jaren.**

Iemand die leeft van een **leefloon moet ongeveer tussen de 60 % en 70 % van zijn budget** spenderen aan huisvesting, zonder rekening te houden met de vaste kosten van het gebouw en de energiekosten die variabel zijn, de verzekeringen, de telefoon en internetaansluiting, de factuur voor water, het onderhoud van huishoudtoestellen, ... Naast deze huisvestingskosten zijn er natuurlijk ook nog andere fundamentele uitgaven (zich voeden, kleden, ...). Personen met een beperkt inkomen (bijstandsuitkering, vervangingsinkomen, precair werk, en soms geen enkel inkomen gedurende een periode) kunnen zich zo in een bijzonder alarmerende situatie van "overleven" bevinden.

Daarnaast geeft het aandeel van het budget dat voor de huur wordt gebruikt, geen aanwijzingen over de **kwaliteit van de woning en de directe gevolgen daarvan op de gezondheid** (woonbaarheid, luchtvervuiling, geluidshinder, toegang tot goederen en diensten ...) **noch over de verhuiskosten** (dure plaatsbeschrijvingen, verhuiskosten, reserveren van parkeerplaatsen bij de gemeente ...).

Nog steeds volgens het Observatorium van de huurprijzen, zijn er onder de personen die verhuist zijn tussen 2014-2015 in het Brussels Gewest, niet minder dan **12 %** die hun vorige woning verlieten in het kader van een "**verplicht vertrek**". Het Observatorium van de huurprijzen meldt tot slot dat de huurders meestal stabiel (minder mobiel), ouder zijn en vaker samenwonen (7 % van de verhuurde woningen in 2015) dan vroeger (zie lager).

Verlies van de woning: uitsluiting van de sociale rechten

Een deel van de mensen die **hun woning verliezen** om verschillende redenen (einde huurcontract, gezinnen die verplicht worden om te verhuizen, uithuiszettingen ...) kunnen het zich niet permitteren om onmiddellijk een huurcontract te tekenen of vinden geen nieuwe woning. Die mensen leven bij verschillende personen uit hun informele netwerk (familie, vrienden, gemeenschap, collega's ...), in opvangtehuizen, in centra voor noodopvang, op straat ...

Merk op dat het probleem van **onbewoonbaarheid** een dubbel risico kan inhouden. Het leven in een onbewoonbare woning heeft een impact op de gezondheid maar anderzijds is er de angst voor een uithuiszetting (voor de te volgen procedures, en om geen oplossing te vinden voor de herhuisvesting)^[65].

[60] Een inkrimping is evenwel niet meer toegestaan van zodra één van de openbare vastgoedmaatschappijen de toekenningsprocedure voor een woning gestart heeft (www.bghm.irisnet.be).

[61] Met uitzondering van het jaar 2014, toen er uitzonderlijk een automatische hernieuwing van de dossiers gebeurde.

[62] Het percentage van het aantal sociale woningen in verhouding tot de totale woningmarkt varieert sterk tussen de EU-landen. Nederland is koploper met 32 %, gevolgd door Oostenrijk, in België bedraagt dit percentage slechts 7 %. (www.armoedebestrijding.be)

[63] Volgens de hypothese dat de maximale huurprijs voor een huishouden niet hoger mag liggen dan 25 % van het huishoudensbudget, hebben de zes eerste decielen, ofwel 60 % van de Brusselse bevolking, slechts toegang tot 9 % van het huurwoningpark in 2015, tegenover nog 17 % in 2008 (Observatiecentrum van de huurprijzen, 2016).

[64] De gezondheidsindex geeft de evolutie weer van de consumptieprijzen – zonder rekening te houden met alcoholische dranken, tabak en brandstoffen (uitgezonderd LPG). De evolutie van de gezondheidsindex wordt gebruikt voor de indexatie van de huur, lonen, pensioenen en sociale uitkeringen.

[65] Jandrain, Luc, Services Etudes et Qualité du logement – Service Public de Wallonie: presentatie aan het Steunpunt armoedebestrijding, 16 december 2016.

De **uithuiszettingsprocedure en de toepassing** ervan hangen direct af van het vrederecht. De beslissingen hangen af van de beoordeling van de situatie door elke rechter. Sommige actoren vinden dat er beoordelingsverschillen bestaan tussen de zes Brusselse kantons. Ook de informele praktijken van bepaalde eigenaars beïnvloeden de mogelijkheden en de snelheid van de uithuiszetting. Zo vergemakkelijken ongeldige en ongeregistreerde huurcontracten misbruiken bij de verandering van huurders en de snelheid van de uithuiszetting.

De uithuiszetting is een traumatische ervaring en is per definitie een precariserende factor. Het leidt een deel van de mensen naar de sector van de opvangthuizen of informele netwerken en mogelijkheden. Bij uithuiszetting moeten de mensen het enerzijds weken of zelfs maanden zonder eigen woning stellen, soms met bijkomende kosten (deurwaarder, verhuis, ...). Wanneer een andere woning wordt gevonden, moeten ze zich aanpassen aan de nieuwe omstandigheden, vaak gaat het om kleinere woningen, in slechte staat en met soms hoge kosten.

De Brusselse OCMW's worden ingelicht wanneer gezinnen een uithuiszettingsbevel ontvangen (zie hoger). De OCMW's zijn wettelijk gehouden proactief te handelen voor mensen die hun woning verliezen, **ongeacht of ze al een dossier hebben bij het OCMW**. Het "Onderzoek naar de OCMW-hulpverlening aan dak- en thuislozen" in het Brussels Gewest en Wallonië bevestigt dat: *"Vóór de dag van de uithuiszetting brengt de gemeentelijke overheid het OCMW op de hoogte van de beslissing van de vrederechter. Het ogenblik waarop ze die informatie ontvangen, verschilt naargelang het OCMW. Indien de mensen in kwestie cliënten zijn van het OCMW, antwoorden alle maatschappelijke werkers dat ze de nodige stappen zetten om een uithuiszetting te vermijden, omdat de betrokkene op de hoogte zal worden gebracht voordat het vonnis wordt geveld. Wanneer de beslissing tot uithuiszetting onherroepelijk is, helpen ze zoeken naar een nieuwe huisvesting. Indien de sociale diensten de persoon echter nog niet kennen, verschilt de handelwijze naargelang het OCMW^[66]. De meeste ondervraagde maatschappelijke werkers stellen vast dat veel mensen niet reageren op een uithuiszettingsbericht, en helemaal niets ondernemen om de uithuiszetting te vermijden, voor te bereiden of om een andere woonst te zoeken. Tenzij ze zelf al een oplossing hebben gevonden. Herinneren we eraan dat de helft van de daklozen voorlopig intrekt bij vrienden of familie. (...)"* (De Boyser et al., 2009).

Een vragenlijst die het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn naar de Federatie van de Brusselse OCMW's stuurde, heeft enkele antwoorden over het aantal vorderingen tot uithuiszetting opgeleverd. Het aantal kennisgevingen van uithuiszettingen verschilt sterk tussen de Brusselse OCMW's. Ter indicatie: voor het jaar **2015 waren er bijvoorbeeld 950 kennisgevingen voor een OCMW van een grote gemeente, 74 voor een van een middelgrote gemeente en 41 voor een kleine gemeente.**

Deze gegevens, hoewel slechts indicatief, **zijn essentieel om op gemeentelijk niveau snel een zicht te hebben op het aantal personen die een hoog risico lopen op sociale onderbescherming.** Dankzij dit verwittigen over de vorderingen tot uithuiszettingen kunnen de OCMW's een snelle en algemene interventie doen. **De wettelijke verplichting voor de OCMW's is een middel om de non take-up en de sociale onderbescherming te bestrijden.**

Inschrijvingen in en ambtshalve schrappingen uit het bevolkingsregister en sociale onderbescherming

Het aantal mensen dat **in de bevolkingsregisters is ingeschreven**, geeft de overheid een exact beeld van de totale bevolking op het grondgebied. In het algemeen wordt een persoon van **ambtswege geschrapt** uit de bevolkingsregisters wanneer is vastgesteld dat hij/zij de hoofdverblijfplaats heeft verlaten en meer dan zes maanden ononderbroken afwezig is, zonder dat hij/zij hiervan aangifte heeft gedaan, en wanneer het onmogelijk blijkt te zijn de nieuwe hoofdverblijfplaats op te sporen. Het gaat bijgevolg over **mogelijke situaties van sociale onderbescherming indien de persoon zich nog op het grondgebied bevindt**. Het gebrek aan officieel adres en de schrapping uit het bevolkingsregister heeft veel administratieve en sociale gevolgen.

Iemand zonder adres heeft immers vaak problemen om zijn rechten hand te haven omdat het soms niet mogelijk is om officiële documenten te verkrijgen (getuigschriften en uittreksels uit de bevolkingsregisters, een identiteitskaart, rijbewijs...), omdat de identiteitskaart vervalt, omdat hij bepaalde uitkeringen en tegemoetkomingen verliest, omdat hij problemen krijgt met het ziekenfonds... (Myria, 2015). **De betrokkene kan dus al zijn rechten geleidelijk verliezen, inclusief het verblijfsrecht voor buitenlanders.**

De **gemeentediensten** zijn verantwoordelijk voor de **inschrijving of de schrapping van de hoofdverblijfplaats van de mensen**. Hoewel er een wettelijk kader bestaat over de voorwaarden van inschrijving en de motieven voor schrapping, kunnen in de praktijk, de praktijken i.v.m. de controle van de woonst erg verschillen tussen de gemeenten of tussen de inspecteurs (Myria, 2015).

[66] De studie analyseerde de verschillende reacties van de Brusselse OCMW's op de ontvangst van de vorderingen tot uithuiszetting in 2008: *"Als de persoon nog niet gekend is door de sociale diensten, reageren de OCMW's op verschillende manieren op de vordering tot uithuiszetting van de vrederechter: - Ofwel onderneemt het OCMW niets, op basis van het principe dat het OCMW werkt in antwoord op een verzoek. - Ofwel stuurt het OCMW die persoon een brief met informatie over de bestaande diensten, of met een uitnodiging, maar laat het daar verder bij. - Ofwel probeert het OCMW de persoon voor de dag van uithuiszetting te bereiken, hetzij telefonisch hetzij door een of meerdere malen ter plaatse te gaan. - Ofwel stuurt het OCMW op de dag van de uithuiszetting iemand langs om de persoon te "begeleiden" bij deze beproeving en hem vervolgens ten laste te nemen. Een OCMW gebruikt de uithuiszetting als vertrekpunt voor de sociale steun, de "crisis" als aanzet om op zoek te gaan naar een nieuwe woning."* (blz. 88) (De Boyser et al. (2009).

Om gelijkaardige praktijken en procedures te bevorderen, hebben de VSGB en de intergemeentelijke werkgroep een **“Reglement inzake procedure voor de inschrijving en de schrapping van ambtswege”**^[67] opgesteld. Dit verduidelijkt het volgende: *“Zodra het gemeentebestuur over alle informatie beschikt die erop lijkt te wijzen dat een persoon of een huishouden zijn hoofdverblijfplaats heeft verlaten, zonder daarvan aangifte te hebben gedaan bij het gemeentebestuur van de plaats waar hij/het zich heeft gevestigd, geeft het de lokale politie de opdracht ter plaatste een onderzoek te voeren^[68] naar de realiteit van de hoofdverblijfplaats van de betrokken personen, met het oog op een eventuele beslissing tot schrapping van ambtswege. Mensen kunnen dus door de gemeentediensten worden geschrapt op hun hoofdverblijfplaats (na het verlies van de woning, een vlucht, een uithuiszetting, een scheiding, een vertrek naar het buitenland enz.). Indien uit het onderzoeksverslag van de agent van de lokale politie af te leiden valt dat de betrokken perso(o)n(en) effectief zijn/hun hoofdverblijfplaats hebben verlaten, beveelt het College van Burgemeester en Schepenen de schrapping van ambtswege van de betrokkene(en) uit de bevolkingsregisters. Wanneer binnen eenzelfde gebouw een vermoeden bestaat van fictieve inschrijvingen, niet-aangegeven aanwezigheid/heden of discrepantie in het opstellen van de gezinssamenstellingen, kan de lokale politie op eigen initiatief, of op verzoek van het gemeentebestuur, een gerichte controle uitvoeren in het betrokken gebouw. Deze gerichte controle betreft dan ook alle bewoners van het gebouw”^[69].*

Het **aantal ambtshalve schrappingen is de jongste jaren gestegen in België en in Brussel**: in het Brussels Gewest bedroeg het **aantal ambtshalve schrappingen 16 413 in 2015**, tegenover 11 726 in 2010^[70].

Deze problematiek blijkt voornamelijk personen met een buitenlandse nationaliteit en die vaak van statuut veranderen te treffen. Myria ontvangt daarnaast meldingen van weigeringen van inschrijvingen (Myria, 2015). De ambtshalve schrapping impliceert de taak om zich her in te schrijven indien de betrokkene nog steeds in België woont en dit kan bijzonder moeilijk zijn voor bepaalde categorieën buitenlanders (die een geldig verblijf moeten kunnen aantonen én dat ze op het Belgisch grondgebied gebleven zijn).

Problemen van inschrijving en schrapping genereren situaties van sociale onderbescherming in al haar vormen (uitsluiting, niet-toegang, onwetendheid en het niet-aanvragen van sociale rechten).

Een stijgend gebruik van het referentieadres ondanks de nog moeilijke toegankelijkheid

Op basis van de telling door la Strada die gebeurde op de avond van 6 november 2014, werden er 2 603 personen zonder onderdak of slecht gehuisvest (straat, noodopvang, opvangtehuis, kraakpanden, enz.) geteld, dit is 33 % meer dan in 2010 (la Strada, 2015).

Sinds 1997 bestaat de mogelijkheid, voor personen die niet over voldoende middelen beschikken voor een woning, zich in te schrijven op een **referentieadres**. Actoren die met daklozen werken, stellen zich echter belangrijke vragen over de praktijken in verband met het toekennen van het referentieadres, waarbij niet alle rechthebbenden erin slagen een referentieadres te verkrijgen.

Op 1 januari 2016 hadden 2 757 personen in het Brussels Gewest een referentieadres, tegenover 669 personen in 2006. **Het aantal personen dat gebruik maakt van deze mogelijkheid verviervoudigde dus in tien jaar tijd**^[71]. Ondanks dit stijgende gebruik van deze mogelijkheid hebben **heel wat mensen die er gebruik van willen maken, er geen toegang toe**. Gelet op de enquête op het terrein worden vooral situaties van niet-toegang en niet-aanvraag (door ontmoediging, door weigering enz.) vermeld.

Alvorens men een referentieadres krijgt, moet men **geschrapt zijn uit het Rijksregister**, wat vaak voor moeilijkheden in het administratief parcours van de betrokkene zorgt. Het kan echter gebeuren dat personen die niet geschrapt zijn, zich toch wenden tot een OCMW om daar een referentieadres te krijgen. De inschrijving op een referentieadres is een relatief zware administratieve procedure waardoor niet iedereen dit recht opent. Om soortgelijke praktijken bij de 19 gemeenten en de 19 OCMW's te promoten, heeft de Afdeling Sociale hulp van de bicommunautaire Adviesraad Bijstand aan personen en Gezondheid (GGC) een praktijkgids opgesteld in 2013: **“Referentieadres voor de daklozen: enkele suggesties voor een optimale toepassing van het systeem”**^[72].

Een duidelijke toename van de aanvragen van installatiepremies van de OCMW's

Daklozen die niet over een woning beschikken, die via hun eigen middelen geen woning kunnen verkrijgen en bijgevolg geen woonplaats hebben of die tijdelijk in een opvangtehuis verblijven, hebben recht op een **installatiepremie van het OCMW**^[73]. De POD Maatschappelijke Integratie heeft trouwens een handleiding^[74] hierover uitgewerkt (om bijvoorbeeld te voorkomen dat de OCMW's de inkomens op uiteenlopende wijze berekenen, om uiteenlopende interpretaties enz. te vermijden, ...). Deze premie moet mensen helpen om hun woning in te richten (uitgaven voor de aankoop van meubelen, aansluitingskosten). Uit het sociaal verslag dient te blijken dat

[67] “Houden van de bevolkingsregisters. Reglement inzake procedure voor de inschrijving en de schrapping van ambtswege. Modaliteiten betreffende het onderzoek naar de verblijfplaats en het desbetreffende verslag.” (www.avcb-vsgeb.be)

[68] De algemene onderrichtingen van de FOD Binnenlandse Zaken beschrijven hoe het onderzoek in verband met de vaststelling van de hoofdverblijfplaats moet worden uitgevoerd. Dit document definieert meerdere begrippen en bevat richtlijnen en modelformulieren voor de plaatselijke overheden (Myria, 2015).

[69] “Bevolkingsregisters – reglement inzake procedure voor inschrijving en schrapping van ambtswege – modaliteiten ivm onderzoek naar verblijfplaats en verslag”. Zie: www.avcb-vsgeb.be

[70] Bron: BISA, FOD Economie - Statistics Belgium.

[71] Bron: Rijksregister

[72] Beschikbaar in de twee talen en te downloaden: www.fblp.be

[73] A.R van 21 september 2004, article 1. In *Fiche juridique Prime d'installation, les revenus pris en compte par les CPAS*, l'Atelier des droits sociaux.

[74] Beschikbaar in de twee talen en te downloaden: <https://www.mi-is.be/nl/daklozen-en-installatiepremies>. Er bestaan 3 verschillende installatiepremies.

Tabel II-B-1. Aantal begunstigden van de installatiepremies, Brusselse gemeenten, 2008 - 2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ANDERLECHT	98	107	142	182	175	161	189	261
OUDEGEM	15	5	24	25	15	11	27	28
SINT-AGATHA-BERCHEM	9	19	7	14	9	13	15	15
BRUSSEL	164	228	252	261	223	205	213	267
ETTERBEEK	24	56	50	47	47	48	45	54
EVERE	5	7	7	8	22	20	22	28
VORST	16	47	40	54	65	99	73	104
GANSHOREN	6	7	16	15	21	17	12	16
ELSENE	89	193	117	125	114	121	138	152
JETTE	24	32	56	44	21	27	54	45
KOEKELBERG	14	36	20	21	23	28	18	18
SINT-JANS-MOLENBEEK	60	92	100	93	84	103	112	177
SINT-GILLIS	89	140	102	110	101	130	94	120
SINT-JOOST-TEN-NODE	20	38	64	55	49	51	80	117
SCHAARBEEK	145	259	212	304	165	155	192	265
UKKEL	19	29	35	30	30	51	41	47
WATERMAAL-BOSVOORDE	16	22	16	10	13	15	14	20
SINT-LAMBRECHTS-WOLUWE	8	17	17	14	18	18	27	21
SINT-PIETERS-WOLUWE	4	5	6	7	13	10	11	15
TOTAAL	825	1 339	1 283	1 419	1 208	1 283	1 377	1 770

Bron: POD Maatschappelijke Integratie

de betrokkene dakloos was en een woning heeft gevonden die als hoofdverblijfplaats dient. Zo dient een kopie van de huurovereenkomst zichtbaar te zijn in het dossier of elk ander bewijsstuk waaruit de vestiging op het opgegeven adres blijkt (bijvoorbeeld inschrijving in het rijksregister, verslag van een huisbezoek ...) (POD Maatschappelijke Integratie, 2016).

In het Brussels Gewest steeg het aantal begunstigden van een installatiepremie van 825 personen in 2008 naar 1 770 in 2015. Het gebruik van deze huisvestingshulp door de OCMW's is in deze periode in bijna alle gemeenten gestegen. Het betreft vaker mannen, alleenstaanden en personen tussen 25 en 44 jaar^[75].

De stijging van het aantal premies weerspiegelt zowel een stijging van het aantal daklozen (en dus in een situatie van ernstige sociale onderbescherming) als een stijgend gebruik van deze maatregel.

B3 PROBLEMEN DIE TIJDENS DE KWALITATIEVE ENQUÊTE AAN BOD ZIJN GEKOMEN

In dit deel worden via citaten uit de interviews de situaties en de trends van sociale onderbescherming in verband met huisvesting voorgesteld. Dit fundamentele aspect in het leven van elke mens blijft één van de grootste problemen van

de Brusselaars en één van de eerste factoren van verarming (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2015a).

DOOR DE PERSONEN IN EEN SITUATIE VAN SOCIALE ONDERBESCHERMING

Een adres hebben (dat geregistreerd is door de gemeentediensten) is een basis voor het verwerven van sociale rechten. Zonder adres riskeert men een ambtshalve schrapping uit het bevolkingsregister met administratieve en sociale gevolgen.

Veel kansarme gezinnen of personen trekken bij iemand in, huren op de private huurmarkt is immers voor velen onbetaalbaar. Hierdoor worden zij echter beschouwd als samenwonende, met eventueel veel lagere vervangingsinkomens of bijstandsuitkeringen tot gevolg.

Niet-toegang tot huisvesting op de privémarkt

Het probleem van de te hoge huisvestingskosten werd vaak vermeld. **Deze kosten zijn zo hoog dat het soms niet langer mogelijk is om te leven zonder schulden te maken.**

Het grootste deel van het budget (tot zelfs het volledige budget) gaat naar de huur en de bijkomende kosten, zijn huur niet meer kunnen betalen, eventueel schulden aangaan en zich uit huis laten zetten, is dan ook de realiteit van velen op het Brussels grondgebied.

De gebruikers en actoren hebben aangegeven dat het quasi onmogelijk is een betaalbare woning of een woning in "goede

[75] Bron: POD Maatschappelijke Integratie.

staat" te vinden in het Gewest. De mensen komen vaak terecht in woningen in slechte staat of onaangepaste woningen.

De ondervraagde mensen hebben een duidelijke discriminatie gemeld op basis van het statuut voor mensen met een uitkering van de sociale bijstand of de sociale zekerheid (Unia, 2016), maar ook omwille van de etnische afkomst (zie ook Unia, 2016).

In januari, in volle examenperiode ben ik moeten verhuizen. En dat was bijzonder moeilijk aangezien ik geen woning vond omdat elke eigenaar mij tot de clichégevallen rekende: "hangt af van het OCMW" en zo iemand willen ze niet. Ik stond versteld... De situatie werd complex toen werd aangekondigd dat het gebouw waarin ik een appartement huurde, zou worden verkocht...

Geen toegang tot huisvesting in het sociale woningbestand: vragen en niet-vragen

De sterke stijging van het aantal huishoudens op de **wachlijst** illustreert duidelijk de niet-toegang tot de sociale huisvesting in het Brussels Gewest. Velen hebben dit gebrek aan toegang tot de sociale huisvesting tijdens de gesprekken als problematisch aangestipt. Heel wat mensen die aan de voorwaarden voldoen en er nood aan hebben, lijken geen toegang te hebben tot de sociale huisvesting.

Hoewel de mogelijkheid om zich in te schrijven op een wachlijst voor een sociale woning **niet-kennen** minder vaak voorkomt, lees zeldzaam geworden is, is dit nog steeds een feit voor minder goed ingelichte gezinnen, nieuwkomers en buitenlanders... De mensen zijn daarenboven vaak niet op de hoogte van de praktische veranderingen van de inschrijvingsvoorwaarden (geldigheidsduur van de bewijsstukken, unieke inschrijving, verlengingen enz.).

Terwijl de ondervraagde mensen **vaak weten dat ze een sociale woning kunnen aanvragen**, kunnen de wachttijd (vaak meerdere jaren) en de inschrijvingsformaliteiten op zich de mensen **ontmoedigen**.

Nee, ik sta gewoon al 15 jaar op de wachlijst. Het wordt, ik weet niet hoe ik het kan zeggen (...) Hier hebben we een kamer voor de drie, een kleine kamer die half zo groot is als deze hier. Voor haar [een baby] gaat het nog, ze slaapt bij ons, maar goed. Huisvesting is een echt probleem...

Vaak weten de mensen dat er **weinig kans is dat ze de eerste 10 jaar ongeveer op een woning kunnen rekenen (zie hoger) en wensen zich zelfs niet in te schrijven**. Ze willen de formaliteiten voor deze inschrijving niet vervullen of opnieuw vervullen, aangezien ze vaak parallel hiermee andere formaliteiten moeten vervullen. De mensen zijn uitgeput door de administratieve formaliteiten in het algemeen of deze in verband met hun situatie van uitkeringsgerechtigde.

Het is ook zo dat een **bepaald aantal mensen zich niet voor dergelijk type woning wil inschrijven**. Hoewel ze in aanmerking komen, zien ze het helemaal niet zitten om in een sociale woning te leven. Het is dus waarschijnlijk dat een aantal mensen die in aanmerking komen, in een situatie van niet-aanvraag verkeren (en dus niet worden geteld bij het aantal mensen op de wachlijst).

Verder stellen we vast dat het kan gebeuren dat een aanvrager een sociale woning weigert omdat hij zijn wijk niet wil verlaten (hij verliest zijn netwerk, zijn gewoonten ...), omdat de woning niet geschikt is voor zijn situatie of hem niet bevalt, omdat de bediening door het openbaar vervoer slecht is... **Deze weigering heeft gevolgen**: bij weigering zonder gegronde (wettelijk bepaalde) redenen, zal de aanvrager geschrapt worden van de wachlijst^[76].

Diverse gevolgen van de niet-toegang tot een woning

Sommige personen in extreme bestaansonzekerheid leven in gebouwen zonder **brievenbus**. Er zijn dus ernstige problemen om de post te ontvangen en dat heeft gevolgen voor hun administratieve situatie.

Door de niet-toegang tot de private huurmarkt, tot de sociale huisvesting kunnen sommige personen in bestaansonzekerheid gedwongen zijn om **het gewest te verlaten**. Een van de gebruikers heeft deze ultieme oplossing vermeld aangezien in orde zijn met het dossier, het zoeken en bezoeken van gespecialiseerde diensten niet volstaan om een woning te vinden. Maar een verhuis naar Vlaanderen of Wallonië kan de socio-administratieve situatie complexer maken (coördinatie van het dossier, taal, gewestvoorzieningen die niet dezelfde rechten toekennen, ...), tot een verlies van rechten leiden door de verandering van de verantwoordelijke instellingen.

De **veelzijdige problemen om een woning te vinden, verergeren de spanning tussen de gebruikers wat de toegang tot huisvesting betreft**. Sommigen hebben hun frustratie over het favoritisme binnen het woningpark van de gemeenten geuit, of over het onthaal van vluchtelingen. In een context van niet-toegang, kunnen er spanningen en kan er concurrentie tussen de personen in kansarmoede en sociale onderbescherming geobserveerd worden (voor verschillende soorten rechten) (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2015a).

Laten we toch realistisch zijn: met alle immigranten die toekomen, zullen we nooit een sociale woning krijgen. We zijn niet langer prioritair eigenlijk en ik begrijp wel dat je die mensen ergens moet vestigen en niet op straat kan laten, daar ben ik mij bewust van, maar wat moeten wij dan doen? Kunnen ze geen oplossing vinden?

De huisvestingssituaties zijn echter eveneens rampzalig voor de nieuwkomers (voor zij die legaal in het land blijven, maar zeker voor de personen die hier illegaal vertoeven). Deze niet-begeleide minderjarige vreemdeling (NBMV) legt haar ervaring in een ongezond appartement uit. Haar gezondheid is sterk achteruitgegaan en ze heeft haar rechten bij het OCMW verloren.

Ik leefde in een smerige, ongezonde studio. Beeld u een appartement in met waterlekken en het ergste is dat je het douchewater van de bovenliggende appartementen op je hoofd krijgt. Ik heb echt geprobeerd om bij alle diensten aan te kloppen om een sociale woning te krijgen en zo, maar... (...) ondertussen liepen de betrekkingen met mijn eigenaar

[76] Zie: www.bghm.irisnet.be

(...) moeilijk, vooral door het probleem met het OCMW, omdat ik niet meer kon betalen. Hij heeft mij opgeroepen omdat ik niet betaalde en toen ik uiteindelijk vertrok, zei hij: "Ok, in orde, geen probleem", maar ondertussen kreeg ik nog een brief waarin staat dat ik een zitting bij het vredegerecht moet bijwonen.

Deze jongedame kon niet in een **opvangcentrum** terecht omdat ze geen inkomen meer had en heeft dus op straat moeten slapen.

De maatschappelijk assistente zei mij: "we doen iets voor jou, we bellen hen, je kan niet buiten slapen", maar ze wilden mij niet aanvaarden (naam van het opvangcentrum). Ze hebben mij geweigerd omdat ik geen OCMW trek (...) Die dag was het echt moeilijk. Dus zei ik tegen mezelf, in dit land is het dus zo, ... dat geld meer waard is dan een mens ... (...) Wat ik hier niet begrijp, is dat er sociale diensten zijn voor hulp, hulp, hulp, hulp, jullie hebben rechten, maar je beseft uiteindelijk dat die rechten van België niet meer zijn dan praatjes. Je hebt geen enkel recht!

Het verlies van huisvesting, of de dreiging om de woning te verliezen, is een van de gemeenschappelijke kenmerken van meerdere sociaal onder-beschermde mensen die werden ondervraagd. Deze dame vertelt over de constante kosten voor thuishulp omwille van haar handicap en haar angst om haar sociale woning te verliezen. Ze weet dat ze niet zou overleven zonder.

Hospitalisatiekosten, kosten voor geneesmiddelen. Ik werk daardoor niet meer, ik kan niet meer gaan werken en dus moet ik geld voorschieten zodat mensen mij komen helpen, het is niet de verzekering die betaalt, de verzekering betaalt mij niets. Ik moet hen betalen en ik moet mij beperken tot hulp tweemaal per week of ronduit tot tweemaal per maand. Waarom? Omdat ik het geld niet heb om hen te betalen. En het gaat snel, het loopt snel op en het is een budget, ook op je rekeningen. Ik heb enkel mijn uitkering van het ziekenfonds. Ik betaal huur, ik woon in een sociale woning, ik betaal huur ja. Maar dat alles om het u duidelijk te maken, stel u voor dat er een probleem is, mijn gezondheid laat mij niet toe om te blijven werken, wat moet ik dan? Ik heb de sociale woning een hele tijd teruggekregen, ik had de aanvraag gedaan toen ik aan het scheiden was lang geleden, ik zal u eerlijk zeggen, ik moest echt op straat slapen met mijn drie kinderen en vervolgens in een opvangcentrum ...

Samenwonen, een oplossing maar met belangrijke nadelen

Doorheen verschillende evoluties en aanpassingen van de wetgeving, is de toegang tot de sociale zekerheid en bijstand verstrengd (Zamora & Van Mechelen, 2016). Het statuut van samenwonende impliceert een lager inkomen en een controle van de huishoudenssituatie die steeds systematischer gebeurt.

In 2015 wordt in het Brussels Gewest **7% van de huurwoningen bewoond door medehuurlers** (een geheel van individuele gezinnen) (Observatiecentrum van de huurprijzen, 2015). Het kan een keuze zijn, maar sommige mensen gaan samenwonen omdat ze geen andere keuze hebben, om economische redenen en zonder altijd op de hoogte zijn van de gevolgen op het bedrag van hun uitkering.

Een groot aantal gebruikers **kent inderdaad de gevolgen van het samenwonen voor hun status en desgevallend hun inkomen niet** (iemand die samenwoont krijgt een lager bedrag dan een alleenstaande). Het is niet altijd het geval, maar in het algemeen worden samenhuurlers beschouwd als samenwonenden. Het statuut van samenwonende wordt daarenboven op verschillende manieren gedefinieerd, al naargelang de gemeente of de tak van de sociale zekerheid of bijstand. In het OCMW wordt het statuut van alleenstaande gecontroleerd door een huisbezoek, dit maakt dat er een subjectief element is in de beoordeling en dit zorgt voor een grote rechtsonzekerheid bij de begunstigen (Stroobants, 2014).

Naar aanleiding van het sociaal onderzoek, van een verklaring bij een statutwijziging, van een verklaring van woonst of een vermoeden van fraude (op lokaal gemeentelijk niveau, via het federaal contactpunt Point de contact-MeldPunt^[77] ...) leggen de maatschappelijk assistenten of de gemeentepolitie ter controle een huisbezoek af. De mogelijke sancties die hieruit vloeien kunnen zware gevolgen hebben, zeker wanneer de persoon de onterecht betaalde sommen moeten terugbetalen.

De geïnterviewden onderstreepten de **"ontmoediging van de solidariteit tussen mensen"** naar aanleiding van de verscherpte controles die deze vormen van wederzijdse hulp tussen mensen straffen en de meeste rechten beperken. Het is inderdaad zo dat mensen soms vermijden om te gaan samenwonen, om elkaar te helpen uit angst voor de gevolgen voor hun situatie op vlak van statuut en bijgevolg inkomen.

Huisvesting aan de basis van de toegang tot en de uitsluiting van alle rechten

Over een adres beschikken is vaak een eerste voorwaarde, een basis voor de toekenning van een groot deel van de rechten. Gezinnen die hun woning verliezen door een gebrek aan financiële middelen, verliezen vaak (een deel van) hun rechten.

Dak- en thuislozen zijn in het bijzonder representatief voor de uitsluiting van de rechten, voor het geleidelijke gedeeltelijke of gehele verlies van rechten ten gevolge van het verlies van woning: *"Zoals vaak is het ongetwijfeld de dak- en thuisloze bevolking die ons het meest heeft geleerd over de moeilijkheid om toegang te krijgen tot rechten en maatschappelijke hulp. De cijfers die Strada meedeelt, spreken boekdelen: 31% van de Brusselse dak- en thuislozen die naar een huisvestingsstructuur gaan, ontvangt geen inkomen meer"* (De Kuyssche, 2016).

Huisvesting is paradoxaal genoeg zowel een leefruimte als een plaats voor waardigheid die aan de basis ligt van de toekenning van alle rechten, maar ook een van de eerste plaatsen voor controle (verklikkingen, huisbezoek, sociaal onderzoek, inspecties ...).

De personen die we ontmoet hebben vertelden over de huisbezoeken in het kader van een controle. Het gaat bijvoorbeeld om gemiste afspraken, soms vernederende,

[77] www.meldpuntsocialefraude.belgie.be

pijnlijke situaties voor de gebruiker én de actoren. De werkwijze wordt door de gebruikers vaak als onrespectvol ervaren door de oordelen en opmerkingen in dit kader, de gestelde handelingen (controles, gevolgen ...).

Deze controle wordt ervaren als een materieel (aanwezigheid ter plaatse) en moreel binnendringen (oordelen over de ruimte en de manier van leven) in dat wat de intimiteit van de betrokkene voorstelt. De betrokkene voelt zich soms persoonlijk in vraag gesteld en “beoordeeld”.

Daarna kan verwarring en onenigheid ontstaan. De interpretatie van de leefsituatie van het gezin (aantal personen, status van elke persoon, samenwonen of niet? ...), de burgerlijke staat van de mensen (echtscheiding, huwelijk ...) is vaak problematisch en ze worden streng gecontroleerd, ook via de stelsels van de verschillende socialezekerheidsdiensten die op de Kruispuntbank van de sociale zekerheid zijn aangesloten.

Soms worden de bureaus of de samenwonende(n), de omgeving van de persoon ondervraagd en kunnen die elementen vermelden die verkeerd zijn, maar die de inspecteurs soms in hun rapporten overnemen. Het gaat vaak over belangrijke feiten over de gezinssituatie, de financiële situatie, eventuele schulden, gewoonten, het bezoek van andere mensen ... informeel meegedeeld aan de persoon die de controle uitvoert (politie, maatschappelijk assistent, deurwaarder ...).

Zo wordt bijvoorbeeld het bezoek van de tussenpersoon betwist, ontstaan er conflicten over de informatie betreffende de beslissing en de daaruit getrokken conclusies (met gevolgen op de toekenning, de handhaving of de uitsluiting van een recht).

Een conflict ontstaat bijvoorbeeld wanneer een betrokkene de hele dag thuis is gebleven voor een geprogrammeerd sociaal onderzoek, terwijl de controleur beweert langs te zijn geweest en een negatief advies uitbrengt. Dit kan gebeuren verwarring tussen gelijkaardige namen, maar ook wanneer de bureaus vermoedens hebben van samenwoning (of vermoeden hebben van bedrog), ... Dergelijk conflict kanaliseert verschillen tussen de reële situatie en de aangegeven situatie en leidt vaak tot het ontzeggen van de toegang tot rechten, tot een uitsluiting of tot een latere terugvordering van onterecht uitgevoerde betalingen, waardoor de persoon kansarmer kan worden of schulden kan krijgen ...

Ook **het verklikken bij de socialezekerheidsdiensten via het meldpunt of via de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)** kan aanleiding geven tot controles op de woonplaats van de personen.

DOOR DE PROFESSIONALS

De actoren moeten wat huisvesting betreft vaak **dringende situaties aanpakken ten gevolge van een gebrek aan betaalbare woningen en aan inkomen van de personen in het Gewest.**

Van niet-aanvraag en niet-toegang tot de sociale huisvesting tot niet-toegang tot de private huisvesting

De hulpverleners zien de toegang tot kwaliteitsvolle huisvesting als een centraal probleem. Het verlies van een woning kan leiden tot ernstige situaties van kansarmoede (verlies van inkomen ...) en van sociale onderbescherming (uitsluiting uit rechten, niet-toegang ...).

Discriminatie bij personen die een uitkering krijgen (werkloosheidsuitkering, leefloon, uitkering voor personen met een handicap, ...) tijdens hun zoektocht naar een woning werd vaak door de hulpverleners aangehaald.

Dat we het vaakst horen van mensen is dat ze wandelen worden gestuurd met attesten van een uitkering van het ziekenfonds of een werkloosheidsuitkering ... [wanneer men een woning zoekt]

Volgend citaat beschrijft de situatie van een vrouw met ernstige gezondheidsproblemen die binnenkort haar woning gaat verliezen en geen aangepaste woning vindt. Ondanks alles wil **ze geen sociale woning aanvragen**, zowel ontmoedigd door de lange wachtlijst, door de administratieve drempels en als omwille van de vrees om een woning toegekend te krijgen van slechte kwaliteit.

Mensen die geen woning vinden ... Ik hou mij bezig met een vrouw die een uitkering van het ziekenfonds ontvangt en een woning zoekt. Op dit moment heeft ze onderdak, maar ze kreeg haar opzeg en moet vertrekken. Haar eigenaar had haar een contract voor één jaar laten tekenen en op 31 november zal het een jaar zijn. Hij wil haar niet houden, hoewel ze haar huur betaalt, geen lawaai maakt en niets doet. Ik weet niet wat de eigenaar bezielt, maar hij heeft het recht om haar op te zeggen omdat ze een contract voor één jaar heeft getekend. Ze vindt niets, ze zoekt wel, maar ... Door haar gezondheidsproblemen kan ze bovendien niet eender wat kiezen: een 2de of 3de verdieping zonder lift is onmogelijk. Het moet dus op het gelijkvloers of de 1ste verdieping zijn of met lift, maar dat is duurder door de lasten. De vrouw verklaarde: “ik wanhoop, wat moet ik doen indien ik niets gevonden heb op 31 november?” Ik heb geantwoord: “Luister, hij moet naar de rechtbank voor de uithuiszetting, hij kan dat niet zomaar doen.” (...) in deze situatie wil ze het formulier zelfs niet invullen. Ze zegt: “het heeft geen zin, gezien de toestand waarin de woningen verkeren, ga ik er liever niet heen.” Het is niet steeds heel ... soms zijn sociale woningen ronduit onbewoonbaar ...

Hier is zowel sprake van niet-toegang tot een woning in het algemeen (en aan een aangepaste woning), en, hiermee samenhangend, het niet-vragen van een sociale woning.

Niet iedereen die uit de privéwoning wordt gezet, krijgt een plaats in een **opvangtehuis**, die vaak overvol zitten.

En het is een slecht moment om uit huis te worden gezet. De opvangtehuizen zitten vol in het begin van de winter, het is dus een ramp.

Wanneer na een uithuiszetting een niet-toegang volgt in de opvangtehuizen, is de niet-toegang alomtegenwoordig en **volgen de problemen elkaar snel op, met een reëel risico op het verlies van ook andere rechten.**

Controle, samenwonen en het verlies van recht(en)

Voor de actoren én voor de personen in een situatie van onderbescherming, is het probleem van het statuut van samenwonende en de controles die ermee gepaard gaan, een wederkerend thema (zie supra). Men meldt eveneens dat in bepaalde gevallen de personen de impact van het samenwonen niet kent en daardoor plots geconfronteerd worden met een sterke daling van hun inkomen zonder dat ze daarop konden anticiperen.

De meeste socialezekerheidsdiensten controleren regelmatig het verblijf en de samenstelling van het huishouden om zo indien van toepassing te corrigeren naar een statuut van samenwonende, waarop het bedrag wordt aangepast en onterecht gekregen uitkeringen worden teruggevorderd. **Deze controles nemen toe** dankzij de informatiestroom van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (cf. Deel IV).

Het gebeurt dat eigenaars **niet aangeven dat eengezinswoningen in appartementen werden opgedeeld**. Mensen worden op die manier ingeschreven als samenwonend, terwijl ze in feite alleenstaand zijn. Dit nieuwe statuut van samenwonende zal een grote impact hebben op de financiële situatie van de persoon, die echter niet per definitie ingelicht is over de wijziging van statuut en de gevolgen ervan. Er worden daarnaast ook administratieve fouten gemaakt. Dit is een vorm van **gedeeltelijke uitsluiting van de rechten of van beperking van de rechten**.

Er komen nu mensen bij mij die zeggen: "luister mevrouw, ik begrijp het niet, ik heb een papier waarop staat dat ik als alleenstaande ben ingeschreven en nu krijg ik bij de gemeente een papier dat ik samenwoon en dat er al mensen waren ingeschreven voor mij! Men heeft dus aanvaard dat mensen zich voor mij ingeschreven hebben en zich na mij inschrijven. En plots zegt de RVA mij: "Wel mijnheer, u woont samen en u krijgt volgende maand 400 euro minder". Natuurlijk komen de mensen en zeggen: "Luister, ik begrijp het niet."

En vervolgens gebruikt de RVA dit om te zeggen: "we verlagen de werkloosheidsuitkering", zonder dat de mensen op de hoogte zijn, terwijl het goed geweten is dat de eigenaars niet in orde zijn op stedenbouwkundig vlak. Waar waarom valt men de huurders aan en niet de eigenaars?

Er zijn andere overeenstemmingen in de betogen van de actoren en de gebruikers. Een kennis onderdak verlenen en helpen, is misschien (zichzelf) straffen.

Dit is een **paradox** aangezien **enerzijds in grote mate een beroep wordt gedaan op solidariteit, o.a. beïnvloed door de strengere toelatings- en handhavingvoorwaarden van de sociale rechten**, en anderzijds kan **onderdak verlenen** aan iemand een daling van de uitkering tot gevolg hebben.

Samenhuren is vaak onvermijdelijk gezien het beperkte beschikbare budget en de hoge huurprijzen, maar ze is nadelig voor het inkomen van de personen die van een uitkering moeten leven.

Samenhuren wordt stilaan een courante praktijk, in het bijzonder onder de **jongvolwassenen**. Deze vorm van huisvesting is echter vaak onstabiel, vaak niet eenvoudig, en om

diverse redenen wordt er vaak uitgekeken naar alternatieven. **Voor jongeren in een situatie van kansarmoede, is samenhuren bovendien niet zonder gevolgen indien ze een uitkering ontvangen. Naast het probleem van het statuut van samenwonende, kan deze onstabiele huisvestingssituatie leiden** tot perioden waarin ze geen officieel adres hebben of perioden waarin ze administratief niet in orde zijn, waardoor ze bepaalde uitkeringen kunnen verliezen

Veel jongeren huren samen omdat de huurprijs onbetaalbaar is. Ze ontvangen een OCMW-uitkering voor samenwonende (samenwonen verloopt niet altijd goed, het is moeilijk). En dan wonen ze plots niet meer samen, trekken tijdelijk bij een vriend in tot ze iets anders gevonden hebben, maar ondertussen is hun OCMW-uitkering lager. En dan gaat het bergaf. Het adres bepaalt alles.

Recht op huisvesting, vredegerecht en ombudsdienst ...

Meerdere actoren hebben gesproken over de **huidige en toekomstige problemen van de toegankelijkheid van het gerecht voor kansarmen**, inclusief inzake huisvesting.

De recente **hervorming van justitie zal verregaande gevolgen hebben op de toegang tot eerste- en tweedelijns-justitie** (zie Deel III), **alsook tot de mogelijkheden om in beroep te gaan tegen beslissingen voor personen in bestaansonzekerheid**. Naast recente maatregelen om de BTW te verhogen voor de lonen van de advocaten en de gerechtskosten, is de juridische hulp (vroegere pro deo) hervormd sinds september 2016, waarbij de toegang voor personen in armoede tot het gerecht verminderde via financiële en administratieve barrières. Deze hervorming zal een impact hebben op alle domeinen, waaronder ook bij problemen met de huur aangezien personen minder de mogelijkheden hebben om in beroep te gaan.

Er waren steeds gerechtskosten, maar minder, dat is duidelijk... Voordien namen sommige huurders nog een pro-Deoadvocaat, maar dat kan nu niet meer. Wanneer je nu een advocaat neemt, moet je 21 % btw betalen. Dus denken huurder, zijn er die zeggen: "Als ik ga, zal ik toch veroordeeld worden ..." (...)

De beperkte mogelijkheden om beslissingen over het misbruik van bepaalde eigenaars op de privéhuurmarkt te betwisten of beroep in te stellen, zijn in het bijzonder problematisch voor kansarme of arme mensen (financiële drempels, problemen met de taal, niet-kennen van de rechten, ...).

En dan zijn er eigenaars die achterstallige huur vragen, die niet verschuldigd is. Ze proberen omdat ze weten dat het met sommige rechters werkt! Ik ken het geval van een Turkse huurder die naar de rechtbank gegaan was, maar niet goed Frans sprak. Ze legde de betalingsbewijzen voor en de vrederechter heeft geweigerd om naar haar te luisteren en het verzoek van de eigenaar om haar te veroordelen tot de betaling van huur die ze nochtans al had betaald, ingewilligd.

Deze situaties van potentieel misbruik van huurders die de taal niet begrijpen, zouden kunnen toenemen omwille van de kostprijs van de procedure en omdat ze zich niet kunnen laten verdedigen.

Er zijn ook situaties waarin de huurders bang zijn (om te moeten verhuizen, om geen woning meer te kunnen huren, om van gemeente of wijk te moeten veranderen) en dus hun rechten niet willen laten (niet-vragen) bij bijvoorbeeld problemen van onbewoonbaarheid, enz.

Problemen van inschrijving, schrapping, referentieadres ... ^[78]

Het verlies van woning en vervolgens de schrapping door de gemeente leiden tot problemen met het statuut en vervolgens tot moeilijkheden bij de "socio-administratieve regularisatie". Er zijn problemen met de wetgeving en haar toepassing inzake de inschrijving in het bevolkingsregister en het behoud van deze inschrijving door de gemeenten, deze leiden al te vaak tot een weigering van inschrijving en schrappingen (zie supra en Myria, 2015).

Dankzij het **referentieadres kan de betrokkene over een adres en dus over rechten beschikken** (zie hoger) via een adres bij een privépersoon of een OCMW. Ondank het bestaan van de gemeenschappelijke kadermethodiek (voor de OCMW's en de gemeenten) om de toekenning van een referentieadres te vergemakkelijken, melden de maatschappelijke actoren nog steeds moeilijkheden en talrijke situaties van niet-toegang.

De 19 gemeenten zijn betrokken bij het referentieadres van een natuurlijke persoon en er zijn 19 sterk uiteenlopende praktijken. Zelfs bij het OCMW zorgt het referentieadres voor grote problemen omdat (men zou nochtans kunnen zeggen dat de mensen niet noodzakelijk leefloners zijn of hulp krijgen van het OCMW), het ondanks alles een probleem is.

De uithuiszettingen, uitsluitingen en schrappingen van personen maken het de hulpverleners soms onmogelijk de administratie van hun gebruikers op orde te stellen.

Ik werk al bijna 15 jaar actief met uitgesloten personen en ik stel de toenemende uitsluiting vast door OCMW's die geen zin hebben om een geschrapte persoon een referentieadres te geven, hem binnen de wettelijke termijn dringende medische hulp te verlenen of nog om een niet-verzekerde persoon dringend bij een ziekenfonds aan te sluiten.

B4 DISCUSSIE OVER HET NIET-KENNEN, HET NIET-VRAGEN, GEEN TOEGANG, HET NIET-VOORSTELLEN EN DE UITSLUITING OP VLAAK VAN HUISVESTING

De studie van de sociale onderbescherming ten aanzien van huisvesting, leidt tot twee vaststellingen. **Ten eerste dat huisvesting een grondslag, een minimumbasis is om het "recht op rechten" te krijgen** via de inschrijving in het rijksregister door de gemeentediensten. De uitsluiting van alle andere rechten ontstaat bij het verlies van huisvesting. **Ten tweede dat huisvesting in het algemeen, zowel de openbare sociale als de private, steeds minder toegankelijk wordt.**

Niet-toegang is de eerste vorm van onderbescherming op het domein van huisvesting.

Het **niet-kennen** van de rechten en diensten inzake huisvesting, heeft vooral betrekking op specifieke elementen: sociale verhuurkantoren, huurtoelage, herhuisvestigings-toelage, installatiepremie, huurwaarborglening van het Woningfonds ... Wanneer de informatie over het recht gekend is, blijken de vereiste formaliteiten niet gekend, ontmoedigend en nog uiterst selectief te zijn. Kansarme personen op de privéhuurmarkt blijken bij conflict met of misbruik door de eigenaar vaak niet op de hoogte te zijn van de wetgeving op het huurcontract.

De gebruikers lijken het bestaan van het recht op een sociale woning vaak goed te kennen, maar minder goed op de hoogte te zijn van de voorwaarden voor inschrijving, de te volgen procedures, enz.

Het probleem lijkt dus minder te schuilen in de onwetendheid over de sociale huisvesting, dan in de niet-toegang tot of het **niet-vragen** naar sociale huisvesting. De mensen zijn vaak ontmoedigd door de wachttijd, de noodzakelijke formaliteiten ...

Hoewel de sociale huisvesting als hulpmiddel wel wordt voorgesteld, leidt de lange wachttijd vaak tot een niet-vragen (zowel door de gebruikers als door de hulpverleners). Dit geldt in het bijzonder voor personen "in crisis- of noodsituatie". Hoewel er voor die gevallen noodprocedures bestaan, zijn de criteria niet eenvormig en blijkt het soms erg complex om toegelaten te worden tot de procedure.

De complexiteit van het stelsel, de talrijke en restrictieve criteria, het grote aantal formaliteiten, de noodzaak om zich regelmatig herin te schrijven, zijn allen factoren die het niet-vragen beïnvloeden.

Geen toegang is de meest voorkomende vorm van onderbescherming in deze studie naar het recht op huisvesting zowel privé (door het geringe aantal huizen aan betaalbare prijs voor personen met een inkomen rond de armoederisicogrens) als sociaal (wachttijd en voorwaarden).

Door o.a. de uiteenlopende interpretaties of toepassingen van de wetgeving (tussen gemeenten, OCMW's, ...) blijven de Brusselse regelingen voor de inschrijving, de ambtshalve schrapping en het referentieadres problematisch voor mensen die hun woning verloren hebben. Indien ze zonder woning blijven, en zonder referentieadres, riskeren ze een schrapping uit het Bevolkingsregister, met zeer vergaande gevolgen voor de toegang tot andere rechten.

Verder hebben de betrokkenen en de hulpverleners **heel wat discriminatie** op het terrein opgetekend wat de toegang tot de privéhuurmarkt betreft. Die discriminatie houdt vooral verband met de onzekere statuten (uitkeringsgerechtigde van het OCMW, werkloze, uitkeringsgerechtigde van het ziekenfonds ...), de herkomst, enz.

[78] Referentieadres voor de daklozen: enkele suggesties voor een optimale toepassing van het systeem - www.fblp.be

In deze context kunnen **levensgebeurtenissen in verband met huisvesting** zoals een verhuis, het einde van een huurcontract, een scheiding... **factoren van onderbescherming worden**.

Als antwoord op de hoge huurprijzen, wordt er vaak samengewoond met meerdere personen. Mensen die deze collectieve woonvormen kiezen, krijgen meestal het **statuut van samenwonende**. Met een grote financiële weerslag voor personen met een vervangingsinkomen of bijstandsuitkering (IGO, leefloon, inkomen van het ziekenfonds, kinderbijslag, werkloosheid, ...). De personen zijn zich niet altijd bewust van de gevolgen.

Het **niet-voorstellen** van de huisvestingshulp is vaak te wijten aan een verzaaid aanbod, het niet-kennen, of een onaangepast systeem voor personen in kansarmoede. Bepaalde maatregelen worden dan ook onvoldoende aangewend.

Verder kan ook het aantal leegstaande woningen in Brussel worden beschouwd als een vorm van niet-voorstellen.

Uithuiszettingen, schrappingen uit het Bevolkingsregister, en meer in het algemeen het verlies van adres of de woning zijn factoren die leiden tot kansarmoede en tot situaties van sociale onderbescherming door de **uitsluiting van de rechten**. Alle andere vermelde vormen van sociale onderbescherming leiden in bepaalde gevallen tot een geleidelijke beperking of uitsluiting van de rechten. Meer specifiek, zijn schrappingen van personen met een buitenlandse nationaliteit of met psychische of fysieke problemen, in het bijzonder problematisch op het terrein.

B5 ENKELE PISTES OM BESTAANSONZEKERHEID ZICHTBAAR TE MAKEN EN OM OP PREVENTIEVE WIJZE SOCIALE ONDERBESCHERMING TE BESTRIJDEN

Op vlak van sociale onderbescherming en de non take-up van sociale rechten, zijn de huisvesting en de inschrijving in het Bevolkingsregister sleutelindicatoren aangezien zij aan de basis liggen van alle andere rechten.

De **opvolging en de publicatie** van enkele voorbeeld-indicatoren voorgesteld in het deel over de context (vraag naar sociale woningen, ambtshalve schrappingen, uithuiszettingen bij huurders, beroep doen op de installatiepremie van het OCMW en op het referentieadres, tellingen van la Strada, verwittigingen van uithuiszetting, ...) belichten de evoluties inzake toegang tot huiszetting in het Gewest, en via deze weg, de evolutie van personen in een situatie van sociale onderbescherming of met een risico op onderbescherming op dit vlak.

De **gegevens inzake huisvesting en hun kenmerken zijn echter niet exhaustief voor het Brussels Gewest**, zo worden de gegevens inzake de geregistreerde huurcontracten niet geëxploiteerd ondanks het feit dat ze de kennis over de huur in het Gewest zouden kunnen verbeteren (momenteel hoofdzakelijk benaderd via de

enquête van het Observatiecentrum van de huurprijzen). De beschikbare administratieve gegevens laten niet toe om de huurprijzen te linken aan het inkomen van de huurders. *"Naast de Gewestelijk observatiecentra die punctuele gegevens leveren inzake huisvesting, bestaat er vandaag geen enkel opvolgingsmechanisme of systematische evaluatie van de huisvestingspolitiek, van de kenmerken van de huur en koopmarkt, de leegstand en de bezettingsgraad van woningen, of van vastgoedtransacties. De gefragmenteerde kennis over de huisvestingsmarkt, maakt de analyse van het bestaande aanbod, haar evolutie en de noden, moeilijk. Ze bemoeilijkt ook de ontwikkeling van een prospectieve benadering die gebaseerd is op een gefundeerde analyse."* (Dessouroux et al, 2016). Het is dus belangrijk om de kennis inzake huisvesting te verbeteren om zo te kunnen komen tot een geïntegreerd beleid.

De inschrijving in het Bevolkingsregister opent een "administratief bestaan". Inzake de problematiek van schrappingen, heeft het federaal migratiecentrum Myria verschillende aanbevelingen geformuleerd, die o.a. gaan over **een versterkte controle van de schrappingen om ze tot een minimum te beperken**, een verduidelijking van de wetgeving over de toepassing ervan, een vereenvoudiging van de procedure voor een referentieadres bij het OCMW: *"Burgers komen vaak in praktische moeilijkheden omdat ze niet tijdig een woning kunnen vinden en de huidige voorwaarden om recht te hebben op een tussenkomst van het OCMW door een referentieadres kunnen een belemmering vormen. Via een sociaal onderzoek zouden OCMW's snel kunnen beoordelen of iemand (tijdelijk) nood heeft aan een referentieadres en daarbij mogelijke misbruiken uitsluiten"* (Myria, 2015).

Het administratieve bestaan net zoals de huisvesting en de domicilie bepalen de statistische zichtbaarheid van personen. Zij die zonder woning en leven en geen referentieadres hebben verschijnen niet automatisch in het Bevolkingsregister.

De moeilijke toegang tot huisvesting in het Gewest vraagt om **een maatregel tegen de constante verhoging van de huurprijzen op de private huurmarkt**, opdat meer woningen toegankelijk worden voor een groter deel van de bevolking. Een omkadering van de huurprijzen is een van de mogelijke pistes die hierover kunnen verkend worden. Er is een indicatief huurprijsrooster ontwikkeld voor het Gewest (gebaseerd op de enquête van het Observatiecentrum van de huurprijzen) die o.a. rekening houdt met de geografische situering, het type woning, het bouwjaar, het aantal kamers en de oppervlakte van de woning. Ze kan vrijblijvend gebruikt worden door de huurders en de eigenaars, er zijn momenteel nog geen plannen om ze in het kader van meer dwingende maatregelen te gebruiken.

Naast de noodzaak om **het sociale woningpark uit te breiden**, bestaan er **bepaalde complementaire maatregelen** die verder ontwikkeld kunnen worden (SVK, herhuisvestingspremies, enz, zie supra). Deze maatregelen worden daarenboven soms enkel toegekend als aan talrijke voorwaarden wordt voldaan, ze zijn complex en ontoegankelijk voor een belangrijk deel van de bevolking. We hebben hierover geen graad van non take-up, maar het is interessant om al deze maatregelen een voor een te evalueren en te beoordelen op hun toegankelijkheid voor personen in bestaansonzekerheid. De huurtoelage was bijvoorbeeld een maatregel die te weinig gebruikt werd,

omwille van het grote aantal voorwaarden, het grote aantal documenten die op tijd geleverd moesten worden, ... Door de procedure te vereenvoudigen (beslist na een beleidsevaluatie) kon de toegang verbeterd worden.

Wanneer er **geen penaliserend effect is van een statuut als samenwonende**, zou er geëxperimenteerd kunnen worden met verschillende vormen van **samenhuren** (solidair wonen, intergeneratieel wonen, ...), die vaak miskend zijn, zou moeten getest worden hoe deze vorm van samenwonen niet afgestraft kan worden. In het algemeen stelt de financiële afstraffing van het samenwonen veel problemen voor personen in kansarmoede die een vervangingsinkomen of een bijstandsuitkering ontvangen.

Op gemeentelijke schaal, kan de bestaande **maatregel die stelt dat de OCMW's een verwittiging krijgen in geval van uithuiszetting**, verder ontwikkeld worden. Een opvolging op maat moet worden gerealiseerd in samenspraak met verschillende partners, bijvoorbeeld de diensten die in een nieuwe woning kunnen voorzien (cel voor het opsporen van woningen voor daklozen, SVK, ...). Een **gecentraliseerde kwantitatieve opvolging** van deze verwittigingen zou eveneens ontwikkeld kunnen worden.

C. ONDERWIJS, OPLEIDING EN HUN STERKE VERTRAKKINGEN NAAR SOCIALE ONDERBESCHERMING

De mate waarin beroep wordt gedaan op opleiding is sterk afhankelijk van het onderwijsniveau en het socio-economische statuut van de Brusselaars. De veranderingen in de structuur van de arbeidsmarkt, de wetwijzigingen inzake werkloosheidsverzekering en de Brusselse migratiedynamieken zorgen voor een grondige hertekening van de "opleidingsmarkt" en van de toegang ertoe. De inhoud van het opleidingsaanbod, de vraag, de inburgerings- en beroepsinschakelingstrajecten maar soms ook de verplichting om een opleiding te volgen als voorwaarde om aanspraak op bepaalde rechten te kunnen maken, zijn factoren die de mogelijkheden tot toegang en de continuïteit, maar ook de uitsluitingslogica sterk beïnvloeden. Hieronder volgen enkele vaststellingen omtrent deze **niet-financiële prestatie** die zowel gewenst, aangeraden als verplicht kan zijn.

C1 FORMEEL EN WETTELIJK KADER

Onderwijs en vorming zijn gemeenschapsaangelegenheden waarvoor de normatieve bevoegdheid op het tweetalig grondgebied van het Brussels Gewest langs Nederlandstalige kant uitgeoefend worden door de Vlaamse Gemeenschap, en langs Franstalige kant door de Fédération Wallonie Bruxelles voor wat onderwijs betreft, en de COCOF voor wat (beroeps)opleiding betreft. De Gemeenschappen, Gemeenschapscommissies, de gemeenten en heel wat vzw's fungeren als inrichtende macht voor onderwijs- of opleidings-

instellingen (kleuter- of lagere scholen, opleidingsinstellingen, kwalificerende opleiding, alfabetisering ...).

Sinds de 6^{de} Staatshervorming is een aantal bevoegdheden die voordien federaal waren, naar de gewesten overgeheveld: voor sommige uitkeringen of premies, of bepaalde opleidingsprogramma's of programma's voor "Leren en Werken", zijn voortaan de Gewesten en Gemeenschappen bevoegd.

Opeenvolgende hervormingen van de federale werkloosheidsverzekering (2004, 2012 en 2015, zie de bijdrage van het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid in de Gekruiste blikken) hebben een directe impact op de opleiding en de vorming van werkzoekenden. Zo wordt, in het kader van het beleid inzake de "activering van het zoekgedrag naar werk", het volgen van een opleiding een van de evaluatiecriteria om uitkeringsgerechtigd te zijn (en te blijven). De opleiding als instrument van het activeringsbeleid geldt voor zowel personen met een werkloosheidsuitkering als jongeren tijdens hun beroepsinschakelingstijd. Het volgen van een opleiding verandert hiermee van "een recht op zich", naar een voorwaarde om de toegang tot een ander recht (op een werkloosheids- of inschakelingsuitkering) te openen of te behouden.

We noteren hier tenslotte nog de wijzigingen voor werkzoekende jongeren na het beëindigen van hun studies: naast een intensievere activering, moet de aanvraag voor een inschakelingsuitkering nu ingediend worden voor de 25ste verjaardag, wordt dit recht voor sommige categorieën beperkt tot een periode van drie jaar, en kan voor jongeren jonger dan 21 jaar het recht enkel geopend worden als zij een diploma hoger secundair onderwijs hebben behaald, of een bepaald getuigschrift of attest (bijvoorbeeld van alterneren leren en werken of beroepsonderwijs) (cfr. bijdrage van het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid in de *Gekruiste blikken*).

Deze maatregel is in werking getreden op 1 januari 2015 met de schrapping van de inschakelingsuitkeringen op basis van twee criteria: leeftijd en studieniveau.

C2 BRUSSELSE CONTEXT

Binnen een context van structurele armoede in het Brussels Gewest blijkt het recht op onderwijs en opleiding essentieel. Een laag opleidingsniveau gaat immers vaak samen met een hoog armoederisico. De kansen op een job nemen inderdaad toe naarmate het opleidingsniveau hoger is, maar toch moet deze tendens worden genuanceerd door de vaststelling dat een hoog opleidingsniveau, of het feit een opleiding te hebben gevolgd, niet automatisch, noch per definitie tot een baan leidt (Brussels Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2015a en 2016).

Het grondwettelijk recht op onderwijs wordt in België gekenmerkt door belangrijke ongelijkheden, waarbij de onderwijsresultaten van leerlingen sterk bepaald worden door de sociaaleconomische situatie en de migratiegeschiedenis

van het gezin. Op basis van de PISA-onderzoeken^[79] wordt al langer aangetoond dat België behoort tot de landen met de grootste verschillen tussen leerlingen uit een kansarm milieu en leerlingen uit een bevoorrecht milieu, maar eveneens tussen leerlingen met of zonder een migratieachtergrond (Danhier J. et al, 2014). Uit de laatste PISA-onderzoeken blijkt dat er in België hardnekkige en grote sociale ongelijkheden blijven bestaan tussen de drie gemeenschappen van het land, tussen het type traject van de leerlingen (in geval van zittenblijvers) en tenslotte tussen richtingen onderling (algemeen, technisch en beroeps). Zoals de onderzoekers van voornoemde studie dan ook stellen, functioneert het Belgisch onderwijs niet adequaat als "sociale lift", maar, integendeel, reproduceert en versterkt het de bestaande sociale ongelijkheden.

Heel wat Brusselse jongeren verlaat het onderwijs zonder diploma: in 2015 volgt meer dan één jonge man (18-24 jaar) op zes en meer dan één jonge vrouw op zeven geen onderwijs of vorming meer, zonder een diploma van het hoger secundair onderwijs te hebben behaald. Het aandeel jongeren (15-24 jaar) dat noch een opleiding of vorming volgt, noch aan het werk is (de zogenaamde NEET's – "Neither in Employment, Education or Training") bedraagt 17,5 % in het Brussels Gewest (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2016). Het gaat hier trouwens om wat B. Van Asbrouck als "sherwoodisation" bestempelt (cfr. Deel I), personen die uit de statistieken van de actieve bevolking verdwijnen, waaronder heel wat 14-25-jarigen die vervolgens door Europa NEET's worden genoemd (Van Asbrouck, 2015).

Geconfronteerd met deze grote uitdagingen, worden er binnen het Brussels Gewest door de verschillende overheden sinds een aantal jaren heel wat specifieke maatregelen getroffen op het vlak van opleiding en socio-professionele inschakeling, met een bijzondere aandacht voor jongvolwassenen. Een van de belangrijkste pijlers uit het meerderheidsakkoord van de Gewestregering (2014-2019) is de Jeugdgarantie, die vooral op de NEET's is gericht. Dit programma heeft als doel om jongeren een snelle oriëntatie naar werk te garanderen. Om dit te verwezenlijken, worden een aantal stages en tewerkstellingsplaatsen gesubsidieerd en worden er opleidingsplaatsen gecreëerd.

Ruimer beschouwd is het opleidingsaanbod de afgelopen jaren breder geworden met de ontwikkeling en vervolgens de uitbreiding van de socio-professionele inschakeling en het activeringsbeleid. In 2015 telt **Bruxelles Formation**, naast de stages (17 737), 24 214 plaatsen in opleidingen zowel bij Bruxelles Formation als bij zijn partners (sociale promotie, SPI, personen met een handicap) of bij bedrijven en zowel voor werkzoekenden als voor werkenden. In 2015 zijn 19 774

plaatsen ingenomen door 14 350 werkzoekenden^[80]. In 2015 hadden de **VDAB Brussel** en haar partners 3 214 opleidingen die gevolgd werden door 2 329 personen (werkzoekenden, ...). **Het verschil tussen het aantal plaatsen en het aantal personen wordt verklaard door het feit dat een heel aantal personen verschillende opleidingen aaneenschakelen.**

Steeds meer personen schrijven zich in voor opleidingen waardoor de wachttijd om een opleiding te kunnen volgen soms kan oplopen tot meer dan 9 maanden. Recent werd een overleg georganiseerd om een **Opleidingsplan 2020 op gewestelijk niveau "Qualifier les Bruxellois pour l'emploi"** uit te werken, dit kan voor de sector belangrijke veranderingen betekenen.

De **doelgroep** van de opleidingsinstellingen is **uiterst heterogeen** en bestaat uit werklozen, mensen die hun secundaire of hogere studies niet hebben afgemaakt, personen die zich wensen bij te scholen, nieuwkomers, mensen die werken, maar ook personen die zijn geactiveerd of worden gecoacht (door Actiris, het verenigingsleven en de organismen voor SPI (socio-professionele inschakeling)).

Via het beleid voor socio-professionele inschakeling en de verschillende **"manieren om personen te activeren"** in de richting van een baan, worden opleidingen vaak een "verplichte stap" (bijvoorbeeld specifieke (voor-)opleidingsprogramma's voor nieuwkomers). Heel wat personen volgen verschillende opleidingen na elkaar, of "opleidingstrajecten" zonder dat dit daarom tot een baan leidt (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2015a).

Het METICES Centrum van de ULB heeft **de impact van de opleidingstrajecten onderzocht op de professionele inschakeling van niet-werkende werkzoekenden, die tussen 2007 en 2010 een opleiding hebben voltooid** (Veinstein, 2015, p.73). Uit hun analyse bleek dat de opleidingen die beter op de arbeidsmarkt zijn afgestemd, met name de kwalificerende opleidingen, al dan niet voorafgegaan door een pre-kwalificerende opleiding, **een positieve impact hebben op het professioneel inschakelingstraject**, ook al blijven heel wat personen die een kwalificerende opleiding hebben voltooid, daarna werkloos. Naast het hebben gevolgd van een kwalificerende opleiding, nemen werkgevers immers nog andere criteria in acht (blijven zitten, ...). Uit de studie bleek daarenboven dat de **laagst geschoolden minder profiteren van de opleiding en dat het voordeel afneemt, naarmate het aantal kwetsbaarheidsindicatoren groter wordt**. De kwalificerende opleidingen hebben wel vaak het meest kwetsbare publiek. Als men een langere termijnperspectief neemt, stellen de onderzoekers vast dat de kwalificerende opleiding de kansen op professionele inschakeling wel voor alle groepen op een relatief gelijkwaardige (maar voor kwetsbare groepen een uitgestelde) manier verhoogt.

Deze vaststellingen moeten gesitueerd worden in **een context van een structureel tekort aan arbeidsplaatsen** voor alle werkzoekenden. Het onevenwicht op de arbeidsmarkt gaat

[79] In de driejaarlijkse PISA-onderzoeken wordt in de OESO-landen gepeild naar de vaardigheden inzake lezen, wetenschappen en wiskunde van jongeren van 15 jaar en ouder. De laatste resultaten van het PISA-onderzoek 2015 (op 6/12/2016) wijzen op grote verschillen in resultaten tussen Nederlandstalige (<https://www.compareyourcountry.org/pisa/country/BEL1>), Franstalige (<https://www.compareyourcountry.org/pisa/country/BEL2>) en Duitstalige (<https://www.compareyourcountry.org/pisa/country/BEL3>) leerlingen. Daarnaast gaat een pagina over het nationale niveau (<https://www.compareyourcountry.org/pisa/country/bel>) zonder verdere details over Brussel, aangezien het om een gemeenschapsbevoegdheid gaat.

[80] Bron : Bruxelles Formation (2016) Rapport de progrès 2015, Bruxelles Formation, Bruxelles.

gepaard met selectie-effecten, die het risico vergroten dat de meest kwetsbare werkzoekenden uitgesloten worden.

Tenslotte moeten we ook de vraag stellen naar de **kwaliteit van het werk** dat gevonden wordt na de opleiding. Uit de laatste Ulysse-enquête georganiseerd door Bruxelles Formation (Bruxelles Formation, 2015) blijkt niet alleen dat het aandeel stagiaires dat werk vindt binnen het jaar na het volgen van een kwalificerende opleiding het laagst ligt sinds de eerste enquête (2004), maar ook dat precair werk opnieuw toeneemt: het aantal overeenkomsten van bepaalde duur en deeltijdse overeenkomsten neemt toe en de uitzendcontracten blijven een belangrijk deel uitmaken, ten koste van de AOD.

C3 PROBLEMEN DIE TIJDENS DE KWANTITATIEVE ENQUÊTE AAN BOD ZIJN GEKOMEN

Een opleiding volgen kan zowel een van de voorwaarden voor het behoud van de uitkering als een mogelijkheid om een baan te vinden zijn. De opleiding is een overgangperiode in het traject van jonge en minder jonge mensen. Deze periode kan gepaard gaan met administratieve problemen, die vaak te maken hebben met de veranderingen van statuten.

Door de personen in een situatie van sociale onderbescherming

Zoals hierboven al aangetoond staat het **volgen van een opleiding niet altijd synoniem met een directe toegang tot tewerkstelling**. In het rapport "Vrouwen, bestaansonzekerheid en armoede in het Brussels Gewest"^[81] waren heel wat vrouwen die stelden dat ondanks alle inspanningen die ze hadden geleverd om verschillende opleidingen te volgen, één (twee of drie) ta(a)l(en) aan te leren, een kwalificerende opleiding te volgen, te studeren of hun diploma te laten erkennen, ze nog altijd moeilijk toegang kregen tot tewerkstelling.

Werkzoekenden die een opleiding, studies of een stage volgen, kunnen onder bepaalde voorwaarden worden vrijgesteld van de verplichting om beschikbaar te zijn op de arbeidsmarkt waardoor ze tijdens de periode van de opleiding, uitkeringsgerechtigd blijven. Toch laten gebruikers weten dat de controles tijdens die "vrijstellingsperiode" (de opleiding) steeds meer worden opgevoerd, wat voor die personen en voor de professionals in de opleidingsinstellingen uiteindelijk tot steeds meer stress leidt. Terwijl de opleiding voor sommige personen kansen biedt, ondervinden anderen problemen bij het zich schikken naar dit opgelegde kader. **Het gebrek aan keuze, de controle en de mogelijke aanmaningen maken veel personen kwetsbaarder**. Daarnaast zijn er personen die "de spelregels" doorhebben, maar die weerwoord bieden, die weigeren te beantwoorden aan de verwachtingen en die het systeem uitdagen.

Het verplichte karakter, de opgevoerde controles en de dreiging van een sanctie, wijzigen het uitgangspunt van de dienstverlening, naar een controlerende en disciplinerende benadering. Heel wat personen die een opleiding volgen kampen met stress omwille van het risico op sancties en hebben ze moeite om zich te concentreren op de taken die tijdens de opleiding van hen worden verwacht.

Sommige personen getuigen ook van het feit dat de opvolging vanuit de begeleidende instanties vaak veraf staat van hun leefwereld en bekommernissen. De door de actoren gestelde vragen hebben voor de persoon vaak geen enkele zin en de stappen die ondernomen moeten worden, worden helemaal niet als zinvol aanzien, aangezien die veraf staan van hun dagelijkse bezorgdheden en bezigheden. De personen voelen zich ook vaak in de onmogelijkheid om op een zinvolle manier aan de gestelde verwachtingen te voldoen.

– Ik heb zodanig veel aan mijn hoofd, dat ik soms op de oproepingen inga maar dat we elkaar niets te vertellen hebben.

– Ik ben reeds naar de SPI [Socio-professionele inschakeling] gegaan waar men u vraagt "wat de school betreft, hoe verloopt het daar?" Dat soort domme vragen!

Na analyse van de trajecten van de personen bleek één van de meest opvallende vaststellingen de grote inmenging en druk waarmee een studie- of opleidingskeuze wordt voorgesteld of soms zelfs opgelegd. Heel wat personen zien niet helemaal zitten wat hen wordt voorgesteld. Daarnaast ontvingen sommige personen een weigering om een cursus voort te zetten na een slecht resultaat, werd hen geweigerd om universitaire studies (opnieuw) aan te vatten, werden ze doorgestuurd naar een richting waarmee de persoon geen voeling heeft.

Het ontbreekt aan ruimte voor persoonlijke keuzes en aspiraties en aan vrijheid om zelf projecten uit te werken en trajecten uit te stippelen. Bij die aanmaningen wordt geen rekening gehouden met wat de persoon over zichzelf denkt en voor zichzelf wil. De gesprekken kunnen een sterk normatieve dimensie hebben, en er is soms weinig ruimte voor persoonlijke projecten.

Sommigen komen in situaties terecht waarin ze worden uitgesloten van de opleiding of de financiële uitkering, na conflicten over de richting of tijdens de opleiding of cursus.

– De personen die worden opgevolgd als artikel 60, ook op het niveau van het OCMW, hoor ik vaak zeggen "ik had liever die, die of die opleiding gevolgd, of was graag opnieuw gaan studeren maar het OCMW heeft dat belet. Ze hebben me naar die opleiding gestuurd of naar een artikel 60 job omdat mijn sociaal assistente had beslist dat ...".

– er was trouwens net een artikel waar leraars sociale promotie stelden dat ze opmerken dat ze leerlingen verliezen omdat het OCMW en vooral de RVA druk op hen uitoefende door te zeggen: "nee, je moet werken of je gaat een heel kleine opleiding volgen bij Actiris of de VDAB, een opleiding van 6 maanden bijvoorbeeld, hopla en u gaat werken". En ze dus echt dromen uiteen doen spatten.

De oriëntering kan in sommige gevallen gebeuren op basis van de knelpuntberoepen.

Een andere vaak aangehaalde vaststelling, is de aanwezigheid van een schuldgevoel om een recht te vragen. En dit o.a. omwille van een internalisering van de discours die insinueren

[81] Het gaat om het Thematisch rapport 2014, deel 2 van het Brussels armoederapport, waarvoor ontmoetingen zijn georganiseerd met meer dan een zestigtal kansarme vrouwen met heel uiteenlopende profielen.

dat mensen met een uitkering “profiteren” van de sociale uitkeringen. Onderstaand citaat toont aan welke impact deze benadering kan hebben op personen die (tevergeefs) aankloppen voor een ondersteuning voor het verwezenlijken van een zelf gekozen project en zelf uitgestippeld traject.

Men wil ze binnenhalen, ervan uitgaande dat men gedestabiliseerd is, dat men de weg kwijt is en dus verwijst men ons door naar sectoren, en dat is dus heel goed voor mensen de weg kwijt zijn, ik heb daar geen kritiek op, maar het probleem is dat wanneer men enkel een recht zou willen en men weet wat men doet, het verkeerd loopt. Het recht moet afhankelijk worden gemaakt van de opdringerigheid. Ik wil daarmee zeggen, men verwacht van ons specifieke gedragingen en men verwacht van ons dat we specifieke dingen vertellen, dat we “ongelukkig, arm zijn, de weg kwijt zijn, dat we hulp nodig hebben. Maar als we ons profileren als rechthebbende en niet als slachtoffer of als iemand die om bijstand vraagt, dan worden we heel negatief beoordeeld. Dat wil dus zeggen dat we profiteurs zijn, dat we best wel alleen ons plan kunnen trekken en we worden ook een schuldgevoel aangepraat.

Een aantal personen is verloren en heeft **begeleiding nodig om een geschikte opleiding te vinden, voor de administratieve opvolging tussen de opleidingen of na afloop van de opleiding**. Het gebrek aan opvolging tijdens en na de opleiding, of bij elke overgang van het socio-professionele inschakelingstraject kan er de oorzaak van zijn dat mensen geen toegang krijgen, niet op de hoogte zijn of geen voorstel krijgen, of de oorzaak zijn van een non take-up of een uitsluiting van de rechten.

Andere personen daarentegen **wensen geen opvolging of wensen alle administratieve formaliteiten door te schuiven naar de opleidingsinstelling**. Een slechte ervaring kan voor wantrouwen zorgen en ertoe leiden dat enkele uren opleiding verloren gaan voor de administratieve opvolging en om alle stukken uit het dossier te bewaren. De “stagiairs” hebben schrik om documenten te verliezen, zoals bijvoorbeeld formulieren waaruit hun aanwezigheid op activiteiten die door het studieprogramma zijn opgelegd blijkt, formaliteiten ... omdat die het recht op opleiding en werkloosheid in het gedrang kunnen brengen.

De formaliteiten die de gebruikers en opleidingsinstellingen op een bepaald moment tijdens de opleiding moeten vervullen, werpen een licht op een meer algemeen probleem van **veralgemening van de “bewijsplicht”** (cfr. Deel III). De meeste personen moeten constant hun situatie, of wat ze doen, bewijzen en daarom op de plaatsen waar ze langskomen attesten of ontvangstbewijzen opvragen. Deze eis naar steeds meer formaliteiten onderbreekt de opleidingsmomenten of de deelname aan praktijkwerken, examens ... en zorgt voor verwarring bij stagiaires, die steeds meer gestresseerd zijn door de controles. Daarnaast is er een zekere mobiliteit nodig om een stage of een opleiding te volgen. Voor personen in bestaansonzekerheid, en zeker voor personen met kinderen, kan de tijd en de kostprijs van de verplaatsingen een belangrijk obstakel vormen.

Indien behalve de vereisten inzake opleiding en de steeds intensievere controles, **er zich ook gebeurtenissen in het privéleven voordoen**, haken sommige personen uiteindelijk

af^[82] en laten ze een opleiding schieten, met vervolgens een non take-up als gevolg ...

Merk ook op dat **de opleiding een impact heeft op andere prestaties**; een bezoldigde stage, waarbij een bepaald bedrag wordt overschreden, kan het gezinsinkomen doen schommelen (verlies van kinderbijslag, wijzigingen van vergoedingen ...).

Door de professionals

Andere diensten dan deze die opleidingen geven of Actiris (verenigingen, gemeentelijke antennes, missions locales pour l'emploi, werkwinkels, ...) **helpen de personen** met het schrijven van hun CV, het vinden van een opleiding, stage of werk na een opleiding, het formuleren van een project, enz. deze diensten helpen eveneens de personen in hun contacten met de instellingen (begrijpen, antwoorden, gevraagde taken uitvoeren) en helpen bij de voorbereiding om naar het loket te gaan (RVA, OCMW) waar hun traject wordt geëvalueerd. Deze actoren doen een aantal vaststellingen inzake sociale onderbescherming met betrekking tot opleidingen.

De discussies met de hulpverleners gingen vaak over **de toename van de controles** waardoor de opleidingsinstellingen verplicht zijn, behalve de administratieve formaliteiten, een reeks bewijzen voor te leggen over de personen die een opleiding volgen: inschrijvingsattesten, attesten van maandelijkse regelmatige aanwezigheid, attesten met resultaten, over slaagpercentages, gebrek aan plaatsen, enz.

De maatschappelijk assistent van de sociale dienst is normaal gezien op de hoogte, omdat ze wordt geïnformeerd dat de persoon een opleiding volgt maar ze worden toch opgeroepen, men vraagt hen attesten. Ik wil zeggen, ok, ik laat weten als er echt afwezigheden zijn of als er een groot probleem is, maar waarom attesten opmaken? Dit is belastend.

Verschillende actoren klagen het feit aan dat personen die een opleiding volgen op eender welk tijdstip tijdens het jaar bewijsstukken moeten voorleggen en dat hun werkloosheidsuitkering soms tijdens de opleiding wordt stopgezet.

Dus deze ochtend nog kreeg ik iemand bij mij die een opleiding volgt en wanneer iemand een opleiding volgt, wordt de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen bevroren maar soms past de RVA deze regel niet correct toe. Soms gebeurt het (niet vaak maar het gebeurt) dat personen die een opleiding volgen maandelijks een bepaald bedrag aan werkloosheidsuitkeringen minder ontvangen. [...] Daarna moeten ze uiteraard bij de vakbonden gaan aankloppen, hun rechten opnieuw laten gelden en dan wordt het recht opnieuw geopend [...] maar intussen moet de persoon soms zijn huur en facturen betalen, dus dat heeft wel degelijk een impact op het dagelijkse leven en dat zorgt voor problemen, wanneer men ziet hoe een deel van zijn

[82] Moeten verhuizen, voor een kind/zieke ouder moeten zorgen, een niet-geplande uitgave moeten doen, beroep aantekenen bij de arbeidsrechtbank omdat men geen uitkeringen meer ontvangt, ziek vallen ... zijn voorbeelden van voorvallen die de kans op slaagkansen niet verhogen, voor personen voor wie het behoud van de rechten op opleiding overigens afhangt van het slagen.

werkloosheidsuitkeringen worden ingetrokken door de fout van de RVA of de vakbond, en men op het eind van de maand zijn facturen niet kan betalen ...

Deze administratieve fouten, die bij vergissing een recht opschorten, zorgen voor een verlies aan inkomsten en duwen de persoon in bestaansonzekerheid. Dit kan ernstige gevolgen kan hebben voor de situatie van de persoon en zijn opleiding.

Verskillende actoren van opleidingsinstellingen vinden dat ze een dubbele rol vervullen. Enerzijds staan ze de personen bij en geven ze opleidingen, anderzijds hebben ze ook een controlefunctie. De werklogica is daarbij niet dezelfde, waardoor er soms een onbehagen ontstaat met betrekking tot de professionele doelstellingen (persoonlijke en van de instelling).

De tijd die nodig is om de formaliteiten te regelen, is tijd die verloren gaat om toe te zien op de goede opleidingsvoorwaarden. Eerst voor de persoon die zijn regelmatige aanwezigheid moet aantonen, of een dossier moet aanleggen met de bewijzen van de formaliteiten die hij heeft vervuld, waardoor hij dus meer energie steekt in administratie dan in zijn opleiding of studies. Voor een aantal is die steeds grotere opdracht om personen die een opleiding volgen te controleren, in tegenspraak met het pedagogische werk.

– Maar ja, we zitten op verschillende planeten. Wij willen ons werk doen maar zijn, ach ... maar goed, het is nu eenmaal zo. Het is de machine die afspraken regelt.

– Soms heb ik de indruk dat ze oproepingen versturen, enkel voor het plezier om op te roepen.

Opleidingstrajecten worden soms onderbroken na aanmaningen van andere instellingen, die andere rechten toekennen (werkloosheid, maatschappelijk welzijn ...). De levenslopen van de personen die een opleiding volgen, zitten dan gekneld in een contradictorische logica.

Zo had ik het geval van een stagiair van tussen de 20 en 25. Aanvankelijk was hij werkloos. Hij had zijn werkloosheid ontvangen dankzij de studies en nu waren zijn rechten na 3 jaar afgelopen en had hij er dus geen recht meer op. We gaan dus naar het OCMW. (...) Eerst zeggen ze hem: "ja, je mag de opleiding volgen". Hij begint aan de opleiding, we schrijven hem in, alles ging goed. En van de ene dag op de andere zegt het comité: "ach nee, je mag je opleiding niet langer volgen, je moet een artikel 60 doen, je moet uit het opleidingsstelsel stappen om een baan te vinden. Het was 1 jaar hé en voor hem was het, genre schoonmaak denk ik (...). Zelf de sociaal assistent heeft het dossier verdedigd en om hem niet dat artikel 60 te geven, heeft hij gezegd: "het spijt me, ik heb alles gedaan en toch heeft het comité beslist dat ...". In feite, omdat hij minder duur is als artikel 60 dan als hij een opleiding volgt, dat is duidelijk.

Deze verplichte overstap van een precaire situatie naar een andere precaire situatie lijkt veeleer een illustratie van "een ruimte van bestaansonzekerheid" (Brussels Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2015a) die zich consolideert, dan een gepersonaliseerd project dat met de persoon wordt opgebouwd.

Ja, contract van een jaar, om niet langer van het OCMW afhankelijk te zijn, om dan meteen weer werkloos te worden, werkloos te blijven gedurende x tijd, en weer van dat. In feite

is het niet meer dan een vicieuze cirkel. Het ergste was dat hij gemotiveerd was, hij wou echt mechanica leren, hij was er volledig in opgegaan en begreep de beslissing niet.

In hun betoog hebben de actoren gewezen op het feit dat het activeringsbeleid vaak heel contradictorische bewegingen in gang zet. Een eerste beweging die steeds meer mensen richting opleiding duwt^[83] en anderzijds, een tweede beweging, waar die opleidingsperiode in het gedrang komt omdat men een baan moeten aanvaarden (zelf voor bepaalde duur). De activeringslogica's op korte termijn zijn soms ook onderling in tegenspraak, en ook met de ambities en het levenstraject van de personen (cf. Deel III).

De opleidingsorganisaties getuigen van het feit dat een deel van de personen die een beroep doen op hun diensten geconfronteerd zijn met armoede en bestaansonzekerheid, wat de dienstverlening vaak bemoeilijkt. Verschillende actoren getuigen over situaties waarin ze zich machteloos en onbekwaam hebben gevoeld, en waarin ze veel te veel tijd moeten investeren.

Bepaalde personen zijn zeer laag geschoold of beschikken over weinig kwalificaties, anderen spreken amper of geen Frans of Nederlands, en nog anderen kampen met fysieke en/of psychische problemen. Bovendien hebben sommige personen die een opleiding moeten volgen problemen om alle formaliteiten te begrijpen, die soms te complex, of zelfs onhaalbaar zijn (omdat men bijvoorbeeld verplicht is IT-tools te beheersen), en die al heel lang worden gevolgd terwijl ze geen zin (meer) hebben. Op die manier worden heel wat personen uitgesloten van de toegang tot opleiding dat ze wensen, of onrechtstreeks tot hun recht op bijstand, een vervangings- of overlevingsinkomen.

Een bijzonder kwetsbare groep zijn nieuwkomers die in Brussel aankomen en de taal niet beheersen. Voor de meest kwetsbare nieuwkomers, die het lezen en schrijven niet of onvoldoende beheersen, wordt de aandacht trouwens gevestigd op het feit dat een situatie van onderbescherming t.o.v. de opleiding wordt veroorzaakt, niet enkel omdat ze niet op de hoogte zijn van de rechten maar ook door de problemen van de toegang tot taal- en alfabetiseringslessen.

Een uitsluiting van het recht (op opleiding of andere daarmee verbonden rechten) als gevolg van onredelijke verplichtingen t.o.v. de vaardigheden van personen kan als discriminerend worden ervaren. Bovendien wordt het voor bepaalde actoren wel heel moeilijk om als begeleider of hulpverlener op te treden bij het behoud van de rechten voor stagiairs en cursisten, van wie steeds meer wordt verwacht.

Ik heb drie keer gebeld voor dat jonge meisje dat bij ons was (titel module) (lezen en schrijven kan ze niet), ze was opgeroepen voor een vergadering. Ik heb dus gebeld en had iemand aan de lijn die zei "maar zo werkt het, eens in de

[83] Heel wat mensen, van wie een aantal in precaire situaties zit, worden vooropleidingen en opleidingstrajecten voorgesteld. Aan werkzoekenden maar ook aan jongere, laaggeschoolde personen, of aan personen met een diploma of werklozen om zich te herintegreren, aan geregulariseerde personen om een gelijkwaardigheid van diploma's te krijgen, aan nieuwkomers om een taal te leren, voor alfabetiseringscursussen ...

machine, ik wil best wel vermelden dat ze bij jullie les volgt maar binnen twee weken zal ze opnieuw worden opgeroepen omdat ze moet komen'. [...] Nu goed, uitleg is altijd nodig maar met sowieso reeds kansarme personen zijn er geen 36 oplossingen. Ze raken steeds meer verstrikt.

Volgens de **opleidingsinstellingen** wordt een deel van de **administratieve hulpverlening, de begeleiding en het sociale werk doorgeschoven naar hun diensten omdat andere diensten en actoren "op hen rekenen" voor het vervullen en opvolgen van formaliteiten voor gebruikers die er moeite mee hebben.**

Sommige **verenigingen in de sociale sector** zorgen voor een gepaste begeleiding om te vermijden dat de gebruikers hun rechten in de loop van de opleiding verliezen.

- *Wij streven toch naar een zekere vorm van autonomie, als we dus weten dat de persoon zijn plan kan trekken, dan laten we hem zijn plan trekken. Nu zeggen we hem wel altijd: "we zitten in het bureau hier net naast, als het echt niet gaat, dan zijn we er", wat over het algemeen gebeurt is dat de persoon ons roept opdat wij toch de telefoon opnemen. Maar het klopt dat wij beseffen dat de echte moeilijkheid in ieder geval overal, de communicatie is. Ook wij doen daarvoor externe begeleiding. We doen begeleiding in het OCMW, de RVA, zelf in verenigingen, of ook een gemeentelijke huisvestingsmaatschappij bijvoorbeeld. M.a.w., in al die verenigingen, infrastructures en ondernemingen, want als het toch is dat de persoon helemaal niet wordt begrepen en geen recht heeft, dan gaan we liever mee.*
- *De methodologie is voor ons vertekend, omdat iemand die normaal een opleiding, Franse les moet volgen... voor ons is het logisch, we beginnen met het bepalen van een doelstelling, we maken onmiddellijk een CV op, omdat de persoon een CV nodig heeft, anders krijgt hij een sanctie.*

Bij 'begeleiding' gaat het soms zelfs om fysieke begeleiding van personen aan loketten van andere diensten en instellingen. Verschillende gebruikers en actoren wijzen op de grote verschillen in behandeling tussen een gesprek waarbij de persoon alleen is, of wanneer de persoon wordt vergezeld door een hulpverlener.

De verplichting op vlak van resultaten en het in evenwicht houden van het budget, de opdrachten die eigen zijn aan elk type instelling of vormen van concurrentie tussen diensten, leiden ertoe dat opleidingsinstellingen het publiek gaan selecteren. Zo kan het soms "efficiënter" zijn om (voor een opleiding, een stage, een baan of een begeleiding) personen te selecteren die beter Frans praten, sneller zijn van begrip, de formaliteiten kennen, weten wat van hen verwacht wordt, de nodige codes en formulieren kennen, enz.

Niet alle (types diensten) werken op dezelfde manier, als het net gaat over (wetgeving) (...). En het klopt dat een begeleiding met een persoon die niet kan lezen of schrijven een enorm werk is. Dit is helemaal iets anders dan met personen die misschien over meer vaardigheden beschikken, die achteraf ook meer kans hebben om een baan te vinden. En sommigen gaan daardoor misschien minder goed worden begeleid. Dus ja, op een bepaald moment worden keuzes gemaakt.

Uit de kandidaten voor de opleiding die personen kiezen die in minder moeilijke situaties zitten, die minder tijd en interventie vergen, kan echter de sociale onderbescherming versterken.

Verschillende geïnterviewden vestigen de aandacht op een tekort aan toegankelijke opleidingen. Personen die zeer bewust een bepaalde opleiding willen volgen, kunnen bijgevolg geconfronteerd worden met zeer hoge kostprijzen, in het bijzonder voor die opleidingen waar grote vraag naar is op de arbeidsmarkt, maar waarvoor maar een beperkt (publiek) aanbod beschikbaar is. Voor personen in precaire situaties is dit een hoge kost, waardoor hij mogelijks zelf in de schulden geraakt. Zo wezen verschillende actoren erop dat de "beste opleidingen" op vlak van kwaliteit of jobmogelijkheden, snel vol geraken en veel meer ten goede komen aan personen die reeds hoger geschoold zijn, of aan personen die reeds een opleidingstraject achter de rug hebben.

- *Maar goed, zo denk ik met name aan de vragen naar opleiding die er vaak komen zoals het rijbewijs voor vrachtwagenchauffeurs of een opleiding als bewakingsagent. Er zijn personen die weten wat ze willen doen, omdat het daar normaal gaat om een, tussen aanhalingstekens, beloofd contract (...). Het probleem is dat er maar een of twee opleidingen (...) per jaar zijn, het exacte aantal ken ik niet, de wachtlijsten zijn nogal lang, de toegangsvoorwaarden zijn zeer zeer moeilijk [...]. Op dat moment zegt men, het is ok, maar de persoon die bewaking wil doen omdat er in die sector werk is gaat via de privé en personen die dus 1 500-2 000 euro gaan uitgeven zullen snel hun opleiding krijgen, de andere moeten ofwel wachten, ofwel een andere richting kiezen.*
- *Dat kan zelfs oplopen tot 3 200 euro.*
- *Ha ja, 2 000-3 000 euro voor een opleiding als bewakingsagent, terwijl er niet voldoende aanbod is voor de gratis gegeven opleiding.*

Deze getuigenis werpt enerzijds een licht op het bestaan en de ontwikkeling van een privaat aanbod aan opleidingen die op de arbeidsmarkt zijn afgestemd en anderzijds op een daaruit voortvloeiend "klasseneffect" met betrekking tot de toegang. Personen die over de nodige sommen beschikken, of die bij elkaar kunnen krijgen, kunnen toegang krijgen tot de opleiding en hebben dus mogelijks uitzicht op een baan. Uit de studie naar de onderbescherming en naar het verband met het recht op opleiding, blijkt dat het vooral de geprecariseerde en laaggeschoolde Brusselaars (M/V) en nieuwkomers zijn, die geen van beide talen spreken, met een niet erkend diploma ..., die op zoek gaan naar kwalificerende opleidingen, om vervolgens een baan te vinden.

De **evoluties van de behoeften, van de vraag en van het aanbod aan opleiding** zijn o.a. verbonden met de kenmerken van personen die een opleiding wensen te volgen, de nieuwe structuur van de arbeidsmarkt en met de mate waarin sociale rechten steeds vaker aan voorwaarden worden gekoppeld (cfr. andere afdelingen in dit deel).

De activeringslogica (in het beleid op vlak van werkgelegenheid, socio-professionele inschakeling en maatschappelijke hulpverlening) impliceert voor de personen vaak een verplicht traject langs **opleidingsinstellingen**, dit heeft echter soms een negatief gevolg voor een of verschillende andere rechten voor de persoon of het gezin.

Het **recht op opleiding is, vooral voor kansarme gezinnen, "ingebed" in financiële prestaties.** Deze activeringslogica heeft selectie-effecten als gevolg en is meer geschikt voor

personen die over meer vaardigheden beschikken om toegang te krijgen tot een opleiding, om te slagen voor de selectieproeven, om de eventuele formaliteiten te vervullen en om de verwachtingen van de verschillende actoren te ontcijferen.

C4 DISCUSSIE OVER HET NIET-KENNEN, HET NIET-VRAGEN, GEEN TOEGANG, HET NIET-VOORSTELLEN EN DE UITSLUITING OP VLAK VAN OPLEIDING

Bij onze respondenten lijkt het **niet-kennen** van de opleidingsprogramma's minder voor te komen, dan het niet-opnemen ervan of het feit dat ze er geen toegang toe hebben. Personen informeren zich en weten dat er mogelijkheden bestaan om te studeren of opleidingen te volgen. De onwetendheid lijkt evenwel zeer vaak te maken te hebben met de reglementering in geval van verdere opleiding en van een recht waar men al beroep op doet (behoud van het recht op werkloosheid, op sociale steun, op gewaarborgde kinderbijslag ...) en waar het loutere feit een opleiding te volgen, er soms toe kan leiden dat andere rechten bij de gezinsleden (werkloosheid, kinderbijslag, leefloon, ziekteverzekering ...) worden verminderd, of zelfs geschrapt. De onwetendheid heeft ook betrekking op de modaliteiten en regels inzake inschrijving, die tussen instellingen onderling sterk verschillen en waardoor de inschrijving enkele maanden, of soms zelfs een jaar vertraging kan oplopen, indien ze niet worden vervuld.

Het niet-kennen kan tenslotte ook betrekking hebben op de verplichtingen die gelden om bepaalde rechten te behouden. Zo weten personen soms niet wat ze op administratief vlak moeten doen.

Ze hebben dus rechten maar dat impliceert uiteraard ook verplichtingen. Het probleem is dat ze er effectief niet altijd op de hoogte van zijn dat wanneer ze ziek zijn, ze normaal heel strikt zijn op vlak van de "C98", wat betekent dat iemand die twee dagen ziek is, een medisch attest moet voorleggen. Eens deze termijn verstreken, loopt de persoon het risico een procedure te moeten volgen om naar de ziekenbond te gaan om zich te laten dekken, omdat hij niet langer aanspraak kan maken op de werkloosheid.

Het **niet-vragen** naar een opleiding kan o.m. voorkomen na talrijke ontgoochelingen als gevolg van administratieve problemen maar ook als gevolg van voorstellen tot opleidingen die niet voldoen aan de verwachtingen van de personen, of ook van de kloof tussen personen en hulpverleners tijdens de opvolgingsgesprekken.

De huidige context (onderwijs- en opleidingsaanbod, arbeidsmarkt, hoge werkloosheid, socio-demografische kenmerken van het Brussels Gewest, gevolgen van de activeringslogica op personen en opleidingsinstellingen ...) verklaart gedeeltelijk de non take-up van opleiding. Eerdere ervaringen met opleidingen of nieuwe controlelogica's, werken een potentiële non take-up in de hand. De verplichtingen die door talrijke actoren worden opgelegd, betekenen een (al te) sterke inmenging in het privéleven (opleggen of aanraden van de studie- of opleidingskeuze, controle van de inspanningen,

het gedrag, inperken van rechten) en kunnen tot conflicten, weigering of moeheid leiden.

Een studie van het Observatoire DEs NONon-REcours aux droits et services (Odenore) over de non take-up van opleiding bij jongeren in de Fédération Wallonie Bruxelles ging o.a. over de non take-up van opleiding op individueel niveau. Uit de conclusie van de studie blijkt dat de familiale context, verwante groepen, de relaties die "de jongeren" er met heel hun volwassen omgeving op nahouden, en vooral dan met de straathoekwerkers en sociaal werkers, uiterst belangrijk zijn voor de mate waarin ze al dan niet gebruik kunnen maken van een opleiding: "Het niet-gebruik maken van het recht en de diensten inzake onderwijs en opleiding", in zijn "realiteiten en hefbomen" zit met name "in de combinatie van destructieve ofwel constructieve sociale relaties, binnen het gezin, binnen verwante groepen, met volwassenen in het algemeen, met de straathoekwerkers en sociaal werkers in het bijzonder".

De behoefte aan erkenning kan deze gedragingen gedeeltelijk verklaren. De factoren die de non take-up voor jongeren bepalen, met betrekking tot het school- en opleidingsaanbod, zijn volgens Odenore de volgende:

- de socio-economische precariteit en "breuken" in het familieleven: scheiding ouders, overlijden van een ouder, verlies van job en middelen, verhuis ...
- de voorstellingen die jongeren hebben van hun rechten
- slechte psychische en fysieke staat
- de sterke wrok tegenover instellingen en professionals
- de uitsluitende werking van educatieve en opleidingssystemen
- de ondermijning van zijn capaciteiten om te slagen en het ontbreken van projectie
- het gebrek aan menselijke en financiële middelen van het onderwijs en de opleiding

Het onderzoek onderstreept meer algemeen dat: "de toegang tot rechten een krachtige hefboom vormt van erkenning op politiek vlak en op vlak van burgerschap, indien jong volwassenen er zo van overtuigd raken dat ze de controle over hun leven opnieuw in handen krijgen" en dat ze er door deze toegang in slagen hun situatie te stabiliseren en een legitiem statuut te verwerven (noodzaak voor zij die afhaken, NEET's ...) en als actor van het volwassen leven dat ze willen leiden, opnieuw toekomstplannen kunnen maken (leven dat ze vaak zelf als "normaal" bestempelen ...) (Odenore, 2016).

Geen toegang: personen die hun rechten niet kennen of niet op de hoogte zijn van de toegangsmodaliteiten hebben het vaakst moeite om een opleiding te vinden.

De gevolgen van de selectie en concurrentie van de opleidingsinstellingen benadrukt de risico's van de niet-toegang tot studies en opleiding. Het soms ontoereikende aanbod versterkt deze ontwikkelingen nog.

Bovendien lopen verschillende groepen personen nog een groter risico geen toegang te krijgen tot opleidingen: personen met een handicap bijvoorbeeld, die niet zijn vrijgesteld van activeringsprocedures, personen die de taal niet beheersen, gedetineerden of personen met een enkelband (cfr. bijdrage van FIDEX aan Regards Croisés), personen die de formaliteiten (helemaal) niet snappen, ouders of alleenstaande ouders die de kosten niet kunnen dragen en/of die geen opvangplaats voor hun kinderen vinden, personen die ver van de plaats wonen waar de opleidingen worden gegeven ...

Het **niet-voorstellen** heeft betrekking op de opleidingsinstellingen die de “beste opleidingen” aanbieden, of opleidingen waarvoor de vraag groot is en het aanbod beperkt. Deze vorm van onderbescherming illustreert de groeiende selectiviteit van de opleidingsinstellingen om met de personen zo goed mogelijke resultaten te halen en deze te evalueren, die nodig zijn voor het verkrijgen of het voortzetten van hun subsidies. Een opgave is duur dus moeten de kansen om personen te selecteren die de opleidingen tot het einde zullen volgen, worden geconsolideerd.

We zien dat onmiddellijk. En bovendien zeggen we het ook onmiddellijk aan de stagiairs die naar onze infosessie komen: “wie het vak echt wil leren is welkom, voor zij die hier zijn omdat de RVA of een andere instantie dit uitdrukkelijk heeft gevraagd heeft het geen zin, want u zult uw tijd verspillen”. We zullen het zien van bij het begin, omdat we zien wie zich niet inzet voor de opleiding, hij komt niet vaak, hij is er wanneer hij er zin in heeft, en wij kunnen ons dat niet permitteren omdat we quota's moeten halen en we bewijsstukken moeten voorleggen aan Bruxelles Formation en Actiris. Omdat we de persoon achteraf moeten vervangen en we hem niet altijd kunnen vervangen.

Vanuit de sector is **uitsluiting** zeldzaam maar kan wel voorkomen indien de stagiair de “spelregels” niet respecteert: regelmatige aanwezigheid, inzet, slagen voor de tests, verslagen, stiptheid tijdens de stages ... Maar uitsluiting kan ook van andere actoren komen, zoals de RVA, een OCMW of een andere instantie die het recht schrapt: door de degressiviteit, door de gedeeltelijke schrapping van het inkomen, door de verplichting een baan te aanvaarden ... tijdens de opleiding.

De intensievere en strengere controles op verschillende niveaus zijn factoren waardoor personen afhaken en “zichzelf gaan uitsluiten” van het recht op opleiding, van zodra de persoon zich niet kan vinden in het voorgestelde traject, te veel zaken tegelijk doormaakt, zich al te veel moet rechtvaardigen ...

Door de opgelegde evaluatie- of sanctiebevoegdheid van de opleidingsinstellingen, moeten zij voortaan veel vaker en systematischer verslag uitbrengen van de regelmatige aanwezigheid, het slagen van de persoon ... Het gaat om een extra druk op hun opdrachten, hun werktijd, hun werklast, hun deontologie ... Hierdoor kan er minder aandacht gaan naar de meest kwetsbaren, en is er een reëel risico dat zij worden uitgesloten uit de opleiding.

Voor een deel van de personen worden de programma's voor begeleiding en socio-professionele inschakeling te complex. De steeds normatievere doorverwijzingen houden niet voldoende rekening met de leefsituatie en de mogelijkheden van de personen. Een deel van de praktijken die betrekking hebben tot het activeringsbeleid heeft destructieve gevolgen voor een deel van de (jonge) personen die regelmatig worden doorverwezen van de ene dienst voor de begeleiding bij het zoeken naar opleidingen of banen, naar de andere.

– Dat is het bijvoorbeeld [instelling] die juist alles doet wat het zoeken naar een baan betreft die normaal geacht is te helpen, wel, eerlijk, ik zie niet wat ze concreet doen om personen te helpen bij het zoeken naar een job. Ze zetten kleine “v-tjes” naast hun ontgoocheling. Ja, je hebt X aantal jobs gevonden, dat is goed, en jij hebt geen X aantal jobs gezocht, dus laten we je aan je lot over. Hun manier om werk te maken van echte

hulpmiddelen om een baan te zoeken, maar dan echt zoeken naar een baan of een opleiding, wel nee. Ik ken een geval, we hebben hem gezegd: “heb je internet bij je thuis? Ach, vooruit, ga het halen”!

– Onvoorstelbaar, het aantal mensen die bij ons aankomen en die nochtans eerst bij partners zijn langsgedaan, en die in feite helemaal niet in het Frans kunnen schrijven. We vragen ons dan af, maar hoe komt het toch dat ze die naar ons hebben gestuurd?

C5 PISTES OM BESTAANSONZEKERHEID ZICHTBAAR TE MAKEN EN OP PREVENTIEVE WIJZE SOCIALE ONDERBESCHERMING TE BESTRIJDEN

Heel wat jong volwassenen tussen 18 en 24 jaar in Brussel hebben geen diploma middelbaar onderwijs (Brussels Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2016). Het is belangrijk dat het Brussels Gewest bij de Vlaamse Gemeenschap en bij de Federatie Wallonië-Brussel navraagt **hoeveel minderjarige leerlingen van school afhaken, op basis van een gemeenschappelijke definitie**^[84]. Men zou het aantal minderjarige Brusselaars die afhaken op scholen, ongeacht het net, moeten kunnen isoleren (die bijvoorbeeld verschillende keren zijn uitgesloten, die de school hebben verlaten zonder zich ooit opnieuw te hebben ingeschreven ...).

Het zou nuttig zijn het traject van **jonge werkzoekenden die een opleiding volgen of die niet in een opleiding zijn ingeschreven**, afkomstig van de gewestelijke gegevens van Actiris te onderzoeken, om inzicht te krijgen in de evolutie van hun socio-demografische en socio-economische profielen.

Het ‘Forum - Bruxelles contre les inégalités’ stelt voor (cfr. bijdrage in de Gekruiste Blikken) dat alle jongeren die zijn uitgesloten van het recht op een inschakelingsuitkering op gewestelijk niveau worden geïdentificeerd en gebruik kunnen maken van een proactieve maatregel, zoals dit reeds gedeeltelijk het geval is via Actiris en verenigingen.

Een toegang tot en een analyse van de **gegevens** (profielen van personen die opleidingen volgen, socio-economische situaties, gezinssituaties, studieniveau ...) **van de sectoren van de Franstalige en Nederlandstalige socio-professionele inschakeling** (VDAB, Bruxelles Formation, sociale promotie, allerhande opleidingsinstellingen ...) zouden meer informatie kunnen opleveren over **de mate waarin de meest kwetsbare profielen toegang krijgen tot het opleidingsaanbod in Brussel**.

Ook zou het interessant zijn **de evolutie van de profielen van de uitkeringsgerechtigden** bij het OCMW (leefloon en sociale hulp) die een opleiding volgen, op te volgen en te analyseren (welke evoluties van de artikel 60-statuten, personen die worden tewerkgesteld, leefloon voor studenten ...). Het profiel van die jongeren met een leefloon zou moeten worden bestudeerd: hoeveel zijn er laag-, gemiddeld, hooggeschoold,

[84] De KULeuven doet hier onderzoek naar op vraag van perspective.brussels

hoeveel aan het einde van een (of verschillende) opleiding(en), welke gezinssituaties, welke vorige socio-economische statuten?

Van alle personen die opleidingen volgen, **zijn de trajecten zeer verschillend**: een vooropleiding volgen vooraleer er een kwalificerende opleiding wordt gevolgd, rechtstreeks toegang hebben tot een opleiding of een stage, of een opleiding beginnen te volgen en dan stoppen. Over **nauwkeurige informatie beschikken over de leefsituaties van die groepen** vóór (bijvoorbeeld via een vragenlijst bij de inschrijving) en tijdens de opleiding zou kunnen helpen om opgaves te vermijden en die groepen beter te begrijpen.

D. VAN WERK NAAR WERKLOOSHEID EN VAN WERKLOOSHEID NAAR WERK: EEN PIEK IN DE SOCIALE ONDERBESCHERMING

De arbeidsmarkt heeft de afgelopen 50 jaar grote veranderingen ondergaan. De structuur van de arbeidsmarkt is niet langer dezelfde, hij is anders ingedeeld en het type jobs verschilt. Het is binnen die context van tekort aan jobs en van arbeidsonzekerheid dat de werkloosheidsverzekering, één van de 7 historische pijlers van de sociale zekerheid, na talrijke wetswijzigingen grondig is geëvolueerd.

Het inkomen dat wordt toegekend in de vorm van werkloosheidsuitkeringen is gebaseerd op een systeem van verzekering tegen werkloosheid, een risico dat door de collectiviteit wordt verzekerd en dat op een systeem van bijdragen is gebaseerd. Dit inkomen biedt wie zijn job verliest of er geen heeft, bescherming aan. Voor personen die over geen andere middelen beschikken helpt het soms om niet onmiddellijk in de armoede te belanden^[85] en zo nog verder van de arbeidsmarkt verwijderd te raken. De laatste jaren evenwel stijgt het risico op werkloosheid en ook effectieve werkloosheid en uitsluiting van de werkloosheid, waardoor steeds meer mensen sociaal onderbeschermd zijn.

D1 FORMEEL EN WETTELIJK KADER

Binnen het stelsel van verzekeringen en de klassieke sectoren van de sociale zekerheid voorziet de **werkloosheid** vooral in uitkeringen die verloren beroepsinkomsten moeten vervangen of, in bepaalde gevallen, wanneer geen jobs worden aangeboden (in het geval van inschakelingsuitkeringen voor personen die niet voldoende hebben bijgedragen).

[85] De forfaitaire bedragen van de werkloosheidsuitkeringen dalen na verloop van tijd, ver onder de armoederisicodrempel. Zie Observatorium voor Gezondheid en Welzijn (2016)

Welke wetgeving?

De basiswetgeving van de werkloosheidsverzekering is het koninklijk besluit uit 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, B.S., 31 december 91. En het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering. (...) Het recht op werkloosheidsuitkeringen kan slechts worden toegekend indien voldaan is aan enerzijds de "toelaatbaarheidsvoorwaarden" en anderzijds de "toekenningsvoorwaarden" (Funck, 2014). Op 25 jaar tijd heeft deze wetgeving **heel wat wijzigingen**^[86] ondergaan. Onder meer daardoor is die intussen heel moeilijk te begrijpen en toe te passen (cf. infra).

Welke evoluties?

Het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid (BOW) beschrijft heel nauwkeurig de historische evolutie van de grootste veranderingen van de werkloosheidsverzekering binnen de nationale, federale en gewestelijke context (cfr. bijdrage van het BOW aan de Gekruiste Blikken). De relatief recente hervormingen met een impact op het fenomeen van sociale onderbescherming worden hier in het kort toegelicht.

De federale Regering heeft de afgelopen jaren een opeenvolgende reeks maatregelen genomen inzake werkloosheidsverzekering.

In 2004 werd het **plan voor de activering van het zoekgedrag naar werk** (AZW^[87]) ingevoerd. Dat moet controleren of personen die een werkloosheidsuitkering ontvangen voldoen aan de toekenningsvoorwaarden. **Meer recente hervormingen**^[88] impliceren dat bij de meeste categorieën werklozen voortaan het zoekgedrag naar werk wordt geactiveerd, zoals bij oudere personen^[89] en bij personen die voor minstens 33% arbeidsongeschikt zijn (De Greef, 2016). De procedure voor de controle van de beschikbaarheid is in dat verband overigens verstrengd (snellere en frequentere controles), o.m. voor jongeren tijdens de beroepsinschakelingstijd (cfr. infra).

In 2012 werd het werkloosheidssysteem hervormd in de zin van een **geleidelijke degressiviteit (van 3 periodes) van het bedrag** van de uitkeringen met de duur van de werkloosheid. Na 48 maanden werkloosheid (maximale duur) worden de uitkeringen niet langer berekend op basis van het vorige loon maar vastgelegd volgens een forfaitaire bedrag, dat lager is dan de armoederisicodrempel.^[90] Datzelfde jaar zijn ook

[86] In totaal zijn er sinds 1991 iets minder dan 200 opeenvolgende wijzigingen aan het koninklijk besluit aangebracht, voornamelijk onder de vorm van koninklijke besluiten.

[87] Het AZW-plan is geleidelijk aan en per leeftijdscategorie ingevoerd en moest aanvankelijk enkel betrekking hebben op al wie jonger is dan 50.

[88] In uitvoering van de federale regeerakkoorden 2011 en 2014.

[89] De procedure is van toepassing op de -60-jarigen, voor de 60-65-jarigen geldt een "aangepaste" beschikbaarheidsprocedure (zie Martens, 2015).

[90] In recente publieke en politieke debatten kwam de mogelijkheid ter sprake om het ontvangen van een minimale forfaitaire uitkering (voor langdurig werklozen) afhankelijk te maken van het tekort aan andere middelen (via een onderzoek naar de inkomsten van de persoon, zoals voor het recht op een leefloon). Dit voorstel heeft het uiteindelijk niet gehaald maar het toont wel aan dat er bij de

andere hervormingen doorgevoerd, met name de **verlenging met 3 maanden van de beroepsinschakelingsstijd** (van 9 naar 12 maanden) en de **beperking tot maximum 3 jaar**^[91] **van de inschakelingsuitkeringen** (verlengbaar onder bepaalde voorwaarden). In 2015 is de controle van de beschikbaarheid uitgebreid naar alle werklozen (cfr. infra) en zijn **extra voorwaarden van kracht om het recht op inschakelingsuitkeringen te openen** (minimale vereiste van het diploma voor de -21-jarigen en maximum leeftijd beperkt tot 25 jaar voor het indienen van de aanvraag).

Die verschillende maatregelen hebben geleid tot verschillende modaliteiten inzake degressiviteit en uitsluiting van de werkloosheid.

In termen van werkgelegenheidsbeleid zijn de Gewesten sinds 1989 bevoegd voor de arbeidsbemiddeling en de programma's voor de wedertewerkstelling van werklozen. In het Brussels Gewest is Actiris als openbare dienst voor arbeidsvoorziening bevoegd voor deze opdracht. Na de **6^{de} Staatshervorming** zijn de Gewesten voortaan ook bevoegd voor een aantal programma's die voordien een federale bevoegdheid waren. De regionalisering heeft o.a. betrekking op het beleid inzake verlaging van de arbeidskost voor "doelgroepen" (beperken van de werkgeversbijdragen, enz.), maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid (systemen zoals dienstencheques, GESCO's, PWA, startbaanovereenkomsten ...), maar ook het toepassen van de **controle van de actieve en passieve beschikbaarheid**^[92].

De **rol van de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten**, die sinds 2004 was beperkt tot het doorsturen van hun gegevens naar de RVA inzake de evaluatie van het gedrag van de werklozen, **is sinds januari 2016 uitgebreid naar de controle en naar het eventueel opleggen van sancties die eruit voortvloeien**. De RVA blijft wel nog altijd bevoegd^[93] voor bepaalde uitsluitingsbeslissingen^[94].

parlementsleden en politieke vertegenwoordigers de wil aanwezig is om van een verzekeringssysteem over te stappen naar een systeem van bijstand.

[91] Voor de samenwonenden (vooral vrouwen) gaat de periode van 3 jaar in onmiddellijk na het ontvangen van de inschakelingsuitkering, terwijl die periode van 3 jaar voor de alleenstaanden, personen met gezinslast en personen met een partner die een vervangingsinkomen krijgen, ingaat op de dag dat ze 30 jaar worden. De eerste gevolgen van die maatregel (niet langer uitkeringsgerechtigd) werden tastbaar in januari 2015.

[92] Over de details bij de modaliteiten en de organisatie van de uitoefening van deze bevoegdheid, die nog moeten worden uitgeklaard, woedt momenteel nog een debat.

[93] De regels inzake het arbeidsrecht en de sociale zekerheid, de sociale overlegorganen en het loonbeleid blijven federale bevoegdheden. Hetzelfde geldt o.a. voor de structurele beperkingen van de sociale bijdragen en de algemene vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing.

[94] Bijvoorbeeld in geval van *ontslag wegens foutief gedrag van de werknemer, werkverlating, het ontbreken van de verplichte verklaring, onjuiste of laattijdige verklaring, het gebruik van onjuiste documenten of het onjuist gebruik van de controlekaart*. Website RVA, infoblad T47: www.rva.be

Welke huidige toepassingen van de wetgeving?

Indien een persoon aan de toelaatbaarheids- en toekenningsvoorwaarden voldoet, worden de **werkloosheidsuitkeringen** door de RVA gestort. Maar ook andere actoren zijn betrokken bij de administratieve formaliteiten, waardoor aan alle voorwaarden kan worden voldoen en de personen rechtstreeks kunnen worden uitbetaald: de uitbetalingsinstellingen, de werkgevers, de sociale secretariaten en ook andere instellingen van de sociale zekerheid (mutualiteiten, RIZIV ...).

Om recht te hebben op de werkloosheidsverzekering moet worden voldaan aan een aantal criteria inzake toelaatbaarheid en toekenning. De **toelaatbaarheidsvoorwaarden** (of toegangsvoorwaarden) zijn de voorwaarden waaraan de werkloze moet voldoen om het recht op uitkeringen te openen. Afhankelijk van de leeftijdscategorie^[95] moet men over een bepaalde periode (21 à 42 maanden) minstens een aantal dagen hebben gewerkt (tussen de 312 en 624 dagen minimum). Ofwel moet men in een relatief nabij verleden werkloosheidsuitkeringen hebben ontvangen, ofwel voor de inschakelingsuitkeringen, bepaalde studies en een beroepsinschakelingsstage hebben voltooid.

De **toekenningsvoorwaarden** om werkloosheidsuitkeringen te ontvangen zijn afhankelijk van de toelaatbaarheidscriteria. Een van die toekenningsvoorwaarden is het beschikbaar zijn om te werken en het kunnen **aantonen van een actief zoekgedrag naar werk**.

Indien aan deze voorwaarden is voldaan worden de werkloosheidsuitkeringen (in tegenstelling tot de inschakelingsuitkeringen) in principe voor onbeperkte tijd toegekend, maar met een degressiviteit in de tijd (cf. infra). Het bedrag van de werkloosheidsuitkering is afhankelijk van het laatste loon, de duur van de werkloosheid en van de gezinssituatie.

De evaluatie van het zoekgedrag naar werk is enerzijds gebaseerd op het **criterium beschikbaarheid** op de arbeidsmarkt (de werkloze mag een hem aangeboden passende dienstbetrekking of opleiding niet weigeren) en anderzijds op **het actieve karakter** van het zoeken naar werk.

De evaluatie is gebaseerd op gesprekken met personen. Indien de controledienst (Voor het Brussels Gewest, in de nabije toekomst Actiris) na afloop van de procedure oordeelt dat de ondernomen stappen onvoldoende zijn, wordt de persoon **gesanctioneerd en tijdelijk of definitief uitgesloten van het recht op een werkloosheidsuitkering**.

Het plan voor de activering van het zoekgedrag naar werk verloopt in de vorm van **evaluatiegesprekken**.^[96] **Na afloop ervan wordt de persoon positief of negatief beoordeeld**. Is de evaluatie positief, dan behoudt de persoon het recht op uitkeringen en wordt hij pas opnieuw opgeroepen als hij werkloos blijft (9 maanden later). Is de evaluatie negatief, dan wordt de persoon in principe 4 maanden later opnieuw opgeroepen en worden de persoonlijke stappen om naar

[95] Jonger dan 36 jaar, tussen 36 en 49 jaar of vanaf 50 jaar.

[96] RVA, infoblad T153: www.rva.be

werk te zoeken voor de volledige periode van de werkloosheid geëvalueerd. In geval van opeenvolgende negatieve evaluaties, kan de persoon na de eerste twee gesprekken **voorlopig** worden gesanctioneerd maar **definitief** na het derde en laatste gesprek.

Sommige sancties kunnen onmiddellijk worden getroffen, met name **als de persoon zich** zonder geldige reden en na twee **schriftelijke** (de eerste per gewone brief, de tweede aangetekend) oproepingen **niet aanbiedt voor de gesprekken**. De personen ontvangen een **oproepingsbrief** met daarop de reden, de dag en het uur van het gesprek.

De **sancties bestaan o.a. uit het schrappen van de uitbetaling van de werkloosheidsuitkeringen en schrapping van de RVA wanneer de uitsluiting definitief is**. Deze sancties kunnen personen en gezinnen in een precare situatie duwen maar kunnen ook leiden tot een situatie van sociale onderbescherming.

Personen die van de werkloosheid worden uitgesloten, worden ook bij Actiris geschrapt. Willen ze blijven gebruik maken van bepaalde maatregelen - maatregelen om de tewerkstelling te bevorderen maar ook begeleidingsmaatregelen op vrijwillige basis, opleiding, enz. - moeten ze **zich opnieuw inschrijven bij Actiris als NWW**.

D2 BRUSSELSE CONTEXT

De evolutie van het recht op werkloosheidsuitkeringen kadert binnen de verwezenlijking van de actieve welvaartstaat. Sinds verschillende jaren evolueert de door de Europese Unie geleidelijk aanbevolen aanpak in de richting van een aanpassing van de nationale socialezekerheidsstelsels aan dit nieuwe referentiekader (Dumont, 2012). Bij de geleidelijke invoering van het activeringsbeleid drukken de doelstellingen inzake "responsabilisering" en "activering" van de werkzoekenden steeds meer hun stempel op de opeenvolgende hervormingen inzake het recht op werkloosheidsuitkeringen, die vooral sinds het begin van de jaren 2000 zijn ingevoerd (Zamora et Van Mechelen, 2016). Deze veranderingen hebben een onmiddellijk impact in België, en met name in het Brussels Gewest waar de werkloosheid hoog is. Bovendien worden materies als werkgelegenheid en werkloosheid steeds meer een gewestelijke bevoegdheid (cfr. supra).

Armoede en werkloosheid

Op basis van de SILC-enquête 2015 lijkt de efficiëntie van de sociale uitkeringen voor de beroepsbevolking af te nemen^[97]. De strengere toegangsvoorwaarden voor werkloosheids- en inschakelingsuitkeringen zal net als de hogere degressiviteit van het bedrag van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd, de **armoede** bij werklozen wellicht doen toenemen (Schepers & Nicaise, 2014).

De forfaitaire bedragen van de werkloosheidsuitkeringen zitten onder de armoederisicodrempel (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2016).

Voor een aantal personen die betroffen zijn door de degressiviteit en de sancties, is de werkloosheidsuitkering het belangrijkste maandelijkse inkomen van de persoon of van het gezin, of een essentieel inkomen. **Door het gedeeltelijke of volledige verlies van inkomen kan het gezin of de persoon in een diepe precare situatie terecht komen.**

Een groot deel van de Brusselaars getroffen door werkloosheid

Een zeer groot deel van de Brusselse bevolking wordt in zijn/haar leven ooit wel eens met werkloosheid geconfronteerd.

Eén op de vijf actieve inwoners (19 %) en meer dan één op de vier actieve jongeren onder de 25 jaar (29 %) is niet-werkende werkzoekende (niet-werkend en ingeschreven bij Actiris, al dan niet met een RVA-werkloosheidsuitkering) (NWW).^[98] Na een gevoelige stijging door de economische crisis in 2008 geeft de recente evolutie van het aantal niet-werkende werkzoekenden en uitkeringsgerechtigde werklozen (werkzoekenden) aan dat er in 2015 en tijdens het eerste trimester van 2016 sprake is van een dalende trend. Deze daling kan worden verklaard door een aantal maatregelen die zijn ingevoerd om de werkgelegenheid te bevorderen (zoals de Jongerengarantie) maar vooral door wijzigingen van de reglementering en door strengere voorwaarden voor het behoud en de toegang tot werkloosheids- en inschakelingsuitkeringen.

Deze wijzigingen leiden om te beginnen tot **een daling van het aantal personen dat een RVA-uitkering ontvangt** (uitkeringsgerechtigde werklozen). In 2015 ontvangen in het Brussels Gewest 87 127 personen een uitkering als uitkeringsgerechtigde werkloze (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2016). Deze veranderingen impliceren eveneens een zekere daling van het **aantal personen dat als NWW bij Actiris is ingeschreven** (ingeschreven werklozen). Het gaat om personen die niet langer werkloosheidsuitkeringen ontvangen of zullen ontvangen en die daarom in de bestaansonzekerheid terecht kunnen komen en/of onderbeschermd kunnen zijn in termen van sociale rechten.

Een stijging van het aantal gesanctioneerde personen in het Brussels Gewest

Het **aantal sancties** is sinds 2004 over het algemeen **sterk gestegen**, na de invoering van het plan voor de activering van het zoekgedrag naar werk (AZW) en het automatisch doorsturen van gegevens (tussen gewestelijke bemiddelingsdiensten en de RVA). Deze sancties kunnen ook bestaan uit het schrappen van de uitkeringen. In 2015 waren niet minder dan 5 672 sancties in het kader van de AZW en 4 252 omwille van "*werkloosheid wegens omstandigheden afhankelijk van de wil van de*

[97] FOD Sociale Zekerheid (2016).

[98] Bron: Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid, Actiris.

werknemer". In het Brussels Gewest is in 2015 bij 4 785 personen ook het recht op inschakelingsuitkeringen verstreken^[99].

De recente maatregelen uit 2015 hebben het aantal jongeren dat niet langer in aanmerking komt voor inschakelingsuitkeringen nog feller doen stijgen (onder wie een aantal sociaal zeer kwetsbare jongeren) (cfr. bijdrage van het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid aan Gekruiste Blikken). De eerste gevolgen van de reglementering inzake de beperking tot 3 jaar van de inschakelingsuitkeringen dateren van januari 2015. Voor alle redenen samen (ook voor de administratieve sancties) werden in 2015 in het Brussels Gewest, 20 437 sancties en werklozen die niet langer uitkeringsgerechtigd waren geteld (zie C5 infra, voor meer details). Opvallend is ook de **daling van het aantal nieuw ingeschreven jongeren** bij Actiris in 2014 en in 2015 (cf. bijdrage BOW in de Gekruiste Blikken), wat wijst op een toenemend aantal personen dat niet uitkeringsgerechtigd is.

Stijging van het aantal bij Actiris ingeschreven niet-werkende werkzoekenden (NWW) die geen werkloosheidsuitkering ontvangen

In het Brussels Gewest is het **aantal ingeschreven werkzoekenden dat geen werkloosheidsuitkeringen ontvangt sterk toegenomen in vergelijking met het aantal uitkeringsgerechtigde werkzoekenden**^[100].

Het aandeel niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden onder de werklozen die ingeschreven zijn bij Actiris, is gestegen van 21 % in 2006 naar 31 % in 2016. Op 10 jaar tijd zijn 9 709 personen meer ingeschreven bij Actiris die geen enkele werkloosheidsuitkering ontvangen.

Voor de jongeren (onder de 25 jaar) is het aantal NWW dat geen werkloosheids- of inschakelingsuitkering ontvangt gestegen van 44 % in 2006 naar 64 % in 2016^[101]. Deze vaststelling illustreert de algemene verstrenging van de toegang tot en het behoud van werkloosheidsuitkeringen, en voor de jongeren vooral van inschakelingsuitkeringen.

Behalve de jongeren **die een beroepsinschakelingsstage volgen, valt een groot deel van de NWW zonder uitkering onder de categorie "andere NWW"**^[102]. Deze laatste omvat o.a. personen die wachten op een beslissing van de RVA inzake de toelaatbaarheid tot het recht op uitkeringen, personen die zijn uitgesloten van het recht op werkloosheidsuitkeringen en die zich opnieuw bij Actiris hebben ingeschreven, personen die van het OCMW een leefloon ontvangen of nog andere die over geen enkel vervangingsinkomen beschikken.

[99] Bron: RVA.

[100] De categorie van uitkeringsgerechtigde werklozen die werkzoekend zijn omvat de uitkeringsgerechtigde werklozen na een voltijdse betrekking, rechthebbenden op inschakelingsuitkeringen, de uitkeringsgerechtigde werklozen na een vrijwillig deeltijdse betrekking zonder vrijstelling van inschrijving als werkzoekende (IWZ) en de werklozen met bedrijfstoelag zonder vrijstelling van IWZ.

[101] Bron: Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid, Actiris en RVA, berekeningen Observatorium voor Gezondheid en Welzijn.

[102] Bron: Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid, Actiris; berekeningen Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad.

Deze stijging is zorgwekkend omdat het **om personen gaat die typisch een groot risico lopen op sociale onderbescherming**, die in situaties zitten waar ze tussen twee rechten of twee statuten in vallen (cf. infra).

Context van preciaire banen

Deze tendens tot verstrenging van de toegang tot werkloosheidsuitkeringen ligt in het verlengde van de activering van langdurig werklozen, waarbij men ervan uitgaat dat de werkloosheidsuitkeringen een "ontmoedigend" effect zouden hebben om een baan te vinden of te aanvaarden. De **structuur van de werkgelegenheid** is de afgelopen jaren echter **fel gewijzigd**. Er is een tekort aan vacatures, loondienst moet wijken voor "precariaat"^[103] (Castel, 2009) met een stijgend aantal preciaire jobs (uitzendwerk, stages, nieuwe vormen van 'freelance' werk en "uberisering" ...), vaak deeltijds en voor bepaalde duur. Binnen het kader van de toegenomen flexibilisering van de arbeidsmarkt ontstaan nieuwe vormen van werkgelegenheid zonder collectieve arbeidsovereenkomsten. Heel wat actieve inwoners - onder wie heel wat vrouwen - hebben een preciaire job en beschikken over onvoldoende inkomen (cfr. Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2015). Binnen deze context wordt het voor personen steeds moeilijker om een recht op sociale zekerheid, en dus op werkloosheidsuitkeringen, op te bouwen. Uitsluiting van het recht op werkloosheid betekent ook dat ze zich geconfronteerd zien met een arbeidsmarkt in crisis, waar jobs die vooral door laaggeschoolden worden ingevuld zelden voldoende zijn om uit de bestaansonzekerheid geraken.

Deze tendens richting inperking van de sociale bescherming, die zowel door de werkgelegenheid als door de werkloosheidsuitkeringen wordt geboden, laat heel wat ruimte voor sociale onderbescherming, met personen die uitgesloten zijn of voortaan niet langer recht hebben op dit vangnet, zonder duidelijk statuut als ze niet bij het OCMW zijn. Deze personen zijn sowieso nog verder van de arbeidsmarkt verwijderd, en dus ook van het recht op arbeid.

[103] Castel beschrijft de geleidelijke overgang van loondienst naar precariaat als een zekere beweging in de richting van een achteruitgang op vlak van "klassieke" werkgelegenheid via o.a. «deux transformations décisives dans le monde du travail, l'installation d'un chômage de masse et la précarisation des relations de travail» (twee doorslaggevende wijzigingen in de arbeidswereld, met name het opduiken van een massale werkloosheid en de precariseren van de arbeidsrelaties) p.160 (Castel, 2009). Hij definieert vervolgens wat hij onder "precariaat" verstaat: «De même que l'on parle de «condition salariale» (caractérisée par le statut de l'emploi de la société salariale), il faudrait parler de condition précaire étendue comme registre propre d'existence du salariat. (Net zoals we het over "loondienst" hebben (gekenmerkt door de status van de job in de op loonarbeid gebaseerde samenleving), zouden we het ook over de uitgebreide preciaire toestand moeten hebben als eigen bestaansregister van de loondienst) Une précarité permanente qui n'aurait plus rien d'exceptionnel ou de provisoire. (Een permanente precariteit die niets uitzonderlijks of voorlopigs meer zou hebben). On pourrait appeler «précariat» cette condition sous laquelle la précarité devient un registre propre de l'organisation du travail.» (Onder "precariaat" zouden we deze toestand kunnen verstaan waaronder precariteit een eigen register van de werkorganisatie wordt). p. 169 (Castel, 2009)

Complexere wetgeving, opeenstapeling van situaties en techniciteit van de berekeningen

De opeenvolgende wijzigingen van het besluit **hebben gevolgen voor de personen en hun rechten op werkloosheidsverzekering**. Nu eens worden ze uitgesloten van het recht op uitkeringen, dan weer wordt de toegang tot dit recht beperkt, het herstel van hun rechten op werkloosheidsuitkeringen is dan weer niet mogelijk of ze kunnen hun recht op sociale bijstand niet openen.

Door de **complexe wetgeving inzake werkloosheid** en de snelle evolutie ervan hebben zowel de rechtstreeks betrokken personen, als alle andere actoren (sociale en andere werkers) ook steeds meer moeite om te weten wie recht heeft op uitkeringen, onder welke voorwaarden en waarom. Volgens heel wat actoren is de steeds complexere wet van 1991 problematisch omdat die soms amper nog toe te passen is. Ondanks de plicht van de overheden om de personen te informeren en de inspanningen die de administraties en diensten hebben geleverd om zo goed mogelijk informatie te verstrekken, zorgen de wijzigingen voor problemen op vlak van informatie, in die mate dat het intussen op basis van de rechtspraak is dat we meer informatie krijgen over de laatste evoluties.

De hervorming van 2012, met de verstrenging van de degressiviteit, heeft de zaken er nog complexer op gemaakt, door een uitbreiding van het aantal situaties en scenario's en een variatie aan uitkeringsbedragen. Een wijziging van de gezinssituatie in de loop van de verschillende fases kan de situatie er voor die mensen nog veel moeilijker op maken. En voor kansarme personen is het des te moeilijker om aan informatie te geraken. *“Doordat het alsmaar complexer wordt, bestaat het risico dat er fouten bij de berekening optreden of dat foute informatie wordt verspreid, met rechtsonzekerheid of rechtsverlies als gevolg. De meest kwetsbare personen hebben nochtans nood aan een zo exact mogelijke schatting van hun beperkte inkomen om te bepalen welke noden ze prioritair kunnen lenigen”* (Memorandum Sociale bescherming, Steunpunt tot bestrijding van armoede, 2014).

Hetzelfde geldt voor het **pakket maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid en inzake activering**. Het complexe aan die maatregelen zit hem vaak in de voorwaarden, de eventuele mogelijkheden tot cumul met andere maatregelen, de administratieve modaliteiten, enz. Deze complexiteit gaat ook gepaard met een gebrekkige zichtbaarheid, gelet op het versnipperde en relatief weinig gestructureerde karakter van de informatie.

D3 PROBLEMEN DIE TIJDENS DE KWALITATIEVE ENQUÊTE AAN BOD ZIJN GEKOMEN

Zowel de gebruikers als de verantwoordelijken binnen de administraties raken dikwijls niet wijs uit de wetgeving inzake werkloosheid, die vaak complex is en constant evolueert. Vaak is deze complexiteit op zich al een factor van sociale onderbescherming.

Gestandaardiseerde procedures binnen een context van diensten die overbelast zijn met allerlei aanvragen en een klimaat van scherpere controles hebben een aanzienlijke impact op de financiële situatie, de leefomstandigheden en de beleving van mensen zonder job, maar ook op de werkomstandigheden van de ambtenaren op die diensten en op de relaties tussen gebruikers en actoren.

De strengere toegangsvoorwaarden voor werkloosheidsuitkeringen impliceren bovendien nog een vorm van segregatie tussen personen die bij aanvang al meer kansen hebben (omdat ze Frans of Nederlands spreken, omwille van de socio-economische index, het studieniveau, omdat ze van Belgische afkomst zijn ...) en personen uit kansarme milieus, die lager opgeleid zijn of geen Frans of Nederlands spreken.

De uitbreiding van de activeringsprocedure voor werkzoekenden met ernstige fysieke en psychische problemen zorgt er voor die sowieso reeds zeer kwetsbare personen voor dat het risico op onderbescherming wel erg reëel wordt.

Behalve deze complexiteit evolueren ook de situaties van de personen snel, zowel in termen van gezinssamenstelling als in termen van professioneel statuut binnen een context van precarisering van de werkgelegenheid (deeltijdse jobs, jobs als uitzendkracht, ABD, freelance, prestaties van de collaboratieve economie ...). Deze situatiewijzigingen hebben meestal een impact op de bedragen van de ontvangen uitkeringen en impliceren administratie regularisaties. Binnen een context van strengere controles, gebrekkige informatie en overbelaste diensten, houden die wijzigingen risico's in voor situaties van sociale onderbescherming en/of precarisering (blokkering van dossiers, laattijdige regularisatie met sancties als gevolg, enz.).

DOOR DE PERSONEN IN EEN SITUATIE VAN SOCIALE ONDERBESCHERMING

Over het algemeen zijn administratieve problemen (inzicht in het recht, formaliteiten vervullen, terugbetaling van ten onrechte gekregen vergoedingen, blokkeringen, onbegrip ...) maar ook sancties en uitsluitingen van het recht op werkloosheid, situaties van sociale onderbescherming die zeer vaak aan bod komen in onze gesprekken. Deze periode van sanctie, kent typische situaties van sociale onderbescherming.

Administratieve complexiteit met een rechtstreekse impact op leefsituaties

De gebruikers raken vaak verstrikt in een administratieve mallemol, tussen alle formaliteiten die ze moeten vervullen en het veelvoud aan actoren die ze moeten aanspreken. Bovendien zijn die formaliteiten vaak veeleisend en **complex**, vooral dan voor personen die de taal niet spreken of die over onvoldoende informatie beschikken.

De RVA-formulieren bijvoorbeeld zijn vaak moeilijk in te vullen en niet alle situaties passen in de voorgestelde vakjes. Zowel bij de digitale als bij de papieren versie zijn werklozen niet altijd in staat de formulieren goed te begrijpen en die ook correct in te vullen. Zo ondertekenen mensen soms een document dat ze

zelf niet begrijpen. Ook het gestandaardiseerde aspect zorgt soms voor perceptieproblemen bij de gebruikers.

- Hebt u al ooit RVA-overeenkomsten gezien? Die zijn strak gesystematiseerd, het is een beetje bijzonder.
- Het is redelijk onmenselijk

Al naargelang hun capaciteiten (mate waarin ze IT-tools, juridische taal of landstalen beheersen, vervoersmiddelen, tijd, kosten ...) kunnen personen soms **ontmoedigd raken** door het institutionele doolhof en door alle formaliteiten die ze moeten vervullen om hun recht op werkloosheid te behouden. Opvallend is ook dat de rol van de verschillende instellingen die betrokken zijn bij de toekenning van de werkloosheidsuitkeringen (RVA, Actiris en uitbetalingsinstellingen) voor bepaalde personen niet altijd even duidelijk is.

Soms kan een **dossier, dat geblokkeerd zit** omdat de persoon of een dienst een document is kwijtgeraakt, zware gevolgen hebben voor de persoon die zonder uitkering zit. Hij moet begrijpen waar het probleem vandaan komt (werkgever, sociaal secretariaat, vakbond, RVA, Actiris ...) en vaak lang gaan aanschuiven om het te kunnen oplossen (als dat al lukt).

Hij vindt het niet terug, het zit niet in het dossier en dus moeten we een duplicaat van het formulier C98 van het jaar daarvoor maken, omdat zij het verloren zijn en de werkloosheidsuitkering daarmee geblokkeerd zit (...). En nu moet ik nog wachten en een nieuw zoeken, en ga zo maar door. Soms begrijp je er niets van ...

Blokkingen en uitstel doen zich ook voor wanneer de situatie van de persoon verandert (gezinsamenstelling bijvoorbeeld) en/of in geval van problemen met het doorsturen van informatie of van tegenstrijdige beslissingen tussen de verschillende instellingen die bevoegd zijn inzake werkloosheid.

Op basis van de wet bestaan immers verschillende hypothesen van de werkloosheid (Funck, 2014): volledige werkloosheid, tijdelijke werkloosheid, tijdelijke werkloosheid wegens overmacht (vakantie bedrijf, fysieke arbeidsongeschiktheid van de werknemer ...), tijdelijke werkloosheid om economische redenen, staking ... Bij die verschillende hypothesen moet ook rekening worden gehouden met de hervormingen van de wetgeving inzake werkloosheid, waardoor administratief verschillende situaties ontstaan (verplichtingen en formaliteiten van de werklozen en werkgevers, controles, berekening van de uitkeringen). Voor vormen van werkloosheid, anders dan de volledige werkloosheid, treden vaak effectieve administratieve complicaties op, die een factor van onderbescherming worden.

Moeilijkheden om een recht op werkloosheid op te bouwen binnen een context van jobsschaarste en preciaire jobs

Met de evoluties op de arbeidsmarkt (cfr. supra) hebben personen vaak grote **moeite om te voldoen aan de voorwaarden om recht te hebben op een werkloosheidsverzekering**. Voor alle werkzoekenden in het algemeen en voor de laaggeschoolden in het bijzonder, gaat het vaak om preciaire jobs (of als uitzendkracht bijvoorbeeld), en soms deels in het zwart, waardoor de persoon niet kan voldoen aan de voorwaarden inzake het aantal gepresteerd dagen.

De eerste keer dat ik naar het OCMW ben gestapt was dit omdat ik geen recht had op werkloosheid, wegens enkele uren te weinig gepresteerd. 5 uur kwam ik tekort om recht te hebben op werkloosheid (...). Ik heb voor een traiteur gewerkt, een paar uren hier, een paar uren daar dus. En in de horeca is het altijd een beetje hetzelfde probleem omdat de bazen hun personeel sowieso niet kunnen aangeven. We weten dus maar al te goed dat we in de horeca een maximum aantal uren zullen werken maar dat ze die niet kunnen aangeven. Nu ja, ze doen hun best, sommige bazen zijn menselijk, andere zijn dat minder ... En vooral in grote ketens is het soms moeilijk. Of onderbroken diensturen, zo'n dingen ...

Ontmoediging, probleem van "tussen twee in" en wijzigingen van situatie

Via statutaire wijzigingen en variaties, zijn personen vaak verplicht om van één statuut naar het andere over te stappen, dit leidt tot situaties "tussen twee statuten in" omdat de overstap niet onmiddellijk kan gebeuren.

Vaak zitten die personen tussen een preciaire job en de werkloosheid, tussen de RVA en het OCMW (cfr. hoofdstuk "inkomen"). Personen die bijvoorbeeld niet langer recht hebben op inschakelingsuitkeringen of werkloosheid en die moeten voldoen aan vereisten inzake actieve beschikbaarheid, weten dat ze weinig kans maken op een job, raken soms ontmoedigd of verliezen hun zelfvertrouwen. Soms richten ze zich nog voor hun rechten verstreken zijn tot het OCMW, dat die personen dan moet doorsturen naar de RVA, als die nog bevoegd is. De tijd die nodig is om in de situatie van de persoon uit te zoeken welke instelling bevoegd is, kan een grote impact hebben op zijn financiële situatie en zijn psychologische toestand.

Ik dacht bij mezelf "ik zoek en zal toch niets vinden, dus als het is om nog 6 maanden te krijgen, bah, dan ga ik onmiddellijk naar het OCMW" in [Brusselse gemeente] is het dat wat we echt meemaken ...

Personen hadden het heel **vaak over de moeilijkheden die ze hadden bij (gedeeltelijke) veranderingen van statuten**, zoals bijvoorbeeld van werk naar werkloosheid, van werkloosheid naar werk, situaties van werkloosheid met enkele uren werk, van werkloosheid naar opleiding, van opleiding naar werkloosheid, van volledige werkloosheid naar tijdelijke werkloosheid, van werkloosheid naar OCMW, van ziekteverzekering naar werkloosheid ... Ook **wijzigingen in de gezinssituaties** zoals scheiding, samenwonen, studentenjob van de kinderen, ziekte van de partner ... kunnen tot problemen leiden.

Gestandaardiseerde procedures en problemen met administratie, informatie, inzicht, die tot een sanctie of uitsluiting leiden.

De parcours die werklozen moeten volgen, worden steeds formeler door de strengere voorwaarden om toegang te krijgen tot werkloosheidsuitkeringen en om die te behouden, en door de strengere controle van de actieve beschikbaarheid. De **gestandaardiseerde procedures** houden niet altijd rekening met de eigen situaties van de personen, noch met de huidige context van de arbeidsmarkt (te weinig of preciaire jobs ...). Voor sommigen zijn de verwachtingen van de RVA op vlak van modaliteiten voor het zoeken naar een job onaangepast of te streng (op vlak van taalkennis, minimale IT-kennis, beschikken

over een eigen computer en printer ...). Talrijke gebruikers vragen indien mogelijk hulp aan mensen uit hun omgeving (informele netwerken ...) of daarbuiten (gespecialiseerde diensten, en soms zelf personen die op internet hun diensten verkopen bij het zoeken naar een job ...).

Personen proberen dan wel zo goed en zo kwaad als het kan de voorgeschreven richtlijnen te volgen, toch zijn de instructies van het verwachte parcours niet altijd even duidelijk. Mensen die in dat soort situaties verkeren, hopen dat er altijd een mogelijkheid zal zijn een oplossing te vinden. Ze rekenen daarvoor op de relatie met hun contactpersoon maar dat valt soms tegen.

- 1 maand geleden ben ik nog opgeroepen geweest. En ik heb een opleiding van 6 maanden gevolgd, en daarna nog eens 1 maand gewerkt. Vóór de opleiding heb ik nog enkele dagen gewerkt. Niet meer dan hier en daar een dag. Anders gaat niet, ik heb niets vast gevonden. Contracten als uitzendkracht, ja, van dag tot dag. En dan ga ik naar de afspraak "luister mijnheer, de periode dat u werkloosheidssteun hebt getrokken hebt u niet voldoende bewezen geleverd dat u bezig was en werkte. Luister, u heeft amper een derde van uw contract volbracht". (...) En dus, 6 maanden sanctie.
- Ze willen een cijfer. Ze hadden gezegd dat u 8 opzoekingen per maand of een ... moest meebrengen.
- Zelfs niet, zelfs niet, ze hebben me geen precies aantal opgegeven. Helemaal niets.

Soms kan een eenvoudig informatieprobleem omwille van een **niet ontvangen brief** dramatische gevolgen hebben voor de persoon. Zowel de **oproepingen** voor afspraken bij Actiris en de RVA, als de **beslissingen** over tijdelijke of definitieve sancties worden **per brief ter kennis gebracht**. In het kader van het AZW-plan gebeuren de oproepingen eerst per gewone brief, daarna, wanneer de persoon zich niet aanbiedt voor het gesprek, aangetekend. Behalve de aangetekende brieven (die soms verloren raken of waarvan de inhoud of de implicaties voor de persoon niet duidelijk zijn), hebben gebruikers heel vaak melding gemaakt van problemen met brieven die ze nooit hebben ontvangen (omdat ze geen brievenbus hebben, omdat ze in een druk bezocht gebouw wonen, samenleven, zeker zijn die nooit te hebben ontvangen ...). Het niet-ontvangen van brieven kan uiteindelijk tot een sanctie leiden, waarna de situatie van de persoon er heel snel kan op achteruitgaan.

Deze Belg van buitenlandse afkomst, die Frans en Nederlands heeft geleerd en die verschillende jaren in de bouw heeft gewerkt, geeft uitleg bij zijn werkloosheids sanctie.

Telkens opnieuw gingen die brieven verloren. En Actiris maar zeggen dat ze me een brief hadden opgestuurd en dat ik me op die dag moest aanbieden. Ik kon me die dag niet aanbieden omdat ik het niet had gezien en ik niet op de hoogte was van die brief. En dan ben ik naar de RVA gegaan, waar ze me gezegd hebben dat ik geschraapt was. Dus na twee afspraken (waar ik de brieven niet ontvang), ga ik bij de RVA op gesprek. Tot mijn grote verbazing word ik definitief en onmiddellijk van de werkloosheid geschraapt. In een maand. Onmiddellijk kreeg ik een brief waarin stond dat ik van de werkloosheid was geschraapt omdat ik de brief niet had beantwoord. Ik heb mevrouw X zelf de brief getoond. Alles wat u wil zien mag u zien, zonder probleem. Ik word gesanctioneerd omdat ik de brief van Actiris niet

heb ontvangen. Bon, Actiris, ook deze brief heb ik niet ontvangen. Ja, ze hebben dat wel degelijk op de sanctiebrief genoteerd. En weeral heb ik tot mijn grote verbazing die brief (van de RVA) niet ontvangen, 1 maand, 2 maanden ben ik niet betaald. Ik bel Actiris om te weten wat er met mijn werkloosheid gebeurt en ze zeggen me "nee mijnheer, een ogenblikje, we gaan dat regelen, er is een probleem". Een jaar, meer dan een jaar en een beetje is het dat ik geen werkloosheid meer heb ontvangen. Uiteindelijk spreek ik met een vriend die me zegt "als het niet lukt, ga dan informatie halen" maar als je bij het onthaal komt, tikt de vrouw iets in de computer in en zegt "nee mijnheer, we gaan u een brief sturen, we gaan u een brief sturen". Ze laat je niet uitpraten als je vraagt om een verantwoordelijke te spreken, en dan zeggen ze je "nee, je moet een afspraak maken, of we geven je een afspraak binnen 4 à 5 maanden". Maar uiteindelijk krijg ik een brief waarin staat dat ik geschraapt ben maar ik weet niet of die van Actiris of van de RVA komt. Omdat ik niet meer heel goed begreep wie daar met mijn ding bezig was. Ik ontvang de brief en zeg, ok, ik ga daarheen, waar men me vertelt "nee maar u bent al geschraapt" en daarna heb ik een dame van de juridische dienst ontmoet.

In dat geval gaat het niet enkel om het niet-ontvangen van een of verschillende brieven maar vervolgens ook om de uitsluiting van de werkloosheid en het niet-begrijpen van de beslissing en de opdrachten van de RVA en Actiris.

Bij de sancties omwille van overtredingen gaat het bijvoorbeeld soms om simpele fouten bij het invullen van de papieren of de digitale controlekaart^[104]. Fouten bij het vervullen van de formaliteiten kunnen dus de oorzaak zijn van sancties.

De toekomst van de betrokken personen hangt af van de evaluatiegesprekken met de RVA. Die worden overigens ook niet altijd geïnformeerd over het ogenblik van de beslissing. De **"behandeling" van de personen** tijdens het gesprek heeft gevolgen voor de perceptie die de persoon heeft van de overheidsdiensten (wrok, onrechtvaardigheid, moeheid, zelfbeeld ...). Bepaalde gebruikers vinden dat de manier waarop ze worden geëvalueerd en "behandeld" door de overheden soms onrechtvaardig of oneerlijk is. Het feit dat het aankondigen van een sanctie of een definitieve uitsluiting per brief gebeurt bijvoorbeeld.

Ze kondigen dat niet aan, het is per brief ... Nee, ze zijn zo laf dat ze de personen niet vertellen dat ze voor het gesprek zijn gezakt.

Tijdens het gesprek gebeurt het dat de contactpersoon de gebruiker op de zenuwen werkt door vragen, beoordelingen, verwijten en bedenkingen. Uit wat de gebruikers vertellen blijkt dat wanneer de tussenpersonen een sanctie moeten treffen, of menen er een te moeten treffen, die laatsten meestal verwijzen naar hun hiërarchie, de wet of de reglementering, als "dam" tegen reacties, onbegrip, situaties van woede of wanhoop.

Maar uiteindelijk moet ik daar niet de dupe van zijn. Wat ze daar heeft proberen te doen, ik ben daar de dupe van geworden ... En dan zit ik met haar te discuten tijdens het gesprek "ja, ok, ok, wel luister mijnheer, ok ... ik kan

[104] Martens, 2015.

u nog geen beslissing meedelen maar ik zal het aan mijn overste voorleggen, we zien dan wel". En ik vraag haar: "is het negatief of positief?" en zij antwoordt mij: "Dat zou ik u niet kunnen zeggen, ik kan dat niet inschatten, ik zal het mijn overste vragen, zij zal beslissen maar neem een gezinssamenstelling mee in geval van"; Wabliet? "Ja, neem een gezinssamenstelling mee, je weet nooit, dat kan altijd helpen"; "Maar als u me vraagt dat mee te nemen dan is het uiteraard dat u weet dat ik zal worden geschrapt en dat ik het nodig zal hebben voor het OCMW!" Ziet u hoe het spel wordt gespeeld? Ik noem dat achterbaks omdat ze me onrechtstreeks zegt "ok, ga je papieren halen, bereid je er al maar op voor, je wordt gesanctioneerd".

De asymmetrie tussen de bevoegdheid over de beoordeling van de situatie en de beslissingsbevoegdheid over het behoud of de stopzetting van de uitkering is voor de gebruikers zeer tastbaar.

Met het OCMW, de RVA krijg je nooit gelijk. Ze vinden altijd wel een reden. Als je naar de rechtbank stapt krijgen zij altijd gelijk, in 80 % van de dossiers zal je zien dat het OCMW, de RVA of de vakbonden gelijk krijgen.

Heel vaak zal een **sanctie** voor een **verslechtering** van de situatie zorgen, die meestal sowieso reeds precair is. In bepaalde gevallen hebben de personen hun werkloosheidsuitkeringen reeds verloren, zonder echt te begrijpen waarom of zonder ook maar iets te hebben kunnen doen.

Op dat ogenblik heb ik de overeenkomst ondertekend maar ik wist, ik kon geen werk gaan zoeken, ik voelde me niet goed. En de weigering van de mutualiteit had ik reeds ontvangen. Dat was achteraf omdat ze me gezegd hebben dat ik absoluut ergens een bron van inkomsten moest hebben maar intussen hadden ze daar gezegd van "we kunnen je niet uitbetalen, we zullen je schorsen". Schorsing van de uitkeringen. Ik kan zeggen dat ik tussen augustus van vorig jaar en nu, niets heb ontvangen. Totale, definitieve uitsluiting.

Niet op de hoogte zijn van de plicht tot herinschrijving bij Actiris

Om momenteel in aanmerking te kunnen komen voor maatregelen ter ondersteuning van de werkgelegenheid **moet de persoon minstens gedurende een bepaalde periode zijn ingeschreven als "niet-werkende werkzoekende" (NWW) bij Actiris** (bijv. GESCO) en bij bepaalde programma's (Activa, doorstromingsprogramma's) moet de persoon ook een sociale uitkering of werkloosheidssteun ontvangen.

Het is echter zo dat **personen die van de werkloosheid worden uitgesloten ook bij Actiris worden geschrapt**. Willen ze blijven gebruik maken van bepaalde maatregelen - maatregelen om de tewerkstelling te bevorderen maar ook begeleidingsmaatregelen op vrijwillige basis, opleiding, enz. - moeten ze **zich opnieuw inschrijven bij Actiris als NWW**.

Personen die zijn uitgesloten van de werkloosheidsuitkeringen en die zich opnieuw hebben ingeschreven, worden in de categorie "andere NWW" van Actiris ondergebracht. Het gaat om personen die typische kenmerken van sociale onderbescherming vertonen omdat ze zich in een precair statuut bevinden (in aanvraag, wachtend op een recht, steuntrekkers...): personen die wachten op

een beslissing van de RVA inzake de toelaatbaarheid tot het recht op uitkeringen, personen die zijn uitgesloten van het recht op werkloosheidsuitkeringen en die zich opnieuw bij Actiris hebben ingeschreven, personen die van het OCMW een leefloon ontvangen of nog andere die over geen enkel vervangingsinkomen beschikken (cfr. supra).

Maar het zijn net **groepen van personen in kwetsbare situaties die zich om de 3 maanden bij Actiris moeten inschrijven**, met uitzondering van zij die een inschakelingsparcours volgen (bij een OCMW bijvoorbeeld). Deze maatregel wordt getroffen opdat de persoon beschikbaar blijft op de arbeidsmarkt.

Maar heel wat personen, onder wie de "andere NWW", **weten niet dat ze zich opnieuw als werkzoekende moeten inschrijven bij Actiris**^[105] en zitten dus in een situatie waar ze helemaal niet op de hoogte zijn. Dat ze niet op de hoogte zijn, kan echter wel een concrete impact hebben op het verdere traject (niet meer in aanmerking komen, geen toegang tot verschillende types steun...). Deze procedure zorgt ervoor dat heel wat personen **"zichzelf uitsluiten" van hun latere recht** of dit niet in stand houden door onwetendheid.

Een aantal geschrapte personen tenslotte **schrijft zich niet opnieuw in omdat ze daar het belang niet bepaald van in zien**, ze persoonlijk getroffen zijn door deze sanctie of de uitsluiting van hun statuut. Op dat moment kunnen ze onder een situatie van non take-up vallen (woede, depressie, weigering om de evaluatietesten af te leggen...).

Deze procedure is een tegenspraak op zich omdat personen die van de werkloosheid zijn uitgesloten zich onmiddellijk als werkzoekenden moeten gaan inschrijven, om eventueel in aanmerking te komen voor een ander type steun of om werk te vinden.

Dubbele uitsluiting van de uitgesloten personen

Voor personen die worden uitgesloten van hun recht op werkloosheidsuitkeringen tijdens de periode volgend op de schrapping van de RVA: een deel van de uitgesloten personen zal een (vaak precaire) job vinden, andere zullen opnieuw een aanvraag bij het OCMW moeten indienen, nog andere zullen over **geen enkel eigen inkomen via de sociale zekerheid beschikken** (Heylen et al, 2009). Die laatsten kunnen zich, in het geval van samenwonenden bijvoorbeeld, in een situatie van financiële afhankelijkheid t.o.v. van hun partner bevinden (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2015a). Als ze zich niet opnieuw bij Actiris inschrijven, riskeren ze om buiten elk institutioneel statuut te vallen, nog verder van de arbeidsmarkt verwijderd te raken, zonder dat ze daarbij bovendien in aanmerking komen voor programma's ter bevordering van de werkgelegenheid.

Een voorwaarde om in aanmerking te komen voor dat soort regelingen voor bijstand bij aanwerving is heel vaak dat de

[105] Er is de verplichting tot herinschrijving, zelfs wanneer men gesanctioneerd, economisch werkloos of tijdelijk werkloos is en de rechten dus niet opneemt: <http://www.rva.be/nl/documentatie/infoblad/e22>

persoon al een tijdje bij Actiris is ingeschreven. **In sommige gevallen kan een onderbreking van meer dan drie maanden inschrijving bij Actiris al betekenen dat de tellers op nul worden gezet.**

Daar stelt zich het probleem van de integratie op de arbeidsmarkt van uitgesloten en voortaan onzichtbare personen (niet-geïdentificeerd wegens niet ingeschreven bij Actiris). Die personen lopen immers het risico op een **dubbele uitsluiting**: situatie van sociale onderbescherming wegens **uitsluiting van het recht op werkloosheid** en het voordeel van hun uitkering, maar tevens **uitsluiting en geen toegang** tot begeleiding en een reeks regelingen ter bevordering van de werkgelegenheid. Voor die personen, die het net bijzonder moeilijk hebben om toegang te krijgen tot een job, zou het daar gaan om een soort "afstand doen van sociale verworvenheden".

Na een sanctie kunnen personen die over onvoldoende middelen beschikken zich enkel tot het OCMW richten, als ze tenminste voldoende geïnformeerd zijn, die stap durven te zetten en als ze alle formaliteiten begrijpen (cfr. hoofdstuk inkomsten). Ze zullen enkel in aanmerking komen voor hulp als ze aan alle voorwaarden voldoen om een leefloon te krijgen (drempel om in aanmerking te komen) of indien het OCMW meent dat ze recht hebben op sociale steun. Een deel van de personen die niet in aanmerking komen, worden desondanks geconfronteerd met bestaansonzekerheid, armoede en sociale onderbescherming.

Meest kwetsbare personen aangetrokken door de informele sfeer

Extreem precaire financiële situaties en de noodzaak om snel een baan te vinden, duwen bepaalde personen in de richting van de informele economie. Ze zitten zonder uitkering en kunnen soms niet anders dan zwart werk, of werk dat noch het een noch het ander is, te aanvaarden. Deze precaire en vaak lastige jobs worden heel dikwijls uitgevoerd door personen die onderbeschermd zijn, vaak personen die hier illegaal zijn.

Nee, in feite heb ik redelijk wat in het zwart gewerkt en vooral als je hier aankomt, waar ik verbaasd ben in België, vooral in Brussel... de andere steden ken ik niet om te werken maar voor alle jobs waar ik me aanbood, stelden ze me voor in het zwart te werken. Meestal. In bars, puur jobs om te overleven, het is helemaal mijn ding niet maar eens men erin vastzit kan men niets meer doen, t.t.z. dat het in het zwart is, en aan de andere kant dan, bah, dan vragen ze onze kaart en om een kaart te hebben moet je kunnen bewijzen dat je werkt maar overall worden ons enkel jobs in het zwart aangeboden, dus voilà. Na een tijdje heb ik het dan opgegeven, sindsdien heb ik geen zorgen meer nodig gehad, niets, ik ben nooit ziek, dus alles gaat goed. Ik kon beter geen fiets- of ander ongeval krijgen, of vallen ...

Personen die in zeer precaire omstandigheden leven krijgen ook soms frauduleuze of onrechtmatige contracten (gedeeltelijke verklaringen, schijnzelfstandigen...) aangeboden, die ze dan uit onwetendheid (ze spreken de taal niet, kennen de wetten of hun rechten niet...) of bijvoorbeeld ook omdat ze geen andere keuze hebben om in hun levensonderhoud te voorzien, ondertekenen. Bij het stopzetten van de activiteit zal de persoon vaak geen recht hebben op werkloosheid.

DOOR DE PROFESSIONALS

Tussenpersonen die de complexiteit niet meer aankunnen

Kennis van de wetgeving is essentieel opdat personen hun rechten kunnen laten gelden en behouden. Die actoren zijn geacht hen te informeren, te begeleiden en door te verwijzen, zonder hun situatie schade te berokkenen. De **complexiteit van de wetgeving en de snelle evolutie ervan, gekoppeld aan overbelaste diensten** zorgen ervoor dat zelfs die actoren soms het overzicht verliezen. Ongeacht de instelling of dienst, blijkt dat de steeds complexere wetgeving inzake werkloosheidsverzekering voor alle betrokken actoren een van de belangrijkste factoren van sociale onderbescherming is. Die laatsten hebben immers laten weten dat ze het zelf soms moeilijk hadden om zich bij te scholen en de wetgeving te beheersen.

- *De wetgeving is ingewikkeld (...) We hebben zelf moeite om te volgen, na een tiental jaar de materie te hebben gevolgd, zijn er nog dingen die ons ontgaan en dat is jammer.*
- *De wijzigingen inzake werkloosheidsverzekering volgen elkaar almaar sneller op (...), het verandert constant.*

Er zijn dan ook heel weinig actoren die de wetgeving goed kennen.

Ja bij de RVA is er iemand die tijdens een vergadering in staat is alles uit te leggen, die alles beheerst en die we bij de RVA of de werkloosheidsbureaus raadplegen voor een advies, omdat het zo ingewikkeld is... Die personen vertrekken op pensioen en binnenkort zal er niemand meer zijn die de werkloosheidsverzekering door en door kent, en die kan zeggen "pas op voor dit of voor dat". In een werkloosheidsbureau is er niemand meer die de materie beheerst, ik doe geen werkloosheidsverzekering, ik heb dus makkelijk praten, maar het gaat om een zeer complexe wetgeving, dus hoe doen de mensen in de uitbetalingsinstellingen dat? ... En voor hen staat dan nog een ellenlange file ...

De hervormingen, en met name die over de verstrenging van de toegang tot werkloosheids- en inschakelingsuitkeringen gaan gepaard met een reeks **uitzonderingen** voor bepaalde personen, in bepaalde gevallen. Tussen beperkingen en uitzonderingen, hebben zelfs specialisten moeite om te volgen.

Aangezien we heel wat maatregelen treffen maar we bepaalde personen toch willen beschermen, worden er uitzonderingen aan toegevoegd. Maar het wordt ingewikkeld, heel, heel ingewikkeld.

Als de voorwaarden zijn vervuld is het in bepaalde gevallen bijvoorbeeld mogelijk een **afwijking** te krijgen op de schrapping van inschakelingsuitkeringen. Sommige personen die aan de voorwaarden zouden voldoen, kunnen worden misleid of zijn er niet van op de hoogte dat die mogelijkheid bestaat.

Het is zoals met die regel voor jonge gerechtigden van inschakelingsuitkeringen, normaal heb je recht op 3 jaar, waarna het voordeel ophoudt, behalve indien... wel, er zijn verschillende gevallen. Maar er zijn dan weer andere regels die bepalen dat je recht hebt op een extra krediet van 6 maanden, indien je bewijst dat je tijdens de 24 maanden

daarvoor, minstens 6 maanden hebt gewerkt. Dit is geen automatisch recht, je moet het aanvragen en ik had het geval van een jong meisje, ik heb moeten vechten, maar dan echt wel vechten opdat de uitbetalingsinstelling en het werkloosheidsbureau deze regel zouden toepassen. Ze wilden niet. Ik heb de wettekst opgestuurd, ik heb alles gedaan en uiteindelijk heb ik om de tussenkomst moeten vragen van de centrale administratie van de RVA, opdat ze de uitbetalingsinstelling zouden zeggen dat de regel wel degelijk bestond, anders hadden ze niet gewild. En dit meisje werd haast gek, ze liep van hot naar her en uiteindelijk heeft ze me ook doen twijfelen "nee, dat bestaat niet die regel" ...

En niet enkel de wetgeving inzake werkloosheid is complex, hetzelfde geldt voor de **tewerkstellingsplannen**.

Bij elke nieuwe legislatuur zijn er nieuwe tewerkstellingsplannen maar heel vaak gaat het om hetzelfde maar met een andere naam. En dan denk ik hoe ingewikkeld de RVA-formulieren, enz. wel zijn (...) Serieus, ik zit in het vak en soms moet ik het zelf drie keer lezen vooraleer ik het begrijp, sommige zijn echt zeer ingewikkeld."

Behalve de ingewikkelde wetgeving op zich en de moeilijkheid voor de actoren om het overzicht te bewaren, veranderen de uitkeringsgerechtigden heel vaak van statuut, wat vaak een herziening betekent van de bedragen waarop ze recht hebben en wat de formaliteiten nog bemoeilijkt (zowel voor de betrokken personen als voor de actoren).

Veranderingen van situaties en risico van onderbescherming

Heel wat **veranderingen** van situatie betekenen ook veranderingen van uitkeringen, waardoor het risico op sociale onderbescherming reëel is: veranderingen in de gezinssamenstelling, professioneel statuut van de personen in het gezin, overstap van werkloosheid naar een voltijdse of deeltijdse job, enz.

En er zijn steeds meer van die veranderingen omwille van de snelle evoluties van de gezinssamenstellingen en de precarisering van de arbeidsmarkt, die vaak aanleiding geeft tot onstabiele jobs (soms per dag) en/of deeltijds. Heel vaak zijn de personen zelf niet op de hoogte van de gevolgen van die statuutwijzigingen waardoor ze soms hun rechten volledig of gedeeltelijk verliezen, of aanzienlijke bedragen moeten terugbetalen. Daardoor kan de sowieso reeds preciaire financiële situatie van de gezinnen er nog verder **op achteruitgaan**.

Soms gaat het zelfs nog verder en vraagt de RVA hen sommen terug te betalen. Sommigen beseffen niet dat die statuutwijzigingen een impact zullen hebben. Ze geven dat niet altijd aan bij de vakbonden of de RVA, waardoor zich dat achteraf tegen hen keert. De RVA vraagt hen om de sommen terug te betalen, soms gespreid over verschillende jaren. Dit is een ramp.

Voor **samenwonenden** bijvoorbeeld die van een uitkering leven, zal de situatie van de partner een impact hebben op het ontvangen bedrag. Door de frequente jobinstabiliteit binnen kansarme gezinnen wijzigen de ontvangen bedragen constant. Ook dat is een nadeel van

het statuut van wettelijk samenwonende in het kader van de werkloosheidsverzekering^[106].

Haar vriend werkt als uitzendkracht en op een bepaald moment, in een jaar, moest ze geld terugbetalen, nadat ze een berekening hadden gemaakt. Ze ontving meer dan het toegestane bedrag en kreeg dus meer dan ze moest krijgen. Ze moest het geld dus terugbetalen maar ze zei me "maar ik kan niet leven met wat ze me geven als samenwonende omdat hij soms werkt, soms niet ... ik kan geen jaar wachten totdat ze de berekening over doen, ik moet een jaar lang leven zonder ... ". Toen had ik bij de uitkeringen gevraagd en wat we uiteindelijk als oplossing hebben gevonden, is dat ze me maandelijks een papier geeft. Soms was het de loonfiche van de job als uitzendkracht, soms had hij niet gewerkt, een attest waarin hij bevestigt dat hij niets heeft ontvangen en dat hij die maand niet heeft gewerkt. En elke maand moeten we papieren binnenbrengen.

Het gebeurt dat werklozen die als uitzendkracht werken, die dus het voorgestelde pad van de activering volgen, die vanuit hun situatie als werkloze zoveel mogelijk proberen te werken, worden **bestraft** voor deze gedeeltelijke, periodieke en geleidelijke terugkeer naar de arbeidsmarkt.

Ook de overstap naar **deeltijds werk** kan voor problemen zorgen, in geval van onwetendheid (gebrek aan informatie) of fouten vanwege de informatiediensten.

Ja, het gaat ook om informatie. Het gaat om dame die werd uitbetaald op basis van een voltijdse job. Ze is 58-59 jaar, ze staan dus niet te dringen om haar aan te werven, dat is nogal duidelijk. Hoog opgeleid is ze niet en ze heeft ook geen 45 jaar gewerkt. Die dame heeft er dus mee ingestemd om tijdens het weekend af en toe te werken. En voor mij was het heel duidelijk (aangezien er een regelmaat was) dat ze deeltijds werkneemster moest zijn, met behoud van rechten en dat ze het hele proces dat met dat soort job samenhang moest doorlopen. Ze is naar haar vakbond gestapt (het is niet als uitzendkracht, het is een regelmatig werk, een ABD met een korte werkperiode van 4 uur per maand, heel beperkt dus. Haar werkgever had een overeenkomst opgesteld die niet correct was en haar sociaal secretariaat had haar gezegd "ja, ja in Vlaanderen gebeurt dat zo en dat is volledig legaal", terwijl het helemaal niet legaal was (het gaat om federale regelgeving) en die haar zei "nee, nee, u hoeft niets te doen, u hoeft enkel het vakje zwart te kleuren waarop u werkt" (en geen behoud van rechten, niemendal). Twee jaar later krijgt ze bericht van de RVA "mevrouw, u moet 5 000 en ... euro terugbetalen omdat u niet eerlijk bent geweest, u heeft niet gedaan wat u had moeten doen". Omdat ze haar rechten niet behouden had en omdat ze niet de volledige procedure had gevolgd voor het behoud van haar rechten.

Bij de steeds complexere berekeningen moet rekening worden gehouden met al die variaties en mogelijks gebeuren er **fouten**. De hulpverleners hebben zelf moeite om de situatie in te schatten van de persoon in een "administratieve" situatie en om de uitkering te berekenen. De parcours die personen afleggen

[106] De problemen met het statuut van wettelijk samenwonende voor kansarme personen, dat vormen van solidair of familiaal samenwonen bestraft, zijn reeds goed gedocumenteerd, net zoals de gevolgen ervan in termenv an genderongelijkheid. Zie bijvoorbeeld, Brussels Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2015a.

passen niet altijd binnen een van de bestaande administratieve categorieën.

Vorige week nog had ik een gelijkaardig geval. Een juffrouw had in het verleden gewerkt. Ze had halftijds gewerkt, daarna meer dan een jaar voltijds en daarna kon ze opnieuw halftijds werken. Wat ze gedaan heeft, is vragen of ze een behoud van rechten kon krijgen (...). En dus waren we op basis van die voltijdse baan geacht een berekening te maken en te zeggen dat de persoon recht had op zo'n bedrag en daarna beginnen we met het behoud van rechten. Onze diensten ("Toelaatbaarheid") die zich met dat soort dossiers bezighouden, hadden het behoud van de rechten wel degelijk ingevoerd en geregistreerd maar ze waren vergeten om de zogenaamde terugkeer naar de eerste periode te berekenen (op basis van de voltijdse job had de persoon recht op werkloosheidsuitkeringen). Aangezien haar halftijdse job was afgelopen had ze opnieuw werkloosheidsuitkeringen aangevraagd. Ze is naar haar uitbetalingsinstelling gegaan waar ze haar hebben gezegd "dat is vreemd, we begrijpen niet waarom u geen recht heeft op uitkeringen". Ik kijk het dossier in en ik heb daar gezien dat die berekening effectief ontbrak. Ik heb contact opgenomen met iemand van de dienst "Toelaatbaarheid" die me zei, "dat klopt, dat is een vergetelheid van onzentwege". Hij heeft alles herberekend en gezegd "de persoon heeft er toch recht op". Ze kon dus met terugwerkende kracht aanspraak maken op al haar uitkeringen.

Geen recht op een werkloosheidsverzekering door gebrek aan informatie (niet-kennen)

Situaties van sociale onderbescherming zijn vaak het gevolg van een gebrek aan informatie. Een van de basisvoorwaarden voor de toekenning van uitkeringen is **inschrijving bij Actiris**. Dat men zich moet inschrijven en herinschrijven is echter niet altijd geweten. Heel wat veranderingen van situatie impliceren immers dat men zich bij Actiris moet herinschrijven. Bovendien geldt de vrijstelling van inschrijving als werkzoekende voor bepaalde groepen na wetswijzigingen niet langer (zoals voor werklozen ouder dan 60 bijvoorbeeld).

Heel wat personen weten niet dat men zich binnen een bepaalde termijn als werkzoekende bij Actiris moet inschrijven. Bepaalde personen die aan alle voorwaarden voldoen, verliezen op die manier hun rechten omdat ze die niet hebben gevraagd, of omdat ze niet zijn geïnformeerd over de termijnen en formaliteiten.

De RVA evalueert steeds over de periode van een jaar vóór het gesprek. Soms is het om de 4 maanden of om de 16 maanden maar dat hangt ervan af of het vorige verslag positief dan wel negatief was. Het is min of meer kort maar globaal kunnen we stellen dat het om het jaar is. In ieder geval na een bepaalde periode, uiteraard evalueren ze de hele periode, dus een jaar formaliteiten. En dus voor de personen die dit niet gewoon zijn, indien het hun eerste keer is, of als ze nog geen controle hebben gehad, vormt dit een probleem. En daarna hebben ze nog 4 maanden om de zaken recht te trekken en daarna is het soms nog moeilijk hen de informatie te geven en hen de formaliteiten te geven omdat 4 maanden heel snel gaat. De tijd dat het doorverwijzen naar de diensten begint, die soms overbelast zijn, en die niet kunnen ontvangen voor 1 of 2 maanden. In een eerste fase worden ze nog niet gesanctioneerd. Ze hebben dus 4 maanden de tijd om uit te zoeken of ze de juiste formaliteiten vervullen. Als ze na

4 maanden geen inspanning hebben gedaan, volgt een eerste sanctie. Dat kan gaan om een codevermindering als ze gezinshoofd of alleenstaand zijn, of een schorsing van de uitkering gedurende 6 maanden. Na die 6 maanden moeten ze zich opnieuw komen inschrijven bij Actiris en hun dossier heropenen. Daarbij moeten ze een nieuwe gesprek aanvragen, of bewijzen dat ze dit hebben gedaan, dat ze voldoende hebben gezocht. Over het algemeen en anders vergeten ze het volledig, volgens hen zijn ze reeds gesanctioneerd, ze zien dus niet in waarom ze nog moeten gaan zoeken. En dan valt de hakbijl en worden ze uitgesloten.

De opeenvolgende gesprekken zullen meer inspanningen vragen van de werkzoekenden omdat de evaluatieperiode en de verwachtingen met betrekking tot het zoekgedrag stijgen. Mensen weten overigens niet dat ze zich altijd moeten herinschrijven bij Actiris (cf. supra).

In het kader van de **tijdelijke sancties** zijn personen zich er niet altijd van bewust dat ze zich bij Actiris moet herinschrijven om hun recht op werkloosheid te recupereren. Ze zitten dan zonder inkomen omdat ze niet in aanmerking komen voor een leefloon of omdat ze niet bij het OCMW terecht kunnen (als residuair recht).

Personen vragen soms "ik heb recht op het OCMW maar ik heb een bewijs nodig dat ik niet langer uitkeringsgerechtigd ben", wanneer ik zijn dossier bekijk en ik rekening houd met de regels die we hebben (verschillende wetsartikels) denk ik bij mezelf "sorry mijnheer, mevrouw, maar ik kan niet, het feit dat we u uitsluiten kunnen we niet wettelijk rechtvaardigen". Ze krijgen niets meer omdat het recht effectief niet gekend is door de persoon, er zijn mensen die uitgesloten zijn voor een periode van 4 weken (tijdelijk) en die na 4 weken zich niet gaan herinschrijven en niet naar de vakbond gaan. Dus, in theorie hebben ze nog recht op werkloosheid maar omdat ze nooit iets hebben gedaan, krijgen ze die niet.

Soms is het moeilijk om weten of de personen bij Actiris moeten worden heringeschreven. Vaak is het een voorwaarde om aanspraak te maken op andere rechten, zoals het feit om een opleiding te volgen.

Het document A15, het bewijs van inschrijving bij Actiris, vermeldt het traject van de persoon, wanneer hij opleidingen heeft gevolgd, wanneer hij ingeschreven was. Om zich bij ons in te schrijven. En soms zijn ze opeens niet meer ingeschreven omdat ze geen werkloosheid meer ontvangen, omdat ze bij het OCMW zijn, ze denken er dus niet aan zich opnieuw in te schrijven, waardoor wij geen toegang meer hebben tot hun digitaal dossier.

Conditionalisering, een factor van segregatie

Behalve de **toegang tot informatie** zijn heel wat vaardigheden nodig om het recht op werkloosheid te behouden of om een baan te vinden. De verstrenging van de toekenningsvoorwaarden zorgt de facto voor **segregatie tussen individuen op vlak van capaciteiten** (die rechtstreeks met hun achtergrond te maken hebben), om inzicht te krijgen in hun situatie, de codes, de formaliteiten en om aan de verwachtingen te voldoen. Het ontwikkelen van deze bijzonder sterke conditionalisering inzake werkloosheidsverzekering ondermijnt dan ook de universaliteit van het recht.

Ik zou zelf zeggen dat er een psychologische last is omdat die personen niet enkel worden geconfronteerd met een

oopenstapeling van moeilijkheden en kwetsbare situaties op vlak van de digitale kloof, en dit alles zorgt er al voor dat ze het moeilijk hebben om dagelijks de meest eenvoudige formaliteiten te vervullen. En dan vraagt men hen nog om alle formaliteiten te vervullen om een baan te zoeken, wat bijna een kunst is. Een CV opstellen, motiveringsbrieven schrijven, het is bijna een kunst. Dit vereist niet enkel dat men autonoom is op gebied van de kennis van het Frans en dat men een computer kan gebruiken, maar daarbij moeten ze nog mooie zinnen kunnen schrijven, zelfkennis hebben ...

Infosessies over rechten volstaan soms niet opdat mensen er ook effectief gebruik kunnen van maken. Een aantal hulpverleners stelt dat kansarme personen over meer capaciteiten moeten beschikken om te kunnen omgaan met de verschillende "uitdagingen" om het recht op werkloosheid te behouden.

In een infosessie Actiris is er een oproeping, een verplichting. Ze zijn er wel maar hoeveel zullen er aan het einde van de sessie toegang hebben tot de info? Of zou het slechts 10 % zijn ... De persoon die geen Frans praat, de persoon die Frans praat maar die niet alles begrijpt wat men hem vertelt, de persoon die het heeft begrepen maar die niet heeft begrepen wat hij moet doen om toegang te krijgen tot zijn rechten en dan nog, de persoon die heeft begrepen waar hij moet gaan om zijn rechten te verkrijgen maar die de stap moet zetten, ik wil maar zeggen, er zijn dus veel fases. Daar moeten we werk van maken, later kunnen we dan nog wat verder gaan, toegang tot autonomie, kennis ... hoe kansarmer iemand is, hoe sterker men moet zijn om de situaties aan te kunnen ...

We wijzen er nog op dat de gebruiker zelf moet instaan voor de coördinatie van zijn dossier tussen diensten en instellingen, hij moet zelf weten hoe het zit met zijn rechten en met de administratieve procedure.

Grondigere controles met een impact op het werk van de actoren en op de levenssituaties ...

Sinds 1 april 2014 verplicht een nieuwe reglementering de uitbetalingsinstellingen om de persoonlijke verklaring van de personen te kruisen met de gegevens uit het Rijksregister. Het gaat hier om een volledig geautomatiseerde procedure. In geval van tegenstrijdige gegevens tussen de aangegeven gegevens en die uit het Rijksregister, worden **de uitkeringen meestal geblokkeerd** tot de volledige regularisatie van het dossier. Om dat te vermijden moet de persoon zich in geval van wijziging van zijn persoonlijke situatie (verandering van nationaliteit, adres, gezinssamenstelling ...) binnen de 7 dagen melden bij de uitbetalingsinstelling. "De problemen met de communicatie en de update van gegevens tussen de verschillende instellingen die verantwoordelijk zijn voor de toekenning van de werkloosheidsuitkeringen zijn de oorzaak van heel wat blokkeringen"^[107].

– Indien er geen controle van de RVA was, dan hadden wij geen controlemiddel omdat het om een op erewoord ondertekend document ging. Nu heeft men rechtstreeks toegang tot de gezinssamenstelling. Dat wil dus zeggen dat we elk verschil tussen de verklaring van de sociaal verzekerde

en de gezinssamenstelling die we van de gemeente ontvangen, bij de RVA moeten rechtvaardigen.

– Er zijn steeds meer controles die eigen zijn aan het systeem. Om bijvoorbeeld de gezinssituatie te controleren moeten wij REGIS hebben en als dit niet overeenkomst met de gegevens van de KSZ, dans is er een volledig systeem om na te gaan. In afwachting worden de betalingen geblokkeerd, wat op zijn beurt voor problemen zorgt.

Verslechterde relaties tussen mensen zonder werk en actoren van de overheidsdienst

De strengere voorwaarden om toegang te krijgen tot uitkeringen en de strengere controles hebben een impact op de relatie tussen de betroffenen personen en de actoren van de overheidsdiensten. De diensten **zitten gekneld tussen hun opdracht als hulpverlener en hun controle-opdracht**, wat een impact heeft op de relaties met de gebruikers.

In hoeverre moet ik beide petjes opzetten?

De relatie tussen steuntrekker en dienstverrichter kan gespannen zijn en voor leed zorgen door het moreel oordeel, de machtsongelijkheid, het gevoel van vernedering, enz.

Zo hebben we soms confrontaties van ex-werknemers die hun job verliezen, die 25-30 jaar hebben gewerkt en die plots tegenover een net afgestudeerde jonge gast komen te staan, die facilitator is en hen gaat vertellen wat het is om te gaan werken, houvasten te hebben, ik wil maar zeggen, ook dat zijn harde confrontaties. Met mensen te worden geconfronteerd die ... ik zeg niet alleen oudere personen, het kan ook om andere gaan die een tijdje hebben gewerkt en die tegenover iemand zitten die hen zegt "jij daar, hoe zoek je ook? Je zoekt niet goed, je moet dit en dat doen ..."

Vaak worden die spanningen nog versterkt door **overbelaste diensten** en lange wachtrijen. Mensen kunnen soms uren aan telefoon doorbrengen of in de kantoren van Actiris, de RVA of de uitbetalingsinstelling. Deze overbelasting van de diensten versterkt nog dat gespannen klimaat vol stress, angst, wanhoop vanwege personen ...

Voor de actoren is het beheer van die stromen een echt probleem, gelet op de veel te grote vraag voor het aantal werknemers, de tijd die ze krijgen, de kennis van eenieder ...

Ik weet niet hoeveel werkvergaderingen we al hebben gehad om te proberen een permanentiesysteem uit te bouwen of opdat het onthaal van de mensen zo snel mogelijk verloopt. 36 000 systemen hebben we al uitgeprobeerd en uiteindelijk zeggen we dan toch "ziezo, wanneer onze maand vol zit, stoppen we met de inschrijvingen tot de volgende maand".

Bovendien vinden de actoren vaak dat ondanks de digitalisering van de dossiers, de administratieve taken er alsmat groter op worden. Per dossier zijn er veel te veel administratieve handelingen nodig, waardoor we minder tijd hebben voor de hulpverlening aan de personen.

Werkloosheid en tewerkstelling van personen met lichamelijke en geestelijke problemen

De actoren hebben erop gewezen hoe moeilijk en "zinloos" het soms is om mensen met een handicap, geestelijke problemen, oudere personen of mensen met gezondheidsproblemen naar een job te begeleiden.

[107] Site van de HVW: www.capac.fgov.be/nl

Soms lijkt het hen bovendien onmogelijk om tussen hun permanenties en sowieso reeds overbelaste werkuren, nog tijd vrij te maken voor de begeleiding van die personen. De evaluaties van de begeleidingsstructuren is o.a. gebaseerd op cijfergegevens.

Ook de administratieve situaties van personen met lichamelijke of geestelijke problemen hebben in de loop der jaren **wettelijke wijzigingen** ondergaan. Tot in 2012 waren personen die voor meer dan 33% arbeidsongeschikt waren vrijgesteld van het plan voor de activering van het zoekgedrag naar werk. Zij hoefden dus geen actieve beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt aan te tonen. Maar sinds 2012 geldt deze procedure ook voor die personen. De algemene richtlijn is niet langer om hun sociale bescherming te garanderen maar wel om ze te activeren (De Greef, 2016).

Die personen zitten in het systeem van sociale bescherming dus vaak tussen 2 systemen in, in een zone waar hun plaats niet duidelijk is gedefinieerd.

Wat ik mij soms afvraag is of deze persoon daar wel op zijn plaats is. Is het wel die persoon die afhankelijk zou moeten zijn van een vervangingsinkomen zoals de werkloosheid? Deze morgen bijvoorbeeld zat er in mijn inbox een bericht van een papa die een mail stuurt voor zijn zoon die zich moest aanbieden op de dienst Beschikbaarheid. Maar hij had een probleem, "ja, want mijn zoon lijdt aan een erge vorm van autisme, hij kan niet zelf antwoorden". Ik antwoordde hem "maar zit die persoon wel op zijn plaats in de werkloosheid?". Voor dat soort personen zou er een ander vervangingsinkomen moeten worden voorzien (handicap...). Gevallen van mentale of psychische leed, zo heb ik er toch vele gezien. Wekelijks staan mensen met dat soort problemen aan het loket, begeleid of alleen. Rekening houdend met de verwachtingen zou dat anders moeten zijn. Vroeger ging dat nog, dat passeerde omdat er niet alle controles waren die er vandaag wel bestaan.

Zo kunnen **uitsluitingen**, die soms personen met een handicap treffen, aanzienlijke gevolgen hebben voor die bijzonder kwetsbare personen, die niet over de nodige informatie en middelen beschikken om andere vervangingsinkomens in te roepen, waardoor ze van vandaag op morgen in een zone van **onderbescherming** terecht kunnen komen.

In januari 2015 zijn bepaalde personen met een handicap die waren ingeschreven als werkzoekenden, uitgesloten van de werkloosheid. Na een interpretatie van een aantal bepalingen door de uitbetalingsinstelling (terwijl die bepalingen niet onder haar reglementaire bevoegdheid vielen) werden op een maand tijd 1 500 personen uitgesloten van een systeem, waaronder ze al jaren vielen, en dit zonder begeleiding of voorafgaande verwittiging.

Van de ene maand op de andere zaten ze zonder vervangingsinkomen, aangezien ze niet correct waren doorverwezen naar een andere opvanginstelling en ook niet waren verwittigd van de nakende schrapping.

Zelfs de overheden konden de personen niet nuttig informeren over de stappen die ze moesten zetten om te anticiperen op het schrappen van het inkomen!

D4 DISCUSSIE OVER HET NIET-KENNEN, HET NIET-VRAGEN, GEEN TOEGANG, HET NIET-VOORSTELLEN EN DE UITSLUITING VAN DE WERKLOOSHEIDSVZERZEKERING EN DE TEWERKSTELLING

De onderbescherming op vlak van werkgelegenheid en werkloosheid is groot en de redenen ervan zijn talrijk. Ze hebben zowel te maken met de evolutie van de steeds flexibelere arbeidsmarkt en met de steeds minder stabiele en beschermende banen (en het alsmar moeilijker worden om een baan te vinden waarmee het recht op werkloosheid kan worden opgebouwd), als met de evolutie van de wetgeving inzake werkloosheidsverzekering. De opeenvolgende wijzigingen van de reglementen zorgen er op zich al voor een hoog aandeel niet-gebruiken van dit recht (Warin, 2014).

De talrijke wijzigingen van de voormelde wetgeving (cf. wettelijk kader) en de evolutie van de context gaan in de richting van een **verstrenging van de voorwaarden voor de toegang en het behoud van de werkloosheids- en inschakelingsuitkeringen**. Dit impliceert een **stijging van het aantal personen die geen recht op werkloosheid meer opbouwen, een stijging van het aantal gesanctioneerde personen en personen die zijn uitgesloten van het recht op uitkeringen**.

Elk van die vormen van sociale onderbescherming die met de werkloosheid te maken hebben illustreren situaties van "rechteloosheid" of van "geen toegang tot" of schrapping van het recht. Het zijn tegelijk het niet-kennen, het niet-gebruiken, het geen toegang hebben en het niet-voorstellen - dat meer dan ooit actueel is -, de uitsluiting van rechten die de impact van de recente maatregelen aantonen. De situaties die we aantreffen zijn vaak het resultaat van het samengaan van verschillende van die aspecten.

Niet-kennen

Ik denk dat de onwetendheid over het recht op werkloosheid niet zeer courant is. Als we het echter hebben over de onwetendheid over hoe dat precies in z'n werk gaat en wat men moet doen om volledig van zijn recht gebruik te kunnen maken, zijn de problemen effectief enorm.

De onwetendheid over het bestaan van de werkloosheidsverzekering is vermoedelijk weinig gebruikelijk, de modaliteiten inzake de toepassing ervan niet kennen, komt daarentegen wel vaak voor. Dit heeft enerzijds te maken met het alsmar complexer worden en met de snelle evolutie van de wetgeving inzake werkloosheidsverzekering en anderzijds met de steeds onstabielere situaties van de personen binnen een context van snelle evolutie van de gezinssamenstellingen en van preciaire jobs.

Voor personen is het vaak moeilijk om recht te hebben op werkloosheid. Een deel van de mensen die in aanmerking komt slaagt er niet in een recht op werkloosheid te verkrijgen omwille van een gebrek aan informatie. Uit onderzoek op het terrein blijkt o.m. grote verwarring over de rollen van de verschillende instellingen die betrokken zijn bij de toekenning van de werkloosheidsuitkeringen (RVA, Actiris,

uitbetalingsinstellingen). Deze “institutionele” onwetendheid kan al meteen voor administratieve begripsproblemen zorgen bij de gebruikers.

Vaak is de persoon totaal niet op de hoogte van essentiële formaliteiten zoals de inschrijving of herinschrijving bij Actiris, de modaliteiten inzake behoud van rechten of van vrijstelling, de verwachte formaliteiten in het kader van het activeringsplan en de formaliteiten die moeten worden vervuld in geval van sancties. In geval van schrapping van 6 maanden van de inschakelingsuitkeringen bijvoorbeeld, blijven de getroffen personen geschorst indien ze niet zelf een nieuwe evaluatie vragen. Maar *“de last van de procedure doorschuiven naar de persoon zelf is ongetwijfeld een krachtig mechanisme van niet-gebruiken van rechten”* (Martens, 2015). Over het algemeen zijn de getroffen personen ofwel niet op de hoogte van de procedures waarmee ze uitsluiting van de werkloosheid kunnen vermijden, of hebben ze de mogelijkheid niet om die toe te passen. Die onwetendheid kan dan leiden tot situaties van het niet-opnemen, of zelfs tot uitsluiting van rechten.

De onwetendheid over de formaliteiten of de onmogelijkheid om de stappen te zetten, treft vooral de meest kansarme personen, met een laag socio-economisch profiel (in termen van financieel kapitaal, sociale en familiale background, opleidingsniveau, beheersen van de landstalen...). De problematiek van het niet-kennen zal de ongelijkheid tussen werkzoekenden dus nog versterken.

Niet-vragen

In het kader van de verstrenging van de voorwaarden voor de toegang tot en het behoud van de werkloosheidsuitkeringen, lijkt het dat steeds meer mensen zich laten ontmoedigen door de verplichtingen, verwachtingen en sancties die met de werkloosheidsverzekering verbonden zijn. In het geval van een verstrenging van de toegang tot de inschakelingsuitkeringen, lijkt de recente daling van het aantal nieuw ingeschrevenen bij de jongeren deze vaststelling te ondersteunen (zie bijdrage van het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid, Gekruiste Blikken). De formaliteiten die nodig zijn voor een behoud van de rechten in geval van deeltijdse job kunnen er ook toe leiden de aanvraag niet te doen.

Het fenomeen van niet-vragen wordt ook vastgesteld bij personen die zich weigeren te onderwerpen aan controles, die die normen en beoordelingen verwerpen, of die schrik hebben. Niet-vragen kan zich tenslotte ook voordoen bij personen met geestelijke gezondheidsproblemen, die niet altijd aan de verwachtingen kunnen voldoen, of die de gevolgen ervan niet kunnen inschatten.

Geen toegang

De toelaatbaarheid tot de werkloosheidsuitkeringen wordt steeds moeilijker omwille van de complexe wetgeving, de formaliteiten die moeten worden vervuld door alle actoren die met de toekenning van de uitkeringen te maken hebben en de overbelasting van de sociale diensten.

De techniciteit van de wet en van de formaliteiten zijn problematisch voor de personen, met name zij die sowieso reeds kwetsbaar zijn (op vlak van taalkennis bijvoorbeeld, geen netwerk, enz.). Ze is dit ook voor andere actoren: sociale diensten, werkgevers, vakbonden ...

Het niet-opnemen is een van de meeste gedocumenteerde vormen in de loop van onze ontmoetingen. Indien de formaliteiten niet binnen de tijd worden vervuld (zoals de inschrijving of herinschrijving bij Actiris, de regularisatie na een verandering van gezinssituatie, enz.) of in geval van administratieve fouten, worden de dossiers vaak geblokkeerd waardoor de uitkeringen heel vaak niet worden opgenomen.

Situaties van het onterecht niet verkrijgen van een werkloosheidsuitkering of het aantekenen van beroep voor de arbeidsrechtbank illustreren de spanningen die het gevolg zijn van het niet-opnemen tussen (potentiële) begunstigen en overheden die verantwoordelijk zijn voor de toekenning. Maar deze procedure kost iets en een deel van de personen kan zich die niet veroorloven.

Het **niet-voorstellen** is zeer frequent omwille van de regelingen en de wet die alsmaar complexer worden en die impliceren dat de tussenpersonen en hulpverleners onvoldoende tijd hebben en de complexiteit niet meer aankunnen. Het niet-voorstellen kan dus worden vastgesteld op vlak van informatie en formaliteiten inzake toelaatbaarheid en toekenning, maar ook op vlak van tewerkstellingsplannen, bijzondere regelingen of mogelijke afwijkingen ... Een deel van de verplichte formaliteiten (de verplichting om bepaalde formulieren in te vullen of in te dienen, informatie over bijkomende regelingen ...) is niet gekend door de personen, of wordt zelf niet voorgesteld door de actoren die nochtans gespecialiseerd zijn.

Binnen een context van een constante stroom van aanvragen en met het administratieve werk dat dit genereert, blijft er heel weinig ruimte of tijd om op een proactieve manier in het belang van de gebruiker te kunnen werken.

De werkloosheidsverzekering is ongetwijfeld de prestatie waar de **uitsluiting** van het recht het meest expliciet en direct is. De wetwijzigingen betekenen een steeds groter aantal uitsluitingen van het recht op werkloosheidsuitkeringen (cfr. Formeel en wettelijk kader).

In overeenstemming met het standpunt van de gebruikers worden de uitsluiting van het recht en de beperking van de werkloosheidsverzekering beschouwd als situaties van onderbescherming, aangezien er een manifest risico van bestaansonzekerheid en onderbescherming uit voortvloeit. Het verlies van het recht op werkloosheid is vaak het resultaat van een situatie van ernstige bestaansonzekerheid en kan op zijn beurt leiden tot een opeenstapeling van problemen en de bestaansonzekerheid nog groter maken. Een verlies van werkloosheidsuitkeringen kan soms leiden tot een situatie van rechteloosheid. De toegang tot het leefloon via het OCMW is niet altijd mogelijk en kan moeilijk zijn, met lange wachttijden voor het verkrijgen van een afspraak en vervolgens voor het antwoord op een verzoek, wat in schril contrast staat met de hoogdringendheid van de situaties. De gevolgen van het verlies van het recht op werkloosheid zijn dus bijzonder alarmerend (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2015a). Mensen van wie de rechten worden ingetrokken kunnen dan ook worden beschouwd als een kwetsbare groep, die is blootgesteld aan het risico op onderbescherming (cfr. Deel IV).

Over het algemeen worden de **grenzen tussen situaties van werk en werkloosheid steeds vager**. Binnen de precariteit

is de mobiliteit van personen groot (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2015a), waarbij mensen steeds vaker van de ene precare situatie in de andere verzeilen en waar ze moeilijk uit geraken. Elke verandering van statuut omvat een risico op onderbescherming en verplicht personen en actoren, vooral in het geval van werkloosheid, om over een stevige kennis te beschikken inzake reglementering en slopende administratieve formaliteiten.

Er zijn tal van momenten waar personen overstappen van werk naar werkloosheid, en situaties waar ze zich ergens "tussen in" bevinden (enkele uren werken, deeltijds werken, rechten verliezen, gesanctioneerd worden, werkloos zijn en opleiding volgen...), complexe situaties waarbij personen niet onder een bepaalde categorie vallen en over kennis en vaardigheden moeten beschikken om hun rechten te behouden. Hetzelfde geldt voor alle actoren die wettelijke subtiliteiten van de werkloosheidsverzekering en de interactie ervan met andere prestaties soms niet langer beheersen. Het gaat dan om **onwetendheid met als gevolg alle andere vormen van sociale onderbescherming die in onze analyse aan bod komen**.

Een persoon heeft op vandaag veel meer kans om tijdens zijn loopbaan een periode werkloos te worden. De talrijke en opeenvolgende wetswijzigingen hebben echter een concrete impact in termen van **het verwerven van het recht op een werkloosheidsverzekering** maar ook van het **risico op bestaansonzekerheid en sociale onderbescherming**.

D5 PISTES OM BESTAANSONZEKERHEID ZICHTBAAR TE MAKEN EN OM OP PREVENTIEVE WIJZE SOCIALE ONDERBESCHERMING TE BESTRIJDEN

Het hoeft geen betoog dat de wetswijzigingen om de toegang tot de werkloosheidsuitkeringen te verstrengen gevolgen hebben voor de sociale bescherming. De enige pistes (onvolledige lijst) waar we in deze sectie kort op in gaan, hebben betrekking op het **zichtbaar maken van het publiek dat het risico loopt aan onderbescherming te worden blootgesteld**. Een grondige doorlichting van de evoluties van onderbescherming in het kader van de werkloosheidsverzekering vormt een **uitdaging inzake precariseren van het Brusselse publiek** en voor de **mogelijkheden voor de overheden om te reageren**. Gelet op de huidige evoluties is het essentieel om zich niet te beperken tot de op administratieve gegevens gebaseerde standaard indicatoren, om daar evoluties op vlak van armoede uit af te leiden. Binnen het kader van een verstrenging van de toegang tot uitkeringen **stijgt het aantal personen dat statistisch onzichtbaar is**. Belangrijk is dus dat het bestaande of potentieel te ontwikkelen statistische materiaal zich richt tot die bevolkingsgroepen die zijn geprecariseerd, of het dreigen te worden, die buiten alle administratieve categorieën vallen en daardoor geen erkende maatschappelijke plaats meer hebben. **Kwalitatieve enquêtes**, zoals die die we in het kader van dit verslag hebben uitgevoerd, zijn tevens van groot belang om realiteiten die vaak moeilijk via cijfergegevens in kaart te brengen zijn, zichtbaar voor te stellen.

Een van die duidelijke pistes om die fenomenen van onderbescherming zichtbaar te maken, is om **mensen zonder baan die geen of niet langer werkloosheidsuitkeringen ontvangen** zowel kwantitatief als kwalitatief te volgen.

Het aantal **sancties** van de RVA (verschillende types) en het aantal **niet langer uitkeringsgerechtigden** zijn indicatoren die een idee geven van de evolutie van het aantal personen die hun recht op werkloosheid (tijdelijk of definitief) verliezen of dreigen te verliezen^[108]. Hier gaat het evenwel om het aantal sancties en niet om het aantal personen. Meer nauwkeurige gegevens zouden dus nuttig kunnen zijn als aanvulling bij die die beschikbaar zijn via de website van de RVA.

Tabel II-D-1. Het aantal sancties en het einde van het recht op een inschakelingsuitkering in het Brussels Gewest, 2015

Type sanctie	Aantal
Afdanking om billijke redenen	348
Werkverlating	1 457
Werkweigering	15
Ontslag, verlating of weigering van een beroepsopleiding	34
Het zich niet aanbieden bij een werkgever	0
Niet aanbieden bij PWA, dienst voor arbeidsbemiddeling of opleiding, of het werkloosheidsbureau	2 383
Weigeren om deel te nemen aan, stopzetting of mislukking van een inschakelingsparcours	1
Weigering van outplacement of weigering inschrijving tewerkstellingscel	14
Totaal "werkloosheid als gevolg van omstandigheden die afhankelijk zijn van de wil van de werknemer"	4 252
Administratieve sancties	5 726
Art. 83&1: langdurige werkloosheid	2
Plan voor de activering van het zoekgedrag naar werk	5 672
Geen recht meer hebben op een inschakelingsuitkering	4 785
Algemeen totaal	20 437

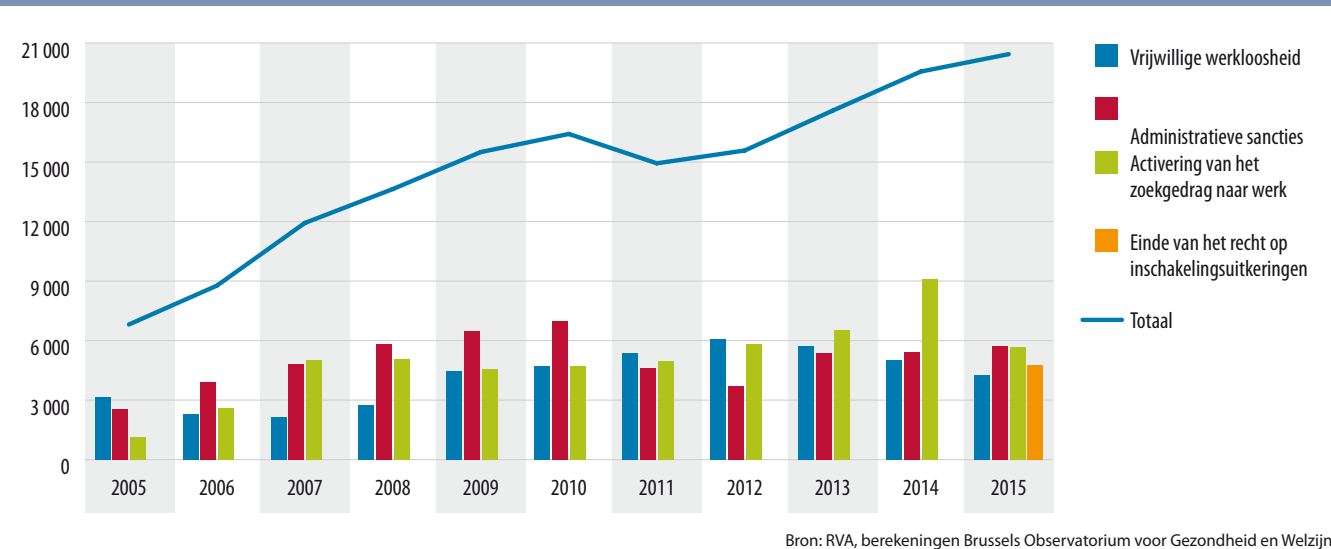
Bron: RVA

Sinds de invoering van het plan voor de activering van het zoekgedrag naar werk, **is het aantal sancties globaal genomen sterk gestegen**, niet enkel binnen het kader van dat plan maar ook door de automatische doorsturing van gegevens tussen de gewestelijk arbeidsbemiddelingsbureaus (Actiris in het Brussels Gewest) en de RVA. Dit heeft tevens geleid tot een sterke stijging van de andere types sancties, met name die die de RVA omschrijft als *"Werkloosheid als gevolg van omstandigheden die afhankelijk zijn van de wil van de werknemer"*. Het gaat dan met name om een oproeping, het zich niet aanbieden bij een werkgever of voor een opleiding, het verlaten van een passende dienstbetrekking^[109], enz. Ook de administratieve sancties zijn de afgelopen 15 jaar sterk gestegen, met name door de digitalisering en het kruisen

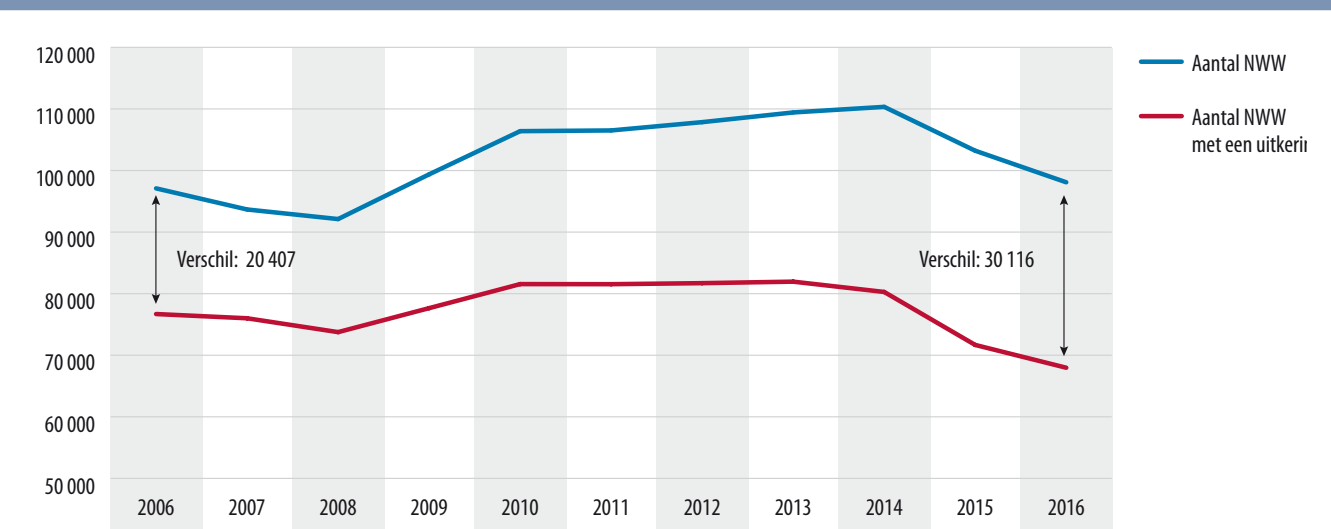
[108] Voor een gedetailleerde beschrijving van de verschillende types sancties in het kader van de werkloosheidsverzekering, zie Martens, 2015.

[109] De term "passende dienstbetrekking" is de afgelopen jaren overigens fel versoepeld (bijv. minimale afstand van domicilie naar werk opgetrokken van 25 naar 60 km).

Figuur II-D-1. Evolutie van het aantal sancties (ook van zij die geen recht meer hebben op een inschakelingsuitkering) per type, Brussels Gewest, 2005-2015



Figuur II-D-2. Evolutie van het aantal niet-werkende werkzoekenden (NWW) en NWW met een uitkering, Brussels Gewest, jaarlijks gemiddelde 2006-2016*



NB: De categorie van uitkeringsgerechtigde werklozen die werkzoekend zijn omvat de uitkeringsgerechtigde werklozen na een voltijdse betrekking, rechthebbenden op inschakelingsuitkeringen, de uitkeringsgerechtigde werklozen na een vrijwillig deeltijdse betrekking zonder vrijstelling van inschrijving als werkzoekende (IWZ) en de werklozen met bedrijfstoeslag zonder vrijstelling van IWZ.

van verschillende gegevens. Daaronder vallen ook "valse verklaringen" omtrent de gezinssituatie, of personen die in het zwart hebben gewerkt.

Een studie naar de **profielen van de personen**, de **sanctiemotieven**, het **tijdstip** van de sanctie (na het eerste, tweede of derde onderhoud) zou relevant zijn om het risico op of de graad van sociale onderbescherming van de gesanctioneerde personen te bepalen.

Bij de opvolging van het aantal bij Actiris ingeschreven uitkeringsgerechtigde werklozen of werkzoekenden, dient rekening te worden gehouden met de gevolgen van de beperkingen van de rechten en uitsluitingen, om

misverstanden omtrent de daling van het aantal werklozen te vermijden.

De evolutie van het **aantal bij Actiris ingeschreven werkzoekenden zonder uitkering van de RVA** vormt in dit verband een interessante indicator.^[110]

We mogen evenwel niet vergeten dat steeds meer werkzoekenden zich niet (of niet meer) bij Actiris inschrijven (cf. supra). Behalve de sancties en zij die niet langer

[110] Bij de uitkeringsgerechtigde werklozen geldt het statuut "met bedrijfstoeslag zonder vrijstelling van inschrijving als werkzoekende" vanaf september 2007.

uitkeringsgerechtigd zijn, dient tevens rekening te worden gehouden met de impact van de strengere toegang tot uitkeringen op het aantal ingeschrevenen bij Actiris. Sinds de invoering van de hervormingen voor het beperken van de toegang tot inschakelingsuitkeringen (leeftijdsvoorwaarde en diploma), wordt immers een daling van het aantal ingeschrevenen bij de -25-jarigen vastgesteld, cf. bijdrage van het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid (BOW), aan Gekruiste Blikken. Die werklozen die niet bij Actiris zijn ingeschreven vormen een publiek dat zeer ver verwijderd is van de toegang tot werk en lopen een groot risico op onderbescherming, als ze niet bij het OCMW terecht kunnen.

De bij Actiris ingeschreven personen die geen uitkeringen ontvangen, zijn wel identificeerbaar en kunnen door de diensten veel **proactiever worden begeleid** (cf. bijdrage aan Gekruiste Blikken van het 'Forum - Bruxelles contre les inégalités'), door ze te informeren over hun rechten en over de formaliteiten die ze moeten vervullen, zowel wat werkloosheidsverzekering, als wat sociale steun betreft.

Het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid (BOW) voert een zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek uit naar het **profiel van gesanctioneerde personen** in het kader van het AZW, naar het profiel van personen die niet langer recht hebben op inschakelingsuitkeringen en dat van de jongeren op wie de beperkingen inzake toegang tot de inschakelingsuitkeringen (ouder dan 24 jaar, jonger dan 21 jaar zonder diploma van het secundair) van toepassing zijn. Zowel het BOW als de RVA beschikken over een aantal gegevens om het socio-economische profiel van die getroffen personen in kaart te brengen. Ter illustratie hieronder, het profiel van de personen die van de werkloosheid zijn uitgesloten nadat ze niet langer recht hebben op inschakelingsuitkeringen. Het "typeprofiel" is een vrouw, tussen de 30 en 40 jaar, met het statuut van wettelijk samenwonende, en die laag of gemiddeld geschoold is.

De **opvolging van werklozen en mensen zonder uitkering van de RVA** kan gebeuren op basis van gegevens van de KSZ (Cfr. Deel III). In het kader van de opvolging van de trajecten, zou het tevens interessant zijn om personen in kaart te brengen die moeite hebben om een recht op werkloosheid op te bouwen door een opeenstapeling van korte contracten als uitzendkracht, voor deeltijdse arbeid, enz.

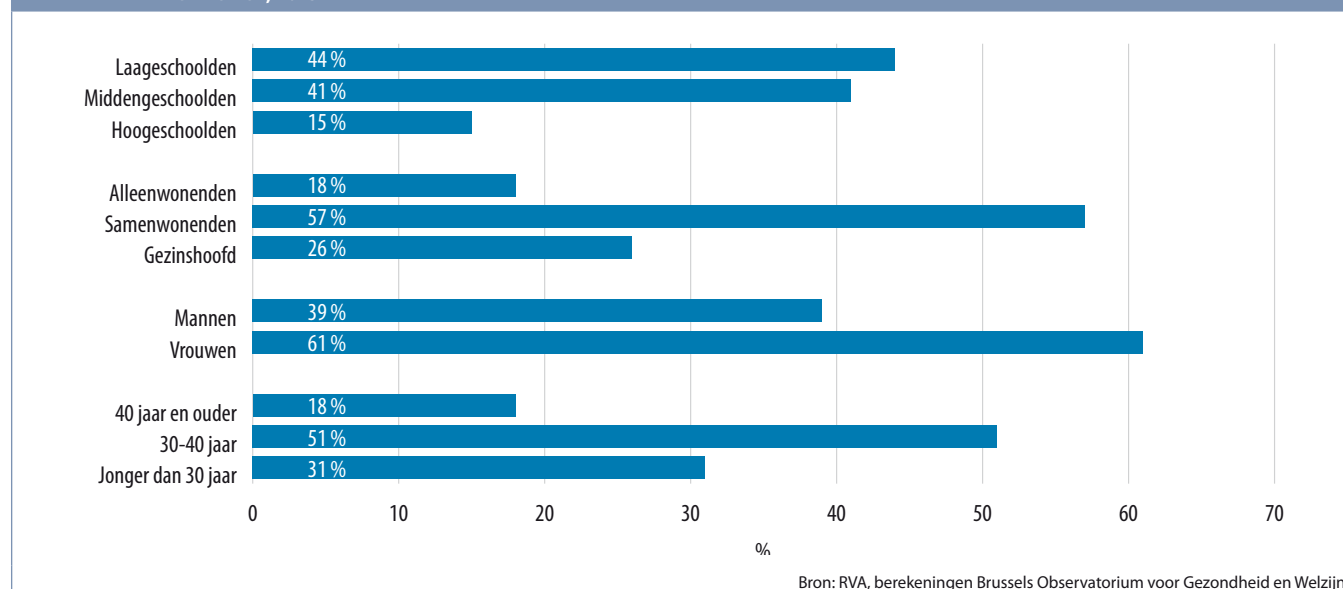
De gegevens van de Nationale administratieve commissie van de RVA zouden kunnen worden gebruikt voor het kwantificeren van het **aantal keer dat beroep is aangetekend en van het aantal daarvan dat tot een gunstige uitspraak heeft geleid**.

E. SOCIALE ONDERBESCHERMING OP VLAK VAN GEZONDHEIDSZORGEN

Zonder een exhaustief overzicht te willen geven van de bestaande problemen van sociale onderbescherming bij de gezondheidszorgen, beschrijft dit deel, op een verkennende manier, enkele mechanismen met betrekking tot de toegang tot gezondheidszorgen.

De **Verhoogde Tegemoetkoming** van de Verzekering voor Geneeskundige Zorgen was het startpunt van de discussie over de verschillende vormen van sociale onderbescherming in de gezondheidszorg. **De uitdagingen die werden aangehaald door de personen in een situatie van sociale onderbescherming en door de hulpverleners waren echter veel ruimer dan deze specifieke tussenkomst.** Zo werden andere vormen van sociale (onder)bescherming inzake gezondheidszorgen, vervangingsinkomens en bijstandsuitkeringen tijdens de discussies al snel aangehaald.

Figuur II-D-3. Verdeling van de personen die zijn uitgesloten omdat ze niet langer recht hebben op inschakelingsuitkeringen, volgens diverse kenmerken, 2015



In de Gekruiste Blikken (katern 3), dragen de bijdragen van Solidaris, Dokters van de Wereld, Medimmigrant en FEDITO elementen aan van sociale onderbescherming inzake gezondheidszorgen voor personen die theoretisch recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming maar deze (nog) niet genieten, dakloze personen, personen uit het buitenland en druggebruikers. Daarnaast verduidelijkt het “Groenboek over de toegankelijkheid van de gezondheidszorg in België”, gepubliceerd in 2014, enkele barrières die personen moeten overwinnen om toegang te krijgen tot gezondheidszorg.

E1 FORMEEL EN WETTELIJK KADER

Verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen

In België dragen alle “werkenden” (loontrekkenden en zelfstandigen, en de gelijkgestelde personen) bij aan de financiering van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen. Deze bijdrage is grosso modo in verhouding tot het inkomen uit werk. De “werkenden” en hun personen ten laste kunnen bijgevolg, wanneer ze bepaalde regels respecteren, een deel van hun kosten voor gezondheidszorg terugvorderen of een vervangingsinkomen in geval van arbeidsongeschiktheid, invaliditeit of materniteit verkrijgen.

De **Wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994** is de basis van de rechten van de verzekerden voor de verplichte verzekering, zet de lijnen uit van de taken van alle actoren (RIZIV, verzekeringsinstellingen, zorgbeoefenaars, zorgverleners, verzekerden, ...), en omvat de regelgeving rond de procedures en de algemene organisatie van de gezondheidszorg.

De verplichte verzekering op zich neemt in het algemeen slechts 75 % van de kosten voor gezondheidszorg over van de patiënt. Voor de consultaties, bezoeken en adviezen, **moeten de personen de volledige kost voor de prestatie voorschieten en ze kunnen zich achteraf voor een deel laten terugbetalen**. Deze twee zaken worden beschouwd als een beperking van de gezondheidszorg, en zeker voor personen die het financieel moeilijk hebben (Suikerbuijk, 2014).

Verscheidene maatregelen inzake sociale bescherming werden genomen om de toegang tot de gezondheidszorg te bevorderen. De voornaamste worden hieronder beschreven.

De **Verhoogde tegemoetkoming (statuut RVV)**. Dit statuut wordt **automatisch toegekend** aan personen met een vervangingsinkomen^[111] of **op aanvraag** aan personen die een laag inkomen^[112] kunnen aantonen. Het

statuut zorgt voor een verlaging van het remgeld ten laste van de patiënten, vergemakkelijkt de mogelijkheid tot het sociale derdebetalerssysteem en opent het recht op andere voordelen, soms ook voor prestaties en diensten buiten de gezondheidszorg (openbaar transport, sociale tarieven voor energie, ...). Sinds de invoering werden er talrijke wijzigingen aan de wetgeving gedaan om een groter aantal begunstigden in een bestaansonzekere situatie te bereiken (zoals eenoudergezinnen, langdurig werklozen, ...).

Sinds het Koninklijk besluit van 15 januari 2014^[113] betreffende **de verhoogde verzekeringstegemoetkoming van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, moeten de ziekenfondsen “een gegevensstroom organiseren die de ziekenfondsen toelaat om mogelijke rechthebbenden te identificeren”**. Er wordt bepaald^[114] dat na verschillende gegevensoverdrachten (tussen ziekenfondsen, RIZIV, Kruispuntbank Sociale Zekerheid en de fiscus) “het ziekenfonds dat het dossier beheert contact opneemt met het betrokken gezin teneinde het te vragen om een aanvraag betreffende de verhoogde tegemoetkoming in te dienen.” Dit besluit verplicht dus de ziekenfondsen om mogelijke begunstigden te identificeren en proactief te handelen om de huishoudens te informeren over hun eventuele recht op een verhoogde tegemoetkoming.

Ook andere maatregelen zorgen voor een lagere kost voor gezondheidszorg, zoals bijvoorbeeld de sociale derdebetalersregeling. In principe, moet de persoon de prestatie betalen en daarna zelf de kosten terugvorderen via zijn verzekeringsinstelling. Voor de duurdere prestaties, zoals een hospitalisatie, betaalt de verzekeringsinstelling rechtstreeks hun aandeel in de interventie^[115]: dit wordt de derdebetalersregeling genoemd. Normaal gezien is deze regeling niet van toepassing voor consultaties, huisbezoeken en adviezen, uitgezonderd voor de zogenaamde sociale **derdebetalersregeling**. Deze sociale regeling betreft personen met een verhoogde tegemoetkoming, rechthebbenden op een verhoogde kinderbijslag, volledig vergoede werklozen sinds 6 maanden met een gezin ten laste of alleenstaand, ...

De **Maximumfactuur** is een mechanisme dat een plafond voorziet op een totaal jaarlijks bedrag (aan remgeld) voor de patiënten. Het **bedrag van dit plafond is afhankelijk van het inkomen of het statuut**. Eens het plafond wordt bereikt, worden de bijkomende remgelden automatisch terugbetaald door de verzekeringsinstelling.

Andere maatregelen hebben eveneens tot doel (voornaamste doelstelling, of als secundair effect) om de toegang tot gezondheidszorgen te vergemakkelijken, zoals de mogelijkheid om een forfait te betalen per persoon voor een pakket aan zorgen en dienstverlening, het globaal medisch dossier (GMD), de zorgtrajecten, het verbod op supplementen in

[111] Voor de personen met een leefloon of een equivalent leefloon, met een inkomensgarantie voor ouderen, met een toelage voor personen met een handicap, niet-begeleide minderjarige vreemdeling, kinderen met erkende fysieke of mentale handicap van minstens 66 %, weeskinderen die beide ouders verloren hebben.

[112] [http://www.inami.fgov.be/nl/themas/kost-terugbetaling/financiele-toegankelijkheid/Paginas/verhoogde-tegemoetkoming-betere-vergoeding-](http://www.inami.fgov.be/nl/themas/kost-terugbetaling/financiele-toegankelijkheid/Paginas/verhoogde-tegemoetkoming-betere-vergoeding-medische-kosten.aspx)

[medische-kosten.aspx](http://www.inami.fgov.be/nl/themas/kost-terugbetaling/financiele-toegankelijkheid/Paginas/verhoogde-tegemoetkoming-betere-vergoeding-medische-kosten.aspx)

[113] Koninklijk besluit betreffende de verhoogde tegemoetkoming bedoeld in artikel 37, § 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994. Zie Afdeling 2, artikels 19 & 20

[114] Artikel 19, paragraaf 3.

[115] Behalve het remgeld en eventuele supplementen.

bepaalde situaties, ...^[116] Naast dit kader van de verplichte zorgverzekering, zijn de gemeenschappen bevoegd voor de preventieve gezondheid en voor een deel van de eerstelijnszorg. Deze erkennen, subsidiëren en organiseren dienstverlening die meestal financieel toegankelijk is voor personen in bestaansonzekerheid.

De vervangingsinkomens. Zodra een verzekerde ziek wordt of in een situatie terechtkomt die zijn mogelijkheden om deel te nemen aan het maatschappelijk leven vermindert omwille van gezondheidsproblemen, kan hij, onder bepaalde voorwaarden, genieten van een vervangingsinkomen (ziekte-uitkering, invaliditeitsuitkering, inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap, ...).

Rechten van personen buiten het kader van de verplichte verzekering

De personen die **buiten het kader van de verplichte verzekering (of equivalent) vallen, hebben verschillende statuten.** Elk van deze statuten bepaalt een zeker aantal rechten – meestal beperkt – met betrekking tot de terugbetaling van de zorgen via de verplichte verzekering of, vaker, via andere instellingen van de verschillende Belgische beleidsniveaus: federaal, de gemeenschappen en de OCMW's.

De **personen zonder wettelijk verblijf** krijgen toegang tot gezondheidszorgen via de "dringende medische hulp" (DMH) dat als bedoeling heeft om "elke medische risicosituatie voor de persoon en zijn omgeving te vermijden" (Bleus, 2014; Roberfroid, 2015). De **personen met een visum** moeten in het algemeen zelf hun medische kosten betalen. De **burgers van de Europese Unie (EU)** zonder een Belgisch tewerkstellingsstatuut hebben het recht om vrij te reizen. Ze blijven echter wel gedekt door de ziekteverzekering van hun eigen land. De **asielzoekers** hebben eveneens recht op toegang tot gezondheidszorg om hun een menswaardig leven te garanderen. Hun toegang gelijkt op de dekking via de verplichte verzekering, met wel enkele verschillen (in termen van type zorgen, plaatsen van verzorging, ...).

Het is mogelijk om **uitgesloten te worden van het systeem van sociale bescherming**, en dus van het recht om te kunnen genieten van de terugbetaling van geneeskundige zorgen in het kader van de verplichte verzekering. De sociale diensten van de ziekenfondsen, de OCMW's of nog andere instellingen kunnen helpen om terug in orde te komen met de verplichte verzekering^[117], en in tussentijd, de medische kosten op zich nemen via bijstandsmaatregelen (de Geneeskundige Hulp) (Dechamps, 2014).

E2 BRUSSELSE CONTEXT

Ondanks het feit dat het recht op bescherming van de gezondheid bekrachtigd wordt in de fundamentele mensenrechten, bestaan er grote ongelijkheden tussen burgers inzake ziekte, en de impact van ziekte op het welzijn van ieder en op de capaciteit om zijn rol in de maatschappij te blijven spelen is groot.

In het algemeen beschouwen de Belgische burgers zichzelf in goede gezondheid (78 %) en zijn ze in meer tevreden over hun contacten met het gezondheidssysteem dan het Europese gemiddelde. Toch bevindt het Belgische gezondheidssysteem voor verschillende performantie-indicatoren, onder andere omtrent de kwaliteit, de toegang, de efficiëntie of de organisatie, rond het Europese gemiddelde of soms zelfs eronder (Vrijens et al., 2015).

Uitstel van gezondheidszorgen

In België, en in het bijzonder in het **Brussels Gewest**, is het aantal huishoudens dat aangeeft gezondheidszorg uit te stellen omwille van financiële redenen, hoog. In **2013 gaf 22 % van de Brusselaars aan gezondheidszorg uit te stellen.** Recentere cijfers op Belgisch niveau tonen een hoger aandeel huishoudens die zorg uitstellen dan 15 jaar geleden.

Het aandeel huishoudens dat zorg uitstelt, stijgt gradueel naarmate het inkomen van het huishouden daalt: het betreft bijna 40 % van de 20 % Brusselse huishoudens met de laagste inkomens (Drieskens et al., 2015).

Verhoogde tegemoetkoming

Van alle Brusselaars die aangesloten zijn bij de verplichte verzekering, geniet in 2014 30 % van het statuut van Rechthebbende op een Verhoogde Verzekeringstegemoetkoming (RVV)^[118].

Op de totale Brusselse bevolking, steeg het aandeel Brusselaars met een RVV van 15 % in 2007 naar 26 % in 2016^[119]. Deze stijging wordt voor een belangrijk deel verklaard door de evolutie van de wetgeving, de RVV is immers sinds 2007 uitgebreid naar huishoudens met een laag inkomen. De stijging van het aantal RVV statuten is zowel te wijten aan het toenemend gebruik van dit statuut en het stijgend aantal groepen personen die ervan kunnen gebruik maken als aan een mogelijke stijging van het aantal personen die er nood aan hebben. De uitbreiding van het recht en de modaliteiten van de toekenning hebben het verkrijgen van dit statuut bevorderd en resulteerden in een betere dekking van het recht **onder de kwetsbare en bestaansonzekere personen in het Brussels Gewest.**

Het aandeel Brusselaars met een RVV statuut ligt **hoger onder de ouderen** (30 % voor de 65-plussers) en de kinderen (35 % voor de 0-17 jarigen) en ligt **lager bij de 25-64 jarigen** (22 %).

[116] www.inami.fgov.be/nl/themas/kost-terugbetaling/financiele-toegankelijkheid/Paginas/default.aspx

[117] Dankzij voorzieningen als het referentieadres, inschrijving in het Rijksregister, ...

[118] Atlas IMA-AIM, <http://atlas.aim-ima/geraadpleegd> op 15 december 2016

[119] Met inbegrip van de mensen in het OMNIO-statuut van 2007 tot 2013. In 2014

Dit is een concrete maatregel in de strijd tegen het uitstellen van of geen beroep doen op gezondheidszorgen voor personen in bestaansonzekerheid en armoede en steeds meer personen maken hiervan gebruik.

Dekkingsgraad van de verplichte ziekteverzekering

In het Brussels Gewest zijn ongeveer 94 % van de inwoners aangesloten bij de verplichte verzekering. Onder de resterende 6 %, is het grootste deel aangesloten bij een verzekering voor Europese ambtenaren of internationale werknemers.

Toch bevindt een deel van de bevolking zich (soms tijdelijk) **buiten het kader van de verplichte ziekteverzekering** of een equivalent systeem. Het **aantal personen die wettelijk in België verblijven en niet aangesloten zijn bij de verplichte ziekteverzekering** is onbekend. Aan dit (onbekend) aantal moeten nog de **personen zonder wettelijk verblijfsstatuut** worden toegevoegd, van wie het aantal eveneens onbekend is.

Met betrekking tot hospitalisaties tonen de gegevens van de ziekenhuizen aan dat 0,6 % van de ziekenhuisopnames ten laste zijn van een OCMW; voor 3,7 % worden de kosten door geen enkele verzekering of gelijkaardige tussenkomst gedekt^[120].

De Europese onderdanen die niet tewerkgesteld zijn in België en die normaal gezien aangesloten zijn bij een ziekteverzekering in hun eigen land, moeten de totale kost voor gezondheidszorgen voorschieten om vervolgens een terugbetaling aan te vragen. Dit is een belangrijk obstakel voor de toegang tot gezondheidszorgen. Heel wat onderdanen uit de Europese Unie die in bestaansonzekerheid leven zijn vaak niet meer aangesloten bij een ziekteverzekering in hun land van herkomst.

Evolutie van het aantal gerechtigden op een vervangingsinkomen ten gevolge van gezondheidsproblemen

Ook andere evoluties in het Brussels Gewest in verband met gezondheid en sociale bescherming zijn interessant om te vermelden als context voor dit hoofdstuk.

Tussen 2005 en 2015, steeg het aandeel personen met een **invaliditeitsuitkering** (onder de werknemers) in het Brussels Gewest van 6,3 % naar 7,3 % voor de 18-65 jarigen^[121].

Op tien jaar tijd, steeg het aantal **personen met een uitkering voor personen met een handicap** van 18 545 personen in 2005 naar 24 166 in 2015^[122].

Deze evoluties illustreren dat op tien jaar tijd, een stijgend aantal Brusselaars beroep doen op hun recht om minder zware

gezondheidskosten te hebben en/of om te leven van een minimuminkomen in het kader van erkende en gecontroleerde gezondheidsproblemen. Deze stijging kan verklaard worden door verschillende factoren (demografisch, opname van het recht, de wetgeving, door een toenemend aantal personen die er nood aan hebben ...).

De behoeften op vlak van gezondheid voor personen in bestaansonzekerheid en armoede

Ondanks deze inperkingen van de zorgkosten blijven personen in bestaansonzekerheid en armoede geconfronteerd met een gebrek aan financiële middelen en met een aantal niet-financiële obstakels.

Ondanks een stijging van de dekking en opname van bepaalde rechten die de toegang bevorderen, ziet een deel van de mensen af van geneeskundige zorgen.

De sociale bijstand van het OCMW vervolledigt de terugbetalingsregelingen voor medische zorgen. Op 1 januari 2014 ontvingen 4 880 personen hulp van het OCMW bij het betalen van medische zorg (waar er een tussenkomst is van de federale overheid), waarvan 3 540 onder het statuut van dringende medische hulp (voor personen die illegaal in het Brussels Gewest verblijven)^[123]. Deze aantallen zijn relatief stabiel sinds 2008.

De versnippering van de bevoegdheden tussen de verschillende beleidsniveaus in het Brussels Gewest, maakt dat de mogelijkheden weinig transparant zijn voor de burgers en de zorgverstrekkers. Daarnaast worden er zware administratieve procedures opgesteld om misbruik tegen te gaan maar die ten koste gaan van efficiëntie en de dienstverlening, dit wordt ook onderstreept door Ri de Ridder in het besluit van het groenboek (Suijkerbuijk, 2014).

E3 PROBLEMEN DIE TIJDENS HET KWALITATIEF ONDERZOEK AAN BOD ZIJN GEKOMEN

De verhoogde tegemoetkoming voor begunstigden van de ziekteverzekering (RVV) was het uitgangspunt bij de besprekingen om voorbeelden van gezondheidsgerelateerde problemen en situaties van sociale onderbescherming te identificeren. Tijdens die gesprekken kwamen ook probleem-situaties over andere rechten en statuten (medische hulp, vergoedingen voor arbeidsongeschiktheid, tegemoetkoming voor personen met een handicap, enz.) aan bod.

[120] Minimale Ziekenhuisgegevens, jaar 2014, berekening Observatorium voor Gezondheid en Welzijn

[121] Bron : RIZIV, berekeningen Observatorium voor Gezondheid en Welzijn. Voor meer info: Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel (2016), Invaliditeit in het Brussels Gewest, Gezondheidsindicatoren van het Brussels Gewest.

[122] FOD Sociale Zekerheid.

[123] Bron: POD Maatschappelijke Integratie. De meest recente beschikbare cijfers voor het aantal begunstigden van de medische hulp op de website van de POD Maatschappelijke Integratie is 2014, omdat sinds 2014 de facturatie van de ziekenhuiskosten gebeurt via MediPrima.

Remmen op de opening van het recht op een verhoogde tegemoetkoming

Zowel de bevroegde burgers als de actoren van het terrein beschouwen het statuut "Verhoogde tegemoetkoming" globaal als positief, omdat het geneeskundige zorg op die manier tegen een lager tarief toegankelijk maakt.

Ondanks de wijzigingen met betrekking tot de toekenning van het statuut "Verhoogde tegemoetkoming" die de toekenning ervan moeten vergemakkelijken, wezen heel wat personen en actoren nog op struikelblokken. Globaal genomen sluiten deze vaststellingen aan bij die van het Steunpunt tot bestrijding van de armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting uit 2009 inzake het verkrijgen van een equivalent statuut (OMNIO):^[124]

- **statuut weinig bekend;**
- **steeds complexere wetgeving;**
- **ingewikkelde administratieve formaliteiten;**
- **hindernissen voor een automatische toekenning;**
- **de discrepantie tussen de realiteit zoals de mensen die beleven en die waar de wet rekening mee houdt** (Steunpunt tot bestrijding van de armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2009).

Bovendien **beschikken nog niet alle mutualiteiten over procedures om verzekerden te informeren dat ze mogelijk in aanmerking komen.**

DOOR DE PERSONEN IN EEN SITUATIE VAN SOCIALE ONDERBESCHERMING

Voor mensen die zich in een situatie van sociale onderbescherming bevinden is de "mutualiteit" soms al wat hen nog rest als recht.

Ach ja, ik had geen rechten, ik had niets, op dat moment had ik recht op niets, dus ik was gehospitaliseerd, ik zweefde tussen leven en dood ... Ik had nog de mutualiteit. Gelukkig, gelukkig had ik nog recht op de mutualiteit.

Situaties van sociale onderbescherming kwamen ook aan bod in onze gesprekken met personen die geen enkele dekking van gezondheidszorg hadden, die er niet in slaagden er een te krijgen, die er nooit een hadden of die die hadden verloren.

De toekenning van de verhoogde tegemoetkoming mag dan wel steeds meer geautomatiseerd verlopen, bij de gebruikers en een aantal actoren die we hebben ontmoet bleek toch dat **men vaak op de hoogte moet zijn, de verhoogde tegemoetkoming moet voorgesteld krijgen of aanvragen, om ervan te kunnen genieten. De termijn om alle nodige documenten en attesten^[125] te verzamelen kan voor heel**

[124] Dit statuut is sinds 2014 samengevoegd met het statuut "Verhoogde tegemoetkoming".

[125] Om het statuut 'verhoogde tegemoetkoming' te verkrijgen moeten behalve een verklaring op erewoord, ook een aanslagbiljet via de FOD Financiën worden voorgelegd en daarnaast ook alle bewijsstukken van inkomen zoals loonfiches, boekhouddocumenten met daarop de inkomsten als zelfstandige, attesten van het betaalorgaan van de werkloosheidsuitkeringen, bankuittreksels, attest van

wat personen met een slechte gezondheid, die minder mobiel zijn, die de taal niet beheersen, die geen informele steun krijgen, ... te kort zijn.

Voor de gebruikers is, behalve de kostprijs van de gezondheidszorg (Revil, 2012) de onduidelijkheid in hoe die bepaald wordt een belangrijke rem om er beroep op te doen.

De toegang tot de gezondheid is over het algemeen zeer ondoorzichtig omdat je nooit weet of je arts al dan niet geconventioneerd is, wanneer, wat? We weten allemaal wat het ongeveer is. Maar in de praktijk weet je niet wat je gaat betalen.

Toekenning, behoud van het recht op de verplichte verzekering en risico op bestaansonzekerheid

Te lange en beperkende wachttijd

Om in aanmerking te komen voor de verhoogde tegemoetkoming moet de persoon eerst al recht hebben op terugbetalingen in het kader van de verplichte verzekering. Een gebruiker had het over de verplichting om een stage te doen, vooraleer hij in aanmerking kwam voor de terugbetaling van de gezondheidszorg en recht te hebben op het statuut van 'verhoogde tegemoetkoming'. Deze stageperiode kan belastend zijn wanneer de zorgen dringend nodig zijn.

Je schrijft je in bij de mutualiteit en dan moet je een stage van 6 maanden doen. Dat vind ik al niet normaal. Als je gedurende die 6 maanden ziek valt, word je niet terugbetaald, terwijl je intussen wel je bijdragen betaalt. Er zijn ook zorgen die echt duur zijn.

Om zijn rechten te verkrijgen of te behouden, of om te worden terugbetaald, is de verzekerde, ziek of gehandicapt, per definitie niet altijd in staat de gevraagde formaliteiten te vervullen, vooral als hij geen ondersteuning tot zijn beschikking heeft. Het is contradictoerisch heel wat documenten te moeten verzamelen om een situatie te bewijzen, net op het ogenblik waar de gezondheid het laat afweten.

Een persoon die al kwetsbaar is riskeert in de bestaansonzekerheid terecht te komen wanneer hij ziek is of het slachtoffer van een ongeval en medische zorgen nodig heeft. Dit risico is des te hoger wanneer de zieke niet in orde is met zijn verzekering, aangezien de formaliteiten niet kunnen worden afgehandeld.

De gebruikers wijzen op een reëel probleem van een tekort aan financieel toegankelijk vervoer wanneer men in slechte gezondheid verkeert en zich moet verplaatsen naar zorgverstrekkers of naar de instellingen van de sociale zekerheid.

In het ziekenhuis heb ik verschillende keren gevraagd of ze mij de kosten terugbetaalden wanneer ik mij met de taxi kwam laten verzorgen. Men heeft me twee keer nee geantwoord.

de RVP, ... , maar ook eventuele attesten van onroerende inkomsten (kadastraal inkomen, verhuurd vastgoed, ...), roerende inkomsten (attesten van de bank, de verzekering, ...) en van andere inkomens (bewijs van de kinderbijslag, uittreksels van alimentatiegeld, ...).

Gebruikers die noch een ziekteverzekering, noch een domicilie hebben, zitten in een impasse, aangezien het hebben van het ene recht een voorwaarde is voor het bekomen andere: geen zorgprestatie zonder mutualiteit, geen mutualiteit zonder domicilie en geen referentiedomiciliëring mogelijk zonder ziekte-attest, waarvoor een medische dekking een voorwaarde is.

“U zegt me dat uw broer ziek is, dat hij psychotisch is maar dat geen enkel medisch attest dat bewijst”. Dus ik zeg ja, dat klopt, ik heb het bewijs dat we bij twee psychiaters vertrokken zijn, dat ze hebben bevestigd dat ze hem niet wilden behandelen zolang zijn mutualiteit niet in orde was, ook al betaalden we het globale bedrag van de factuur. Maar zij wilden niet in dat proces stappen. Hij moest tenminste in orde zijn met zijn mutualiteit.

Dit soort situaties van uitsluiting van rechten kunnen de geestelijke gezondheid van bepaalde gebruikers of van naasten van de gebruikers, **schaden**. Woede, stress, angst, depressie zijn soms het gevolg van de facto geblokkeerde situaties, die als eindeloos of zinloos worden ervaren. Verschillende gebruikers die in een cyclus zitten om rechten te verkrijgen of opnieuw te verkrijgen, zien het niet meer zitten.

Ja, er is sprake van woede ... Het is ... Er is echt sprake van woede. Ik heb de indruk dat we niet ziek mogen zijn, ik mag niet, ... Ik mag niet ziek zijn, ik mag niet moe zijn, overal moeten we ons rechtvaardigen, zelfs bij ziekte.

Effectiviteit van de rechten en administratieve verwerking tijdens hospitalisaties

De ziekenhuizen hebben een belangrijke rol in termen van effectiviteit van de rechten en schuldpreventie.

Wanneer iemand wordt gehospitaliseerd helpen **de maatschappelijke assistent en het ziekenhuispersoneel** er mee voor zorgen dat de rechten van de patiënt na zijn verblijf worden gerespecteerd. De **interne coördinatie van het ziekenhuis** met betrekking tot het dossier (informatiebeheer, kostenvolume, facturatie in functie van de situatie van de persoon, ...) **en de externe coördinatie** (naar een OCMW, naar een revalidatiecentrum, naar de instellingen van de sociale zekerheid) zijn fundamenteel in termen van behoud van rechten (administratieve verklaringen, nieuw statuut, verandering van statuut, ambulante zorgen, ...) of preventie van bestaansonzekerheid.

Het rekening houden met het statuut en de verzekering voor geneeskundige verzorging is uiterst belangrijk voor het vervolg van het parcours van een gehospitaliseerd persoon. Het beheer van zijn dossier tijdens en na het ziekenhuisverblijf kan administratieve problemen en risico's op schulden achteraf vermijden. Soms is het moeilijk om te weten te komen wat een verblijf zal kosten.

Ik heb vijf dagen in het ziekenhuis verbleven, heb het ziekenhuis verschillende keer de vraag gesteld wat dit me zou kosten aangezien ik bij het OCMW was. Niemand kon me een exact antwoord geven. Bij de opname en ook elders zeiden ze me dat alles goed zou verlopen, dat de dubbele kamer me niet meer dan 5 à 6 euro per dag zou kosten, en dat ik voor de operatie zo'n 150 zou moeten betalen.

Hospitalisatie, gezondheidszorg en schulden

Achterstand bij de betaling van de facturen, en met name ziekenhuisfacturen, kan oplopen. Deze facturen, met hoge verwijlintersten indien ze niet tijdig worden betaald, verhogen het risico op schulden. **Verschillende gebruikers stelden dat ze na het factureren van gezondheidszorg, (soms aanzienlijke) schulden hadden opgebouwd.**

Een ziekte of gezondheidsproblemen kunnen leiden tot een situatie van onderbescherming en armoede tegelijk. De situaties van onderbescherming volgen elkaar op.

Wij, omdat we van afkomst Fransen zijn en we nooit de Belgische nationaliteit hebben aangevraagd, ook al wonen we sinds de jaren '70 in België, hebben er geen recht op. Voor de anderen is het gratis maar niet voor ons. En voor de transplantatie van 100 000 zijn ze uiteindelijk gezakt naar 50 000, en van die 50 000 hebben ze er nog iets afgedaan, ik moest dus minder betalen. Maar het moest toch, dus hebben we gas, elektriciteit en verwarming geschrapt en om te eten, ging ik kratten halen op de markt in Anderlecht, totdat ik te weten ben gekomen dat we gratis voedselpakketten konden krijgen.

Bij een acute ziekte stemmen sommige mensen soms in met behandelingen, die ze zich financieel niet kunnen veroorloven.

Het moest heel snel gaan omdat we plots beseften dat hij met een kanker in het laatste stadium zat en dat de klassieke behandelingen veel te lang zouden duren. Daarvoor was een heel gespecialiseerde en heel dure behandeling nodig en wij (het is onze fout), wij hebben ermee ingestemd maar we hebben dat gedaan zonder dat we een voldoende sociale dekking hadden.

De kosten voor de geneesmiddelen die ten laste van de begunstigden overblijven, vormen vaak een struikelblok.

En daar herbegint het dan weer, omdat ik net nog een hartinfarct heb gehad, en ik moet pillen nemen. Die kosten 200 € per doos en momenteel weigert de mutualiteit omdat ik reeds met een bypass zit.

Vervangingsinkomen en het opsporen van fraude

Talrijke gesprekken gingen over problemen met de invaliditeitsuitkering en andere vervangingsinkomens die een verlies van inkomen moeten compenseren. **Het bedrag van de uitkeringen is meestal ontoereikend om alle kosten voor de gezondheidszorg die ten laste van de begunstigden blijven mee te betalen** (Steunpunt tot bestrijding van de armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013).

In slechte gezondheid verkeren en zijn recht opbouwen, behouden of ervan worden uitgesloten

Steeds meer mensen lijken ergens “tussen twee rechten” in te zitten (cf. deel III). **Eerst worden ze van een statuut uitgesloten (werkloosheid, ziekte, invaliditeit, ...) en kampen ze met (ernstige) gezondheidsproblemen, daarna komen ze niet of niet meer in aanmerking voor een ander recht of statuut. Deze mensen wachten op een administratieve beslissing** (DG Personen met een handicap, OCMW, verzekering, mutualiteit, ...) **of op een mogelijkheid** (aangepaste betrekking, ...). Een deel van de personen die van deze statuten wordt uitgesloten moet een aanvraag doen bij de

DG Personen met een handicap of bij het OCMW, zonder zeker te zijn om te worden erkend (cf. deel III).

Die mensen zijn dus uitgesloten van de werkloosheid en zijn in een eerste fase doorverwezen naar de mutualiteit. Daar zeiden de adviserende geneesheren "ach nee, wat men de vorige staat noemt, een persoon zonder verdienvermogen dus, dan is het niet aan de mutualiteit om tussen te komen". (...) Er is geen vermogen omdat, om door de mutualiteit te worden vergoed, er vooraf een verdienvermogen moet zijn en dat verdienvermogen moet men aantonen. Ze werden allemaal doorverwezen naar de algemene directie personen met een handicap, waar we ook al hebben vastgesteld dat erkenningen soms werden geweigerd.

Er wordt gewezen op een recente verschuiving van een hulprelatie naar een relatie van controle. Mensen met het statuut van invalide moeten steeds vaker langs bij de controlearts, waarbij steeds strengere criteria worden gehanteerd om ze weer aan het werk te krijgen. Bepaalde geneeskundige controles zijn voor de gebruikers echte beproevingen, waarbij een oordeel over hun gezondheidstoestand wordt uitgesproken. Indien de ziekte of de handicap niet flagrant is wordt de rechtvaardiging die moet ingebracht worden, tegen de twijfel van een deskundige in, een ware psychologische beproeving, die het zelfbeeld en het statuut als zieke of invalide doet wankelen.

"Maar ik kan niet werken, hoe wilt u dat ik in mijn toestand ga werken?" Maar ze begreep niet in welke staat ik mij bevond. En daarop zegt ze me "maar ik zie niet dat u ziek bent, ik zie dat het u goed gaat, u kunt het werk hervatten". Ik ben begonnen wenen, ik zat heel diep. Ik ben toen flauwgevallen.

Recente hervormingen maken werk van een re-integratietraject bij de werkgever van zieke personen. Werkgevers kunnen echter geneigd zijn die re-integratie te vermijden, indien de werkpost moet worden aangepast of het aantal uur moet worden verminderd. Een re-integratietraject bij de werkgever is slechts zelden een optie (Atelier des droits sociaux, 2016).

Administratieve fouten

Gebruikers maken melding van administratieve fouten waar zij slachtoffer van zijn. Het gaat dan om overlappings of foute informatie (niet geactualiseerd, ...) door een van de instellingen van de sociale zekerheid. Vaak gaat het om gezinssituaties, de statuten en de periode tijdens dewelke de persoon gedekt is, de periode tijdens dewelke de persoon een statuut heeft gehad (ziekte, arbeidsongeschiktheid, ...). Dit kan soms leiden tot het terugvorderen van onterecht betaalde bedragen of automatische inhoudingen op maandelijkse vergoedingen. Meestal weten de personen zelf niet wat ze vergeten zijn te doen, dat er een fout is gemaakt of wat ze moeten aangeven.

En dan, toen ik opnieuw moest worden geopereerd, ben ik bij de mutualiteit langsgedaan. Ik heb alle documenten binnengebracht die ik moest binnenbrengen, ik heb de vakbond verwittigd dat ik op de mutualiteit stond, waarop men me zei: "ja, het is in orde, alles is in orde" (...) Ik ben mijn vergoeding blijven ontvangen maar ik was het niet die de blunder heeft begaan, het is de dame die haar werk niet heeft gedaan! Na bijna een jaar heeft de RVA me om een terugbetaling gevraagd, een bedrag dat ze me onterecht hebben uitbetaald van iets meer dan tweeduizend euro.

Ook fouten bij de facturatie voor de zorginstellingen of bij de terugbetaling van vergoedingen werden vermeld.

Socio-professionele kwetsbaarheid

Uit de ervaring en het parcours van personen blijkt dat de preciaire arbeidsovereenkomsten (per dag, per week, ...) bepalend kunnen zijn inzake gezondheidszorg. Deeltijds werk^[126] bijvoorbeeld volstaat niet altijd om rechten te openen in geval van ziekte of ongeval. **In een aantal situaties verkrijgen personen die werken of die voldoende hebben gewerkt om recht te hebben op een gezondheidszorgverzekering, hun rechten toch niet omdat slechts een deel van de uren is aangegeven.**

Mijn neef was kapper, hij was 4 uur ingeschreven en werkte 10 uur. Hij ging werken voor [naam van het bedrijf] en hij was 4 uur ingeschreven, dus omdat er [naam van het bedrijf] stond, zou je denken dat hij voltijds was ingeschreven! Niet dus, en hij heeft geen betaald verlof, geen eindejaarspremie en als hij ziek valt, wordt hij niet betaald. De overheid houdt zich dus wel bezig met mensen die bij het OCMW zijn, waar ze hun boodschappen doen enzovoort, maar waarom houden ze zich daar niet mee bezig? Waarom controleren ze dat niet? Ik word daar opstandig van.

Sociale dekking toegekend door de OCMW's

Toekenningstermijn van de medische kaart

Als de medische kosten worden terugbetaald dankzij de medische kaart, die soms door het OCMW wordt toegekend aan patiënten zonder verzekering die een aanvraag indienen, kan de toekenningstermijn een factor zijn die de schuldenlast kan doen oplopen.

Operaties, dat was iets van 500 €. Terugbetaald na maanden wachten. Het is niet zo dat dat direct door het OCMW wordt betaald. Eerst moeten zij dan een beslissing nemen en dan moet je nog 3, 4 maanden wachten tot ze die betaling uitvoeren. Ik heb zo een paar keer naar het ziekenhuis moeten bellen om uitstel te vragen en de situatie uit te leggen, want elke keer kwamen er herinneringskosten bij. Maar ja, ondertussen is het dus betaald.

Bovendien duurt het soms een tijdje vooraleer men effectief wordt terugbetaald (nadat men de kosten heeft voorgeschoten) of men een afspraak bij het OCMW krijgt zodat zij de kosten op zich nemen (via een attest). Dit kan tot problemen leiden als iemand onmiddellijk geneesmiddelen en/of medische zorgen nodig heeft en hij die niet kan betalen.

Zelfs voor mensen die steun krijgen van het OCMW zijn de gedane kosten niet altijd bekend, waardoor de persoon niet kan anticiperen. Gebruikers zijn trouwens nooit zeker dat ze worden terugbetaald want het OCMW kan altijd weigeren om tussen te komen.

Is dat geen mishandeling wanneer men u op een gespierde toon en zonder medelijden laat weten dat uw ziekenhuiskosten voor 99 % niet zullen worden vergoed door

[126] Ook preciaire jobs, contracten van korte duur of deeltijds werk waarvan de lichamelijke belasting gezondheidsproblemen kan veroorzaken (schoonmaak, bouw, horeca, ...) (Mazina, 2017).

het OCMW, en men u bijna verwijt niet op de hoogte te zijn van de werking van de sociale steunmaatregelen?

Een aantal personen heeft trouwens laten weten niet op de hoogte te zijn van de medische kaart bij de OCMW's, of dat men die niet heeft voorgesteld.

Toegankelijkheid en beperking van de medische zorgen tot geconventioneerde dienstverlener

Van de begunstigden van de (dringende) medische hulp van het OCMW wordt meestal verwacht dat ze enkel beroep doen op een lijst van erkende geneesheren, dienstverleners en ziekenhuizen. Die zijn evenwel niet altijd gespecialiseerd in hun pathologie (behandelingen, onderzoeken,...) en sluiten dus niet altijd aan bij hun specifieke behoeften, gezondheidstoestand of wensen.

Het OCMW heeft mij wel een medische kaart gegeven, maar die is alleen geldig voor een paar ziekenhuizen in Brussel, niet voor [naam van een ziekenhuis].

Soms is de wachttijd voor een afspraak bij een van de erkende dienstverleners (vooral bij specialisten) problematisch, rekening houdend met de hoogdringendheid van de situatie en de gezondheidstoestand.

In dat soort noodsituaties weten sommige patiënten niet altijd naar welk ziekenhuis ze mogen gaan of ze kunnen het ziekenhuis waar ze worden heen gebracht niet zelf kiezen (met de ziekenwagen, buiten bewustzijn,...), terwijl dit ertoe kan leiden dat het OCMW de tegemoetkoming weigert.

Schrik en wantrouwen tegenover de instellingen

Mensen zonder wettelijke verblijfsvergunning kunnen enkel terecht bij de dringende medische hulp (DMH). Mensen in die situatie **zien er soms vanaf DMH aan het OCMW te vragen uit schrik een bevel om het grondgebied te verlaten te krijgen** (cf. bijdrage van Medimmigrant aan Gekruiste blikken).

Deze personen leven zonder financiële steun voor de betaling van hun zorgen en kunnen zich bij gebrek aan middelen dan ook niet laten verzorgen. Ze kunnen dan ook enkel beroep doen op "humanitaire" initiatieven zoals het dispensarium georganiseerd door Dokters van de Wereld en de Brusselse huisartsen, en op laagdrempelige dienstverleners (cf. bijdragen van Dokters van de Wereld, Fedito en Medimmigrant aan Gekruiste blikken).

DOOR DE PROFESSIONELE ACTOREN

De professionele actoren die aan onze ontmoetingen hebben deelgenomen denken dat de **toegankelijkheid tot geneeskundige verzorging in België relatief is**, zelfs voor de begunstigden van de verplichte ziekte-/invaliditeitsverzekering, **gezien de kosten die ten laste blijven van gebruikers en die door mensen die in bestaansonzekerheid en armoede leven moeten worden betaald**.

Uitstellen van geneeskundige verzorging en onvoldoende terugbetalingen in het kader van de verplichte verzekering

Er werd bezorgdheid uitgesproken omtrent de toegang tot tandheelkunde en oftalmologie maar ook omtrent **de geneeskundige verzorging voor kinderen, die bijvoorbeeld geen toegang hebben tot orthodontie wegens te duur**.

Voorlopig is ons systeem van sociale zekerheid normaalgezien breed toegankelijk. Maar in de feiten is het besef dat mensen schuldproblemen krijgen omdat ze hun kosten voor de gezondheidszorg niet kunnen betalen volledig onaanvaardbaar. Dat mensen zich bepaalde geneeskundige verzorging niet kunnen veroorloven, soms zelfs primaire verzorging. (...) We hebben echt problemen met de toegankelijkheid.

Als de financiële, materiële of sociale middelen beperkt zijn, is de toegang tot geneeskundige verzorging is dat ook. Het deel van het beschikbare inkomen (vooral in de Brusselse context waar een groot deel van het inkomen naar huisvesting gaat) **en de mechanismen die de financiële toegankelijkheid van de geneeskundige verzorging moeten bevorderen lijken ontoereikend, en zeker voor bepaalde bevolkingsgroepen. Het uitstellen van geneeskundige verzorging blijkt een fundamenteel mechanisme te zijn in het niet beroep doen op verzorging.** De financiële barrières en de schuldenlast van personen als gevolg van gezondheidsprestaties lijken toe te nemen. Als reactie gaan patiënten geneeskundige verzorging uitstellen, met soms dramatische gevolgen door **een eventuele verslechtering van de pathologie**. Op zijn beurt zorgt dit dan voor hogere kosten achteraf voor zowel de patiënt als de collectiviteit. Deze kosten zijn vaak het gevolg van een opname op spoed of een hospitalisatie, omdat niet tijdig toegang kon worden verkregen tot geneeskundige verzorging in de eerste lijn (Herscovici, A, 2010) (aangehaald door het Steunpunt tot bestrijding van de armoede, 2014).

Dit **uitstellen van geneeskundige verzorging** doet zich op alle socio-economische niveaus voor maar **het neemt gradueel toe naarmate het inkomensniveau daalt** (Drieskens 2015). Vermoedelijk komt het het vaakst voor bij de meest kwetsbaren zoals jonge kinderen, zieken, ouderen, personen die hier illegaal zijn of wel legaal maar die er niet in slagen een minimale geneeskundige dekking te verkrijgen, of personen die in slechte materiële levensomstandigheden leven. Deze groepen worden evenwel moeilijk bereikt met de enquêtes bij de algemene bevolking. **Daardoor blijft een groot aantal mensen dat geneeskundige verzorging effectief uitstelt vermoedelijk onder de radar.**

Ook het deel van de bevolking dat net boven de barema's zit om in aanmerking te komen voor een verhoogde tegemoetkoming kan op vlak van gezondheid in een situatie van sociale onderbescherming terecht komen. Die personen hebben soms nog minder mogelijkheden om beroep te doen op geneeskundige verzorging of om onverwachte facturen voor verzorging te betalen (omwille van hun uiterst beperkt budget en omdat de kosten minder goed worden terugbetaald). **De drempel effecten hebben zware gevolgen inzake gezondheidszorg.**

Hospitalisatie en risico om schulden te maken

Net als de mensen die in een situatie van sociale onderbescherming leven zelf, hebben ook de actoren gewezen op het **risico om schulden te maken tijdens een hospitalisatie**. Alleenstaanden, die een lichamelijke of geestelijke handicap hebben, kunnen de facturen uit het dagdagelijkse leven niet langer betalen, waardoor de betalingsachterstand oploopt, wat op zijn beurt dan weer leidt tot administratieve problemen en schulden.

Ik had een cliënte die geen schulden had, maar die plots tot over haar oren in de schulden zat nadat ze 3 maanden was gehospitaliseerd en de facturen zich opstapelden. De sociaal assistente had deze vrouw niet goed beoordeeld. Ze ontvangt wel een mooi pensioen maar doordat ze zo lang is gehospitaliseerd ... Als men gezondheidsproblemen krijgt en ook al heeft men geen financiële problemen, toch kan men zeer snel in een vicieuze cirkel terechtkomen.

Moreel oordeel

Een van de situaties die tijdens een van de focusgroepen zijn gemeld vat goed het **moreel oordeel** samen waarvan personen die met financiële moeilijkheden kampen het slachtoffer kunnen zijn, ook in de instellingen voor geneeskundige verzorging.

In feite hadden we {met} de dame een betalings-overeenkomst, ze betaalde dus haar overeengekomen deel (...) aan het ziekenhuis. Toen ze daar aankwam is de secretaresse naar haar toegekomen (...) en zei "maar mevrouw x, u mag hier niet zijn want u heeft uw facturen nog niet betaald, nietwaar", en dat in het bijzijn van iedereen.

Bovendien zijn de formaliteiten voor een terugbetaling of om een voorschot van het OCMW te krijgen zeer omslachtig, en soms onhaalbaar of vernederend voor personen met gezondheidsproblemen.

Rol van de mutualiteiten

Er werd veel commentaar gegeven op **de acties en dienstverlening van de mutualiteiten**. Enerzijds viel er positieve kritiek te horen richting de sociale diensten van de mutualiteiten. Ze helpen bijvoorbeeld bij een administratieve regularisatie, onderzoeken mogelijkheden om rechten toe te kennen, verzekeren personen die van de werkloosheid zijn uitgesloten of arbeidsongeschikt zijn en helpen om hun rechten terug te krijgen als ze die verloren hebben. **In die zin zorgen die diensten ervoor dat de rechten effectief worden en op die manier helpen ze mensen.**

Anderzijds klonk er ook negatieve kritiek naar bepaalde actoren aan de loketten van de mutualiteiten, omdat ze soms **al te beperkte of foute informatie** geven. Deze tekortkoming leidt ertoe dat mensen niet op de hoogte zijn, geen aanvraag indienen of dat hun situatie erop achteruitgaat.

De **actoren hebben gewezen op het systeem dat almaar complexer wordt en op het gebrek aan kennis bij hun eigen diensten of die van hun partners**. De opeenstapeling van situaties, mogelijkheden en de permanente evolutie van de wetgeving zorgen ervoor dat hun taak om volledige en correcte informatie te verstrekken, soms heel moeilijk is.

Niet-voorstellen

De terreinactoren hebben ook melding gemaakt van situaties waarbij verschillende diensten bepaalde rechten op vlak van gezondheidszorg niet-voorstellen aan personen die in bestaansonzekerheid leven. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om **bijkomende voordelen die eigen zijn aan de mutualiteiten, die niet aan hun gebruikers worden aangeboden en dus onbekend zijn en niet gebruikt worden**. Bij een hospitalisatie zijn deze voordelen, die specifiek zijn voor elke mutualiteit, vaak niet bekend en niet gemeld aan de begunstigde, terwijl hij die bij de mutualiteiten moet aanvragen vooraleer hij ervan gebruik kan maken. De aanvullende bijdrage is dan wel verplicht, het automatisch toekennen van eventuele voordelen is dat niet.

Dit betreft ook sociale diensten of het OCMW of andere instellingen van de sociale zekerheid, die door tijdsgebrek bepaalde gezondheidszorggerelateerde rechten niet uitleggen of voorstellen.

En daarna, als ze zich opnieuw bij ons melden, een algemene dienst, zijn ze daar: "ah nee, mijn sociaal assistente heeft me niet gezegd dat ze me bijvoorbeeld konden helpen bij: het verkrijgen van een medische kaart of om mijn ziekenhuisfacturen te betalen". Ik denk dat het door tijdsgebrek is.

Complexiteit, geen kennis, niet-begrijpen

De actoren wezen op de **steeds grotere complexiteit van ons sociale zekerheidssysteem**. Rekening houdend met patiënten die onbekend zijn met de taal, het land, hun rechten, en dit binnen een context van een constant evoluerende reglementering, moet het werk steeds opnieuw worden overgedaan.

Het is verbazend in welke mate men het recht moet kennen om het te begrijpen [het Handvest van de sociaal verzekerde], een instrument dat een schoolvoorbeeld moet zijn van toegankelijkheid en overzichtelijkheid... (...) We moeten ook vaststellen dat elke wettelijke of reglementaire wijziging nieuwe informatie impliceert (...). Net als Sisyphus zullen ook de instellingen van de sociale zekerheid hun steen informatie altijd moeten blijven vooruitduwen ..." (Lekane et al., 2016)

Sommige laaggeschoolde personen, nieuwkomers met zware lichamelijke of geestelijke pathologieën, hebben het moeilijk de administratieve regels die hen worden opgelegd om "recht te hebben" te begrijpen en ze vervolgens op te volgen. Bovendien hebben de besparingen die de mutualiteiten zijn opgelegd, volgens de actoren, als gevolg dat de informatie die proactief naar de begunstigten wordt opgestuurd, wordt beperkt.

Ze hebben de aanvraag voor de verhoogde tegemoetkoming uitgebreid naar twee maanden maar ze moeten eerst komen, weten dat het bestaat, ze ontvangen papieren, ze moeten die invullen, ondertekenen, ... Laat ons het zo stellen, zelfs als men het weet is dit niet evident. En wat mijnheer zei is ook waar: waar we iemand die op invaliditeit viel voordien automatisch de aanvraag voor de verhoogde tegemoetkoming opstuurden, is dat nu voorbij, papierbeperkingen sinds enkele jaren.

De **voorzieningen, rechten en specifieke diensten voor zieken zijn niet altijd bekend bij de andere actoren die ervoor verantwoordelijk zijn.**

Voor personen met een arbeidsongeschiktheid of die invalide zijn, die in aanmerking komen voor een opleiding, is er een jaar geleden een akkoord gesloten, de personen die bij Actiris of Bruxelles-Formation werken, hier ging het om Bruxelles-Formation, weten niet dat deze mogelijkheid bestaat, terwijl ze geacht worden die net te faciliteren.

De opening op het recht op terugbetaling van de gezondheidszorg staat niet gelijk met een opening van het recht op vervangingsinkomens in geval van arbeidsongeschiktheid of invaliditeit, ook al worden beide diensten door dezelfde gesprekspartner, "de mutualiteit" beheerd. Zowel verzekerden als verzekeraars raken er soms niet meer aan uit.

Bovendien is het zodanig uitgebreid dat we er niet meer aan uit raken. Ook het niet-voorstellen, dat klopt en is gedeeltelijk, toegegeven, te wijten aan ons personeel omdat het allemaal zo veel is ...

De deelnemers aan de focusgroepen hadden het tevens over **het probleem van de daling van het aantal geconventioneerde geneesheren en het gebrek aan informatie aan gebruikers hieromtrent. De gebruikers begrijpen het systeem van geconventioneerde en niet-geconventioneerde dienstverleners niet goed.**

Ze leggen het niet uit! Je gaat er heen en ze zeggen: "ah, 35 euro" terwijl het elders 25 euro of 22 euro is.

Flottere opening van de rechten

Om de dekking van de gezondheidszorg door de sociale zekerheid uit te breiden naar zoveel mogelijk gebruikers, werd de opening van het recht op verplichte sociale zekerheid vereenvoudigd. **De regels om deze rechten te kunnen behouden blijven evenwel beperkend. Na twee jaar worden de personen die op basis van hun statuut of via betaling van bijdragen het behoud van hun recht niet hebben kunnen aantonen, potentieel uitgesloten van hun dekking door de verplichte ziekteverzekering.**

Waarom uitsluiting van de rechten? Omdat er momenteel inzake mutualiteit bijvoorbeeld veel categorieën [zijn]. Het volstaat om de mutualiteit te zeggen, ik ben in orde bij de gemeente, ik ben ingeschreven, en hopla, uw rechten worden gedurende twee jaar geopend, maar dan na die twee jaar, is de schade amper te overzien.

Personen die dat soort uitsluiting van rechten doormaken zijn bijvoorbeeld zelfstandigen die hun sociale bijdragen niet hebben betaald, personen die in instellingen verblijven, personen die de mogelijkheid, of de lichamelijke of geestelijke middelen niet hebben om documenten voor te leggen waaruit hun statuut blijkt.

Zelfstandigen

Er werd op gewezen dat het stelsel voor zelfstandigen zeer onrustwekkende en vaak onzichtbare situaties van sociale onderbescherming in de hand werkt. Door de intervenanten van de mutualiteiten werd aangegeven dat ze soms gewrongen zitten tussen hun rol van verzekeraar en de prioriteiten van een

instelling die binnen een reglementair kader vergoedingen toekent.

Maar de uitsluiting van het recht kan u zeer snel overvallen wanneer u zelfstandige bent. Indien u bijvoorbeeld eind 2015 uw sociale bijdragen 2013 niet hebt kunnen betalen, dan wordt u vanaf 1 januari 2016 gedurende 2 jaar uitgesloten van de gezondheidszorg. (...) Indien [de persoon] die niet tegen de 1^{ste} januari 2016 heeft betaald, dan wordt die voor twee jaar uitgesloten van de gezondheidszorg. (...) Hoe kan zo een gebruiker zich verantwoorden? "Ik heb geen geld"? De persoon kan zelfs niet zeggen dat hij op dat moment niet in staat was de nodige stappen te zetten en bepaalde [vrijstellingen] te vragen ... Nee, nee.

Sommige actoren gaan ervan uit dat heel wat zelfstandigen in die situatie zitten, ook vreemdelingen, van wie de voorwaarde om hier te verblijven het werk is en die instemmen met dit statuut om hun inzetbaarheid te verhogen maar die dan ook geen rechten kunnen opbouwen (soms ook niet voor hun gezin) op een gezondheidszorgverzekering.

(...) het klopt dat heel wat zelfstandigen bellen voor schuldbemiddeling en die zijn uitgesloten van elk recht omdat ze een betalingsachterstand hebben op vlak van sociale wetten.

Vervangingsinkomen en strengere controle of mensen al dan niet in aanmerking komen

Voor een deel van de begunstigen is het opnemen en afhandelen van de formaliteiten om een vervangingsinkomen te verkrijgen een waar hindernissenparcours. Om te beginnen moet de begunstigde aanvragen dat hij ziek is en het etiket **aanvaarden dat dat statuut vaak opgekleefd krijgt** (beeld van zieke, invalide, gehandicapte, ...). **De confrontatie aangaan met de medische expertise** waarbij de gezondheidstoestand zal worden beoordeeld en vaak in twijfel wordt getrokken is evenmin makkelijk, vooral wanneer de ziekte niet zichtbaar is of ze niet op basis van geformaliseerde onderzoeken kan worden aangetoond. Sommigen **zien daar liever vanaf, dan zich te moeten rechtvaardigen voor hun beperkingen en (opnieuw) een onderzoek te moeten ondergaan.** Eens de aanvraag om erkenning is ingediend om een statuut te verkrijgen, in dit geval een statuut van gehandicapte, zijn de bureaucratische hindernissen die sommigen moeten overwinnen, zeer grote struikelblokken.

Ik zei: "Luister mevrouw, hier mag het wel ophouden. Ik ben tot hier gekomen en heb het verslag van het ziekenhuis meegebracht, de onderzoeken die hij heeft ondergaan, de opvolgingen, zijn parcours sinds 8 jaar tot op vandaag, en u vertelt me nu dat u het verslag niet heeft ontvangen, dat u niet op de hoogte bent, hoe wilt u dan dat het met mijn zoon vooruitgaat?"

Meer administratieve rompslomp, controle

Voor verschillende vervangingsinkomens die met de gezondheidstoestand te maken hebben (ziekte, ongeschiktheid, invaliditeit, handicap, ...) maken de actoren melding van **"grensgevallen" waarbij een herevaluatie van de gezondheidstoestand leidt tot uitsluitingen, terwijl het gezondheidsprobleem blijft bestaan.** Deze situaties zorgen ervoor dat personen "geen statuut" hebben of "tussen twee statuten in" zitten. Ze hebben dan ook geen andere keuze dan

zich tot het OCMW te richten. Met de talrijke hervormingen van de sociale bescherming en de ontwikkeling van een activeringsbeleid lijken dit soort situaties zich sinds 2012 alsmat vaker voor te doen (cf. deel III).

Een aantal mensen, zoals **personen met psychische aandoeningen** die langdurig werkloos waren, werd een tijdlang vrijgesteld van het actief zoeken naar werk en combineert de werkloosheidsuitkering met een erkenning van handicap. In het kader van het activeringsbeleid werden de meesten progressief aangespoord om een baan te gaan zoeken en wanneer ze daar niet in slaagden is een aantal van hen uitgesloten. Die mensen moeten dan beroep doen op andere uitkeringen (invaliditeit, handicap, leefloon) maar in die gevallen zijn de gevallen van non take-up (door gebrek aan kennis en door de omslachtige procedures) en van mensen die er niet langer recht op hebben frequent. Die personen zitten immers vaak op de grens van verschillende rechten, zonder aan alle criteria te voldoen.

Voor personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering werd een professioneel herinschakelingsstraject ingevoerd, dat in 2017 geleidelijk aan zal worden geïmplementeerd. Te weten hierbij dat de meerderheid van de personen met een statuut van invalide zich niet in staat acht ooit het werk te hervatten (Vancorenland et al., 2016^[127]).

In andere gevallen **duwen de controles in de strijd tegen de sociale fraude** gezinnen in de bestaansonzekerheid, door **onterecht betaalde bedragen terug te eisen na het niet-aangeven** van een inkomen, van een wijziging van een gezinssituatie, voor samenwonen, ... vaak zonder dat de begunstigden dit met opzet hebben gedaan, of soms zelfs na een administratieve fout. Soms worden invorderingsmaatregelen getroffen zonder de begunstigden er vooraf over in te lichten. Deze situaties doen zich steeds vaker voor doordat alsmat meer gebruik wordt gemaakt van de gegevens van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid (KSZ).

In een aantal tussenkomsten van het werkerterrein werd de vraag gesteld of de **gegevens van de KSZ niet systematischer zouden kunnen worden gebruikt om de rechten te activeren**. De KSZ houdt de informatie bij maar om de rechten te openen vraagt de mutualiteit toch dat de verzekerde, en al naargelang de situatie ook andere actoren (gemeente, werkgever, sociaal secretariaat, OCMW, vakbond, ...), een formulier zouden invullen.

Ik begrijp dat niet. Deze dame zegt het volgende: "[Ik werk] sinds februari en voordien was ik werkloos", dus voldeed ze volledig aan alle voorwaarden. Waarom weigert [de mutualiteit]? We begrijpen dat niet. (...) Maar er is toch de KSZ, er is zoveel informatie die ze zouden kunnen opvragen, wanneer ze zien dat ze via de inlichtingenfiches niet alles verkrijgen (...) zouden ze misschien proactiever kunnen zijn.

Orde op zaken stellen

De terreinactoren geven aan dat ze het **steeds moeilijker hebben om personen administratief terug in orde te brengen**. Dit komt zowel door de institutionele en organisatorische veranderingen binnen de verzekeringsinstellingen en sociale diensten, als door de moeilijkheden waar ze dagelijkse mee te maken krijgen. Procedures worden alsmat rigider en minder menselijk. De tijd die nodig is om orde op zaken te stellen duurt alsmat langer (en al zeker in geval van zware pathologie van de persoon):

Voordien ging dit de facto, ik denk dat de diensten [van de verzekeringsinstellingen] de middelen hadden om tijd vrij te maken voor hun aangeslotenen. (...) [Nu] zijn het vaak de diensten die de persoon op het einde van de rit opvangen omdat er voor die persoon niets meer valt te doen, die de situatie moeten rechtekken en vaak is dat uiterst moeilijk. Voordien was dat met één fax geregeld, nu daarentegen ...

Werk van de OCMW's en de sociale diensten

Medische hulp

In functie van de behoeften van hun populatie en van de middelen waarover ze beschikken kunnen de OCMW's een kosten voor de geneeskundige verzorging gedeeltelijk of helemaal voor hun rekening nemen. In een aantal noodsituaties zijn de procedures om deze steun te verkrijgen te lang of worden door de aanvragers als dusdanig beschouwd. De OCMW's worden overspoeld met aanvragen. Ook de onwetendheid of de onzekerheid over de afloop van de procedure kan het indienen van bepaalde aanvragen afremmen.

Ik herinner mij deze persoon bij wie er een fout was, een enorme fout bij de elektriciteitsfactuur (...). Op het einde word je gek en wanneer je gek bent heb je zelfs geen toegang tot een ziekenhuis omdat u moet wachten, u staat op een wachtlijst. En u heeft geen middelen dus moet er een medische kaart worden aangevraagd, die men u niet zal geven omdat het niet dringend is.

De OCMW's kunnen in bepaalde gevallen ook **een al te dure behandeling weigeren**, wat aanzienlijke budgettaire gevolgen kan hebben. Vaak is er rond een situatie wel ruimte voor een formele of informele onderhandeling tussen verschillende sociale actoren.

En ik leg de situatie dus uit en zeg "maar luister, je kunt beter je bijdragen betalen dan de ziekenhuisfacturen".

Dringende Medische Hulp

In het Brussels Gewest zorgt de **dringende medische hulp** voor heel wat spanningen door de verschillende toepassing door de 19 OCMW's. Het KCE heeft, na anderen, aanbevelingen in dit verband geformuleerd (Roberfroid et al., 2015). Er wordt nu regelmatig in overleg gegaan, waardoor soms al vooruitgang kon worden geboekt. Bij het opstellen van dit verslag liep het overleg verder om tot een gemeenschappelijk referentiekader en geharmoniseerde praktijken tussen de 19 OCMW's te komen, iets wat ook al door andere actoren wordt gevraagd (Myria, 2016).

[127] Studie uitgevoerd bij de begunstigden van de christelijke mutualiteiten.

Weigering van geneeskundige verzorging

De **weigering van geneeskundige verzorging** of het niet in staat zijn om geneeskundige verzorging aan te vragen voor bepaalde psychische aandoeningen of personen die op straat leven werd eveneens besproken. Vaak is de gezondheid van deze mensen er heel slecht aan toe. Deze mensen een dekking bieden en erop toe zien dat ze zich dagelijks verzorgen, roept vele vragen over de dagelijkse praktijk en de eventuele grenzen van het sociaal begeleidingswerk. Een zieke dakloze bijvoorbeeld heeft soms zoveel nood aan dagdagelijkse geneeskundige verzorging dat het een kwestie van leven of dood kan zijn. Deze persoon beseft dit niet, erkent dit niet of wil zich niet verzorgen. Voor die gevallen bestaat er een **systeem van begeleiding bij de geneeskundige verzorging**, waarbij straathoekwerkers de persoon op een praktische manier helpen om zich dagelijks te verzorgen: ze herinneren de persoon er bijvoorbeeld aan dat hij bij een geneesheer langs moet, houden zijn papieren bij zodat hij ze niet verliest, geven hem een hermetisch afgesloten doos met daarin zijn dagelijkse geneesmiddelen, faciliteren de coördinatie van de afspraken en van de socio-medische opvolging met de actoren, ... **De actoren houden de rechten van een persoon in stand, die zonder hun hulp in een situatie van non take-up en zonder dekking zou terechtkomen** (Slimbrouk, 2012).

Zorginstellingen die personen moeten opvangen die van hun rechten zijn uitgesloten

Over het algemeen moeten de zorginstellingen omgaan met steeds ernstigere sociale situaties, met in bepaalde gevallen een totaal verlies van rechten, en tegelijk zo goed mogelijk hun begroting onder controle houden.

Ja, ja, ik kreeg te maken met een situatie van een man die zelfstandige was en die MS had. Hij werd verzorgd in (het ziekenhuis) en op een bepaald moment heeft hij dus ook zijn recht verloren op terugbetaling van de geneeskundige verzorging. Op een bepaald moment heeft het ziekenhuis ons gezegd "luister, u vindt een oplossing voor zijn probleem van insolabiliteit, anders stoppen wij ermee".

Aantal niet-gedekte personen en ontwikkeling van laagdrempelige diensten

Een bepaald soort publiek, dat potentieel wel in orde is met de ziekteverzekering, heeft toch problemen met de toegang tot geneeskundige verzorging omwille van hun specifieke behoeften: daklozen, sekswerkers, nieuwkomers, afhankelijke personen, ... Die **personen oefenen hun rechten op geneeskundige verzorging soms niet uit om tal van redenen**: ze zijn niet op de hoogte, begrijpen ze niet, zien ervan af die uit te oefenen uit schrik scheef bekeken te worden door het verzorgend personeel, omdat ze een behandeling weigeren, omdat ze weigeren een specifieke plaats te bezoeken, omdat hen niets is voorgesteld, ... Heel wat Brusselaars zijn dus tijdelijk of voor langere tijd **"niet gedekt door rechten, vragen die niet aan, zijn uitgesloten van hun rechten of wachten op rechten"**.

Personen die op straat leven of illegale substanties gebruiken zullen er regelmatig van afzien zich te laten verzorgen uit schrik om te worden vervolgd, veroordeeld, hun rechten of vrijheid te verliezen omwille van hun strafbare gebruik (cf. bijdrage

aan Gekruiste blikken van Fedito en Dokters van de Wereld). **De instellingen verdedigen de laagdrempelige toegang en de aanpak van risicobeperking om zo mensen te kunnen opvangen en een onvoorwaardelijke geneeskundige verzorging te kunnen toedienen, door de verplichtingen bij de toegang tot de geneeskundige verzorging zoveel mogelijk te beperken en zonder de persoon te veroordelen.**

Mobiliteit

Heel wat Brusselaars kunnen zich niet verplaatsen of kunnen de verschillende locaties van geneeskundige verzorging niet bereiken (problemen met de bereikbaarheid of transport, nood aan hulp, gebrek aan middelen om de formaliteiten te regelen, ...). Die mensen zien af van geneeskundige verzorging of raken gewoon aan de verzorging die voor hen nog mogelijk is (Vignes, 2015), o.a. omwille van een gebrek aan financieel haalbaar vervoer.

Coördinatie van alle actoren van de sociale zekerheid

Het versturen van informatie over personen, de manieren van communiceren tussen alle actoren die betrokken zijn bij de toekenning van rechten op een verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en de sociale diensten die personen in bestaansonzekerheid helpen, zijn essentieel om de rechten op gezondheid effectief uit te voeren. Mutualiteiten, het RIZIV, zorgverstrekkers, het OCMW, algemene en gespecialiseerde sociale diensten, andere instellingen van de sociale zekerheid, ... zijn alle actoren van dit complexe en delicate systeem waar één ontbrekend element in een dossier kan leiden tot een toekenningsweigering.

De mutualiteit ontvangt dit zonder diagnose uiteraard maar voor het medisch attest aan de mutualiteit is er absoluut een diagnose nodig en heeft mevrouw een typebrief opgestuurd, waarin stond: onze adviserend geneesheer erkent uw ongeschiktheid niet.

E4 DISCUSSIE OVER HET NIET-KENNEN, HET NIET-VRAGEN, GEEN TOEGANG, HET NIET-VOORSTELLEN EN DE UITSLUITING OP VLAK VAN GEZONDHEID

Net zoals in de meeste andere Europese landen heeft de maatschappij ook in België geleidelijk aan werk gemaakt van solidariteitsmechanismen om de kosten van de geneeskundige verzorging te verdelen onder de burgers. Die mechanismen zijn echter niet perfect - of gaan er zelfs op achteruit - waardoor heel wat personen afzien van geneeskundige verzorging, de criteria niet kunnen nakomen of uitgesloten zijn van een dekking voor de gezondheidszorg, terwijl ze er wel recht op hebben. De terreinactoren zijn zich bewust van de problemen inzake toegang tot geneeskundige verzorging en voeren regelmatig voorzieningen in, of passen die aan. De uitgesproken doelstelling daarvan is om de geïdentificeerde problemen inzake toegang op te lossen, waartoe er soms in categorieën wordt onderverdeeld (per gezondheidsprobleem, per sector, per groep van personen, ...). Elk van die mechanismen kan op zijn beurt situaties van sociale onderbescherming veroorzaken

of door zijn eigen modaliteiten situaties creëren waarbij mensen geen beroep doen op geneeskundige verzorging.

Het eerste thema bij de groeps gesprekken tijdens de kwalitatieve enquête was het verkrijgen van het statuut van de verhoogde tegemoetkoming, om al snel te worden uitgebreid naar andere types bescherming inzake gezondheidszorg. Daaruit is gebleken dat de toekenningsvoorwaarden, de formaliteiten en de termijnen ervan, de problemen in de zorginstellingen, de mutualiteiten en andere actoren, de oorzaak zijn van talloze mechanismen die leiden naar sociale onderbescherming inzake gezondheidszorg.

Behalve de personen die zich in een erkende situatie van bestaansonzekerheid en armoede bevinden, tekenen er zich in de analyse twee groepen af van personen die in een situatie van “verborgen bestaansonzekerheid” leven op vlak van gezondheidszorg:

- **actieven in bestaansonzekerheid** (deeltijds werk, regelmatige overstap van werk naar werkloosheid, uitzendwerk, ...)
- **personen met het statuut van zelfstandigen** in financiële moeilijkheden, sociaal onderbeschermd omwille van het bedrag van de sociale bijdragen die ze moeilijk kunnen betalen, ofwel door het onzekere karakter van hun inkomsten, ofwel doordat ze na een ziekte arbeidsongeschikt zijn.

De ziekteverzekering en de stijging van het aantal personen gedekt door de verhoogde tegemoetkoming versterken de sociale bescherming. Overigens is de dekking van de gezondheidszorg een relatief stabiel recht in vergelijking met de andere hier aan bod gekomen prestaties. Deze dekking komt echter vaak in het gedrang bij een verandering van hoedanigheid en een overstap van één statuut naar een ander of in geval van uitsluiting van een recht of van opsluiting, wat soms leidt tot niet altijd begrepen of nageleefde administratieve formaliteiten, of tot aanzienlijke wijzigingen van verschuldigde bijdragen.

De verschillende instellingen en bevoegdheidsniveaus hebben de laatste jaren maatregelen getroffen om de toegang tot geneeskundige verzorging te vergemakkelijken (Suikerbuijk 2014). Deze verschillende ingrepen zijn telkens weer versterkt of verzwakt door andere opeenvolgende maatregelen. De laatste gezondheidsenquête wees op een stabilisering, en zelfs een daling van het aantal personen dat verklaart af te zien van geneeskundige verzorging in België, en dit in de drie Gewesten en voor alle inkomensniveaus (Drieskens 2015). Uit de meest recente studies (EU SILC 2014, 2015, 2016) zijn weer meer gevallen van uitstel van de geneeskundige verzorging gebleken. Momenteel wordt werk gemaakt van de invoering van maatregelen om de toegang te vergemakkelijken zoals het organiseren van de gegevensstromen om de verzekerden te identificeren die in aanmerking komen als rechthebbenden van een verhoogde tegemoetkoming.

Andere maatregelen zullen de toegang tot geneeskundige verzorging en gezondheid beperken, zoals de verhoging van het remgeld voor bepaalde geneesmiddelen, de verstrenging van de toegang tot de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, ... De gevolgen van andere maatregelen zijn momenteel moeilijk in te schatten, met name op vlak van maatregelen

die zijn overgeheveld naar de Gemeenschappen na de zesde Staatshervorming zoals de revalidatieovereenkomsten, het fonds Impulso, ... (cf. bijdragen van de vakbonden aan Gekruiste blikken).

Niet-kennen

Heel wat mensen kennen de sociale wetten inzake gezondheid niet. Zo zijn ze niet op de hoogte van de voorwaarden om verzekerd te zijn, van de barema's, de bedragen van de vergoeding, de toekenningsvoorwaarden voor de medische kaart, de uitkeringen voor invaliditeit, handicap, ziekte, ... Deze gebrekkige kennis heeft ook betrekking op de verhoogde tegemoetkoming. Of dit publiek de nuttige informatie ontvangt, hangt vaak van het toeval af. Meer dan een ander publiek, krijgt het die ook vaker via informele netwerken. Bovendien en ondanks de proactieve aanpak van de mutualiteiten via brieven en brochures, gaan heel wat aangeslotenen er nog altijd vanuit niet aan de voorwaarden te voldoen, hebben ze er niet langer belangstelling voor of begrijpen ze de informatie niet die erin staat. De gebruikers en actoren hebben er verder op gewezen dat gebruikers niet op de hoogte zijn van de formaliteiten die ze moeten vervullen wanneer ze van het ene op het andere statuut overstappen, waardoor ze soms van rechten worden uitgesloten. **Rekening houdend met de gezondheidstoestand van de begunstigden stellen ze zich vragen bij de toename van het aantal formaliteiten.**

Een gebrek aan kennis wordt ook vastgesteld inzake rechten die bij het statuut ‘verhoogde tegemoetkoming’ horen, bijkomende voordelen waarop verzekerden recht hebben bij hun mutualiteit, de steun die het OCMW kan verlenen wanneer er bijvoorbeeld problemen zijn met de betaling van facturen voor geneeskundige verzorging of geneesmiddelen, geconventioneerde tarieven, laagdrempelige diensten, ... **Te weinig wordt gebruik gemaakt van de vele mechanismen die de toegang tot de geneeskundige verzorging moeten vergemakkelijken, omdat mensen niet weten dat ze bestaan of ze niet aanvragen wanneer ze ervoor in aanmerking komen.**

Het Handvest van de sociaal verzekerde zorgt in theorie voor een kader om het gebrek aan kennis te beperken, in de praktijk is het echter zelf dermate complex dat het de verspreiding ervan beperkt (Lekane et al., 2016).

Een factor van het **niet-vragen** is dat mutualiteiten nog niet over een volledig doorgevoerd systeem beschikken **om op een proactieve manier de begunstigden die in aanmerking komen voor verhoogde tegemoetkoming hiervan op de hoogte te brengen**, nu dit wettelijk is verplicht met de wet uit 2014 (cf. Wettelijk kader).

Mensen die in bestaansonzekerheid leven stellen geneeskundige verzorging zeer vaak uit. Dit is een belangrijke vorm van non take-up. De belangrijkste reden volgens verschillende enquêtes (HIS en SILC) waarom de geneeskundige verzorging wordt uitgesteld is de kost van de diensten die nog door de begunstigden moeten worden betaald.

Daarbij komt nog dat **de non take-up vaak ook betrekking heeft op andere rechten die met de verhoogde tegemoetkoming te maken hebben**: energietarieven (cf.

bijdrage van Infor GazElec aan Gekruiste blikken), het openbaar vervoer, enz.

Belangrijk is ook dat **het beroep doen op een prestatie of een recht impliceert dat de gebruiker zich er ook in "herkent"**. In geval van handicap of ziekte bijvoorbeeld is het vaak zo dat bepaalde personen prestaties (diensten of financiële prestaties), die met deze statuten samenhangen, niet wensen aan te vragen. Het gaat hier dan om een weigering van een identiteit die als diskwalificerend of stigmatiserend wordt ervaren, of om het weigeren van een aanbod dat als niet relevant wordt beschouwd (Berrat, 2014).

Verder zijn er ook nog **tallose noodsituaties die vanuit het standpunt van de gezondheid complex zijn en vaak voorkomen in het Brussels Gewest**. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om mensen met een psychiatrische of neurodegeneratieve aandoening, mensen die op straat leven of personen met een lichamelijke handicap, oudere personen, alleenstaande minderjarigen, ... Zorgwekkend is ook de situatie van vreemdelingen, met of zonder recht op een terugbetaling van gezondheidszorgen, met een hoog risico dat ze geen dekking zullen aanvragen of dat ze in situaties van sociale onderbescherming zullen terechtkomen, en die een aanpak vergen die op hun situatie is afgestemd. **Deze personen verliezen makkelijk hun rechten of hebben het veel moeilijker om die op te bouwen, ze te verkrijgen en te behouden omdat ze heel wat administratieve verplichtingen moeten nakomen, terwijl ze daar niet altijd toe in staat zijn**. Een deel van de personen die nood hebben aan geneeskundige verzorging zullen er vanaf zien omdat ze zich niet langer kunnen verplaatsen, omwille van reële of gepercipieerde problemen van mobiliteit, naar de locatie waar de verzorging wordt verstrekt.

Het niet-vragen heeft ook betrekking op personen die hier illegaal verblijven of gebruikers van verboden middelen, die mogelijke juridische repercussies vrezen als ze de aandacht trekken door een aanvraag om hulp en/of geneeskundige verzorging (cf. bijdragen van Dokters van de Wereld, vakbonden, Fedito, Medimmigrant aan Gekruiste blikken).

Geen toegang

De termijn om het statuut van verhoogde tegemoetkoming aan te vragen, waarbij de toekenning gebaseerd is op een inkomensonderzoek, is vaak te kort om de vele attesten te verzamelen. Foute informatie, het niet ontvangen van de nodige attesten, problemen met mobiliteit en verplaatsingen om de formaliteiten te vervullen, leiden ertoe dat personen een recht niet krijgen waarvoor ze nochtans in aanmerking komen.

De door het OCMW aangeboden medische hulp kan ook worden geweigerd op basis van budgettaire criteria of om andere redenen die door de gebruikers als subjectief worden ervaren en losstaand van de theoretische rechten op de interventie. De grote discrepantie tussen de noden en aanvragen van de bevolking en de middelen van de OCMW's van het Gewest om daaraan tegemoet te komen, maken een eerlijke verdeling ervan zeer moeilijk.

In een periode van budgettaire beperkingen lijken de strengere administratieve verplichtingen en toegangsvoorwaarden een van de middelen te zijn om de toegang

tot geneeskundige verzorging en diensten te beperken. Dit middel is bijzonder efficiënt wanneer het gaat om een zeer kwetsbaar publiek, dat over weinig hulpmiddelen beschikt. We stellen een omschakeling vast van een logica van inclusieve en solidaire sociale bijstand, die iedereen het recht op een minimale toegang tot geneeskundige verzorging en welzijn wil garanderen, naar een systeem van bijstand dat is voorbehouden voor zij die zich aan alle regels houden. Zo kan worden bespaard op diensten die niet worden opgebruikt door "afwijkenden die in fout zijn", die vaak tot de meest kwetsbaren van onze maatschappij behoren en die voor hun kwetsbaarheid worden gestraft.

Het **niet-voorstellen** van rechten waar men mogelijks een beroep op zou kunnen doen kwam het vaakst aan bod voor de bijkomende voordelen van de mutualiteiten, de terugbetalingen, hulp bij thuiszorg en hulp bij de financiering van geneeskundige verzorging die door de OCMW's kan worden geleverd. Ook de gebrekkige kennis bij de terreinactoren kan een reden zijn voor het niet-voorstellen. Personen die in principe informatie moeten verstrekken of een dienst moeten leveren, zijn zelf niet altijd goed op de hoogte van de diensten die ze mogen aanbieden.

De **uitsluiting** van het recht op ziekteverzekering doet zich vaak voor in geval van niet-betaling of het niet-aanvragen van een vrijstelling van betaling van de sociale bijdragen (door zelfstandigen bijvoorbeeld). Uitsluiting kan het resultaat zijn van een combinatie van verschillende andere categorieën (gebrekkige kennis, geen toegang, ...), maar ook van administratieve fouten en andere reeds vermelde problemen. Ook de kruising met de gegevens van de KSZ en de strengere controles van geneesheren bij de verschillende instellingen van de sociale zekerheid zorgen voor een toename van het aantal uitsluitingen. Die uitsluiting heeft ook betrekking op personen die hun woning verliezen. Het behoud van het recht of het opnieuw in orde brengen na een uitsluiting kan complexer en problematischer zijn omwille van de wachttijd, een tijdelijke uitsluiting van verschillende rechten.

E5 ENKELE PISTES OM BESTAANSONZEKERHEID ZICHTBAAR TE MAKEN EN OM OP PREVENTIEVE WIJZE SOCIALE ONDERBESCHERMING TE BESTRIJDEN

Het **geen beroep doen op gezondheidszorg is een fenomeen dat reeds door tal van actoren is bestudeerd**. Er bestaan verschillende categorieën van rechten die voortvloeien uit de sociale bescherming inzake gezondheidszorg. Om de sociale onderbescherming te beperken werden reeds verschillende maatregelen getroffen om barrières op te heffen: de verhoogde tegemoetkoming bij de terugbetaling van de gezondheidszorg, de maximumfactuur, laagdrempelige diensten, de automatisering en uitbreiding van bepaalde rechten, ...

De hervormingen van de sociale zekerheid en van de terugbetaling van de gezondheidszorg die tijdens de huidige legislatuur zijn doorgevoerd, zullen de kenmerken en mechanismen van situaties van sociale onderbescherming

wijzigen. Daardoor dreigt het aantal personen dat afziet van geneeskundige verzorging, of dat er geen toegang toe heeft, toe te nemen. Deze maatregelen zorgen er nu reeds voor dat het aantal personen dat recht heeft op gezondheidsgerelateerde (invaliditeit, handicap) vervangingsuitkeringen stijgt of daalt. Door de flexibilisering van het werk en de stijging van het aantal werknemers met een deeltijds of tijdelijk contract, dreigt ook het aantal personen toe te nemen die zich tussen verschillende rechten in bevinden, omdat het Belgische systeem van sociale zekerheid uitgaat van personen met een continu en voltijds professioneel parcours (cf. bijdrage van Smart aan Gekruiste blikken). Deze situaties gaan de werklust van de sociale actoren nog verzwaken en moeten in de toekomst zeker worden geëvalueerd.

Het meten van de evolutie van de sociale onderbescherming en de non take-up in de gezondheidssector kan potentieel enorm zijn. Belangrijk is dus de instrumenten te identificeren die de belangrijkste tendensen achter het feit dat mensen geen beroep doen te achterhalen, en die tegelijk de efficiëntie van de getroffen maatregelen kunnen evalueren. Een aantal indicatoren geeft een beeld van de reden waarom mensen geen beroep doen en van de context ervan. De evolutie van het aantal begunstigden van het statuut ‘verhoogde tegemoetkoming’ bijvoorbeeld kan worden geraadpleegd op de website van het IMA, het uitstellen van geneeskundige verzorging wordt bestudeerd in de Gezondheidsenquête door Interview (HIS), de laagdrempelige diensten geven kwalitatief en kwantitatief een overzicht van het publiek dat ze ontmoeten. **Op basis van de ziekenhuisgegevens (MZG^[128]) kan het verzekerbaarheidsstatuut van de opgenomen personen worden onderzocht, ... Op basis van de meeste van die bronnen kan evenwel niet rechtstreeks het aantal gevallen worden gemeten waarin er geen beroep wordt gedaan op zorg of het recht op zorg, aangezien dat soort situaties per definitie niet heeft plaatsgevonden en dus ook niet wordt geregistreerd.**

Opvolging van de evolutie van de non take-up van de verhoogde tegemoetkoming

Nu de mutualiteiten verplicht zijn dit statuut proactief aan de gebruikers aan te bieden moet het in theorie mogelijk zijn een meting uit te voeren van het aantal gevallen waarin mensen geen beroep doen op dit statuut, door het aantal gebruikers dat het statuut aanvraagt te vergelijken met het aantal gebruikers dat in aanmerking komt en aan wie het wordt voorgesteld. Op basis van die gegevens zou het dan ook mogelijk zijn een beter beeld te krijgen van het publiek en (opnieuw) werk te maken van proactieve acties.

De moeilijkheden die gebruikers hebben om alle formaliteiten te vervullen voor de verhoogde tegemoetkoming zouden gedeeltelijk kunnen worden opgevangen door een “only once” aanpak (patiënten zullen slechts één enkele keer alle documenten moeten voorleggen die hun situatie aantonen) en door de automatisering van het recht voor meer categorieën begunstigden.

Opvolging van de evolutie van de aanvragen dekking door de ziekteverzekering

Het kan nuttig zijn de nieuwe aanvragen voor dekking door de ziekteverzekering te onderzoeken en het vorige profiel van de aanvragers te analyseren: nieuwkomer op de Belgische arbeidsmarkt, veranderingen van statuut, opnieuw in regel stellen na schorsing van de rechten, ... Deze analyses kunnen worden verkregen door de gegevens inzake terugbetaling te koppelen aan de gegevens uit het Datawarehouse arbeidsmarkt en sociale bescherming van de KSZ. Men zou ook het zorgparcours na de wachttijd kunnen beschrijven. Op basis van deze analyses kan men mogelijks de profielen van personen die uit de non take-up stappen identificeren.

Opvolging van de evolutie van personen zonder ziekteverzekering in Brussel

Uiteraard zou het zeer belangrijk zijn het aantal personen zonder dekking van de mutualiteit in het Brussels Gewest zo nauwkeurig mogelijk in te schatten. Helaas is het niet mogelijk dit cijfer op exhaustieve wijze vast te stellen. Enerzijds zijn de gegevens van het Datawarehouse arbeidsmarkt en sociale bescherming niet volledig genoeg voor **personen die hier wettelijk wonen maar die hier verblijven met een “onbekend statuut” van de Belgische sociale zekerheid** en anderzijds zijn de **personen zonder wettelijke verblijfstitel per definitie uitgesloten van de officiële cijfers**. Een analyse van de groep personen met een onbekend statuut van de sociale zekerheid is uitgevoerd in Deel III op basis van de momenteel beschikbare gegevens maar op niveau van het Datawarehouse wordt er werk van gemaakt om die personen beter in categorieën onder te verdelen. Over de personen zonder verblijfsvergunning bestaan er geen recente studies die een becijferde evaluatie geven van het aantal desbetreffende personen in Brussel. De enige beschikbare informatiebronnen zijn afkomstig van de laagdrempelige diensten die personen zonder verzekering geneeskundige verzorging aanbieden en van de OCMW's die mensen die hier illegaal verblijven, dringend medische hulp bieden. Deze informatie geeft helaas enkel aanwijzingen over de teller (het aantal personen dat een aanvraag indient) en niet over de noemer (het aantal personen dat in aanmerking komt).

Opvolging van de evolutie van het aantal zelfstandigen die zijn uitgesloten van de ziekteverzekering of die dreigen te worden uitgesloten

Personen met het statuut van zelfstandige zijn sterk blootgesteld aan het risico op verlies van dekking voor de gezondheidszorg. Het kan daarom nuttig zijn om het aantal zelfstandigen dat zijn rechten op een ziekteverzekering verliest te evalueren maar bijvoorbeeld ook om een lijst te maken van het aantal Brusselaars dat zelfstandig is, dat een vrijstelling van bijdragen vraagt maar dat daarvoor niet aan alle vereiste voorwaarden voldoet. Die personen lopen de facto een groot risico op sociale onderbescherming inzake gezondheidszorg.

Opvolging van de evolutie van het uitstel van geneeskundige verzorging

Het aantal gevallen van uitstel van geneeskundige verzorging te Brussel wordt ingezameld via de nationale gezondheidsenquête (HIS) die om de vijf jaar door het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid wordt uitgevoerd. Dit onderzoek is evenwel gebiased op vlak van de inzameling van gegevens. Zoals bij de meeste onderzoeken worden personen

[128] Minimale Ziekenhuisgegevens

zonder vaste verblijfplaats, die niet in het Rijksregister zijn ingeschreven, die niet minstens een van de talen van het onderzoek machtig zijn, die onlangs zijn verhuisd of die niet op hun officiële adres verblijven, maar ook personen die zijn gehospitaliseerd of die te ziek zijn om dat soort gesprekken te voeren, er zelden in opgenomen.

Opvolging van de evolutie van het geconventioneerde aanbod in het Gewest

Op basis van de evolutie van het aantal geconventioneerde artsen per geografische eenheid en per discipline kan het aanbod van geconventioneerde dienstverleners worden opgevolgd, wat kan bijdragen tot een toegang tot geneeskundige verzorging aan een betaalbare prijs.

Opvolging van de evolutie van de daaraan verbonden rechten

Het kan nuttig zijn **de evoluties van de aanvragen, weigeringen, aanvaardingen en sancties inzake recht op werkloosheid en gezondheidsgerelateerde rechten** op te volgen (zoals bijvoorbeeld de evolutie van de nieuwe aanvragen voor erkenning van invaliditeit, van het aantal personen dat arbeidsongeschikt is, van beroepsziekten, van aanvragen voor de erkenning van een handicap, van de THAB, ...). (cf. bijdragen van de vakbondsorganisaties aan Gekruiste blikken).

Opvolging van de evolutie van het verbruik van geneeskundige verzorging

In termen van dienstprestaties zou ook de evolutie van het aantal personen dat geneeskundige verzorging krijgt zoals hospitalisaties, algemene of andere geneeskundige raadplegingen, begunstigen van preventieve ingrepen, van ingeschrevenen in de systemen van per capita-betaling, ... **kunnen worden opgevolgd in functie van de types statuten (loontrekkend, zelfstandige, vervanging, buiten sociale zekerheid) en van de inkomensniveaus.** Die gegevens kunnen via verschillende bronnen worden verkregen (MZG, permanente steekproef, agentschappen belast met preventie (ONE, Brumammo, ...)) en zouden **systematisch kunnen worden gekruist met gegevens van de KSZ naar het model van de monitoring van de gezondheidsgegevens zoals dat in de Scandinavische landen gebeurt.**^[129] Op middellange termijn moet dit mogelijk zijn via het project healthdata.be. Ook de gegevens over het (niet-) gebruik van geneeskundige verzorging worden gedeeltelijk ingezameld via verschillende enquêtes zoals de nationale Gezondheidsenquête en de enquêtes naar de vaccinatiegraad.

[129] Systematische koppeling tussen administratieve sociale gegevens en gezondheidsgegevens.

F. INKOMENS, SOCIALE HULP EN SOCIALE ONDERBESCHERMING

Meer dan één vijfde van de Brusselse bevolking in de leeftijdsgroep van 18 tot 64 jaar krijgt een bijstandsuitkering of een vervangingsinkomen (Welzijnsbarometer 2016). Dit betekent dat de **toekomst van één Brusselaar op vijf tussen 18 en 64 jaar deels afhankelijk is van de evolutie van de voorwaarden van toegang tot en behoud van zijn/haar rechten.** In dit hoofdstuk hebben we specifiek oog voor het recht op bijstand vanuit het OCMW, i.e. het laatste recht of "vangnet" wanneer sommige mensen niet (meer) voldoen aan de criteria om in het socialezekerheidsstelsel een vervangingsinkomen te genieten.

F1 FORMEEL EN WETTELIJK KADER

De **Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn** (OCMW's) werden door de Belgische Staat opgericht in 1976. Deze openbare diensten kwamen in de plaats van de voormalige "commissies voor openbare onderstand" en zijn georganiseerd op lokaal vlak: elke gemeente heeft een OCMW. **Via de bijstand in de brede betekenis** hebben ze als basisopdracht (zoals gedefinieerd in de **organieke wet van 8 juli 1976 eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat "beantwoordt aan de menselijke waardigheid" – met verwijzing naar artikel 23 van de Grondwet (cf. afdeling Fundamentele rechten).** Een persoon die niet over de middelen beschikt om in zijn basisbehoeften te voorzien (zich voeden, een woning hebben, toegang hebben tot de gezondheidszorg, ...) en geen recht heeft op welke andere uitkering ook van de sociale zekerheid, kan zich wenden tot het OCMW (residuaire recht)^[130]. De bijstand die de OCMW's leveren is geen vervangingsinkomen dat wordt gefinancierd via de sociale bijdragen, maar wordt betaald door de federale Staat en de gemeenten. In deze studie echter (cf. Deel I) hebben we beschouwd, conform de vakliteratuur en de terminologie van de FOD Sociale Zekerheid, dat bijstand in de brede betekenis (bijstand en recht op maatschappelijke integratie) deel uitmaakt van het "stelsel van sociale bescherming"^[131].

In 2004 kwam er een wijziging in de Franse benaming van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (het Centre Public d'**Aide** sociale werd een Centre Public d'**Action** sociale). Deze wijziging van de wettelijke benaming beantwoordt aan de evolutie van hun opdrachten in het kader van de uitvoering van de *actieve welvaartsstaat*. Het kan niet meer de bedoeling zijn om alleen maar "passieve" hulp te bieden, wel om de betrokkenen voor hun verantwoordelijkheid te stellen

[130] In sommige gevallen echter kent het OCMW vooruitbetalingen (op andere uitkeringen) toe die het vervolgens terugkrijgt.

[131] Hoewel bijstand dus geen deel uitmaakt van het socialezekerheidsstelsel stricto sensu, verwijzen we de lezer naar Deel I dat meerdere definities bevat evenals de redenen voor het gebruik, zonder onderscheid, van de uitdrukking "sociale zekerheid" in dit hele rapport, daar meer bepaald "*het begrip "sociale zekerheid" in de ruime zin moet worden begrepen en betrekking heeft op sociale rechtvaardigheid*" (Fierens, 1992, p. 117).

en hen te activeren. Deze evolutie komt in de eerste plaats tot uiting in de aanneming van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

Het **recht op maatschappelijke integratie (RMI)** is van kracht sinds de invoering van de wet op de maatschappelijke integratie in oktober 2002 en kwam in de plaats van het recht op het bestaansminimum. De RMI-wet geeft de OCMW's een opdracht die verder reikt dan het louter verstrekken van financiële bijstand en streeft naar de participatie van de betrokkenen aan het maatschappelijk leven, door hen te vragen een verbintenis aan te gaan. Het RMI kan drie vormen aannemen die met elkaar kunnen worden gecombineerd: tewerkstelling (onder meer in het kader van het artikel 60§7), het leefloon (LL) – of een minimum overlevingsinkomen – en het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI)^[132]. Het is belangrijk erop te wijzen dat het GPMI sinds 1 november 2016 verplicht is voor alle gerechtigden op het leefloon (terwijl die verplichting voorheen enkel gold voor jongeren). Het prioritaire doel van het RMI bestaat erin, voor zover mogelijk, voorrang te verlenen aan de toegang tot werk met als doel de autonomie van de betrokkene te bevorderen. Om een beroep te kunnen doen op het RMI, dient de persoon te voldoen aan verschillende voorwaarden, voornamelijk op het vlak van het ontbreken van bestaansmiddelen en uitputting van sociale rechten, maar ook wat betreft de bereidwilligheid om te werken, nationaliteit, verblijfplaats en leeftijd.

Personen die niet in aanmerking komen voor het RMI omdat ze niet voldoen aan de voorwaarden inzake nationaliteit, leeftijd of inkomen, kunnen gebruik maken van het **recht op maatschappelijke hulp (RMH)**. Terwijl de wetgeving betreffende de toekenning van het leefloon is georganiseerd op basis van objectieve voorwaarden, *“is de inhoud van het recht op maatschappelijke hulp van zijn kant minder duidelijk afgebakend”*. Maatschappelijke hulp *“heeft als doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid”*^[133]. Het begrip “menselijke waardigheid” wordt niet nader bepaald en moet op individuele wijze worden beoordeeld (Funck, 2014). De OCMW's beschikken hier dus over een ruimere beoordelingsmarge wat betreft de toepassing van het RMH.

De maatschappelijke hulp kan diverse vormen aannemen, meer bepaald **financiële hulp equivalent aan het leefloon** (voor personen die wettelijk op het grondgebied verblijven - voornamelijk asielzoekers en andere vreemdelingen met een verblijfsvergunning die niet in het bevolkingsregister zijn ingeschreven) of een tussenkomst in de dringende medische hulp - DMH (voor mensen zonder wettig verblijf)^[134]. Overigens geeft het recht op maatschappelijke hulp aanleiding tot twee problemen: dat van het verband tussen dit recht en de wettelijkheid van het verblijf op het grondgebied enerzijds en de leeftijd van de aanvrager anderzijds - meer bepaald zijn

minderjarigheid (zie Funck, 2015, p. 716 en 717 voor nadere informatie).

Naast het (equivalent) leefloon, de DMH of de tewerkstelling kan de steun vanwege het OCMW een **groot aantal vormen** aannemen, zoals de hulp bij het stellen van een huurwaarborg, hulp in natura, de situatie bij het ziekenfonds in orde brengen enzovoort.

Naast materiële en financiële hulp is ook **administratieve en juridische bijstand** een van de wettelijke taken van het OCMW. Dit moet niet enkel passief gebeuren (op vraag van de betrokkene) maar het OCMW wordt ook geacht hierin een proactieve houding aan te nemen. Het gaat concreet over het informeren en adviseren van de mensen over hun rechten en hen doorverwijzen naar de bevoegde instellingen. We vinden deze verplichting terug in zowel de organieke wet van 1976 als in de RMI-wet van 2002 – die de eisen van het Handvest van de sociaal verzekerde^[135] inzake informatie en advies heeft overgenomen^[136].

Terwijl het wettelijk kader gemeenschappelijk is en de voorwaarden om hulp toe te kennen objectief zijn vastgesteld, **staat het elk OCMW** – wat de uitvoering betreft – **vrij om een sociale actie uit te werken die specifiek is** voor zijn grondgebied en de behoeften van de bevolking die er verblijft. Het OCMW regelt de wijze waarop en de mate waarin het sociale hulp toekent. *“De praktische organisatie van de OCMW's, die leidt tot een bijzonder beheer van de bevolkingsstromen, is bijzonder heterogeen bij de Brusselse OCMW's. De verklaring voor dit grote verschil in de manier van werken en zich organiseren kan liggen in de fundamentele verschillen die bestaan tussen de OCMW's van de verschillende gemeenten: geschiedenis van het OCMW, grootte van de gemeente, haar bevolking, aantal rechthebbenden, werklust per maatschappelijk assistent, specifieke problemen van de OCMW-bevolking, ...”* (Degraef, 2013).

Is de persoon het niet eens met een beslissing van het OCMW, dan kan de betrokkene in theorie **beroep** instellen. *“Wordt het recht niet erkend, dan kan de persoon beroep in rechte instellen. De toekenning van het recht of zijn omvang zijn dus niet afhankelijk van de willekeur van de administratie. Wellicht geven bepaalde omstandigheden aanleiding tot de uitoefening van een zekere beoordelingsmacht vanwege die administratie. Zelfs in dit geval echter kan er beroep in rechte worden ingesteld. In dit kader doet de rechter uitspraak en geniet hij, behoudens uitzonderingen, dezelfde bevoegdheden als de administratie.”* (Funck, 2014, p. 629).

[132] Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI) is een contract dat wordt getekend tussen het OCMW en de hulpaanvrager. In het contract gaat deze laatste de verbintenis aan bepaalde stappen te zetten met het oog op zijn integratie in de samenleving, terwijl het OCMW zich ertoe verbindt hem daarbij te begeleiden en te helpen. Dit project heeft meer bepaald tot doel de hulpaanvragers te responsabiliseren.

[133] Organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van 8 juli 1976, artikel 1.

[134] Zie: www.ocmw-info-cpas.be en www.mi-is.be

[135] Het Handvest van de sociaal verzekerde bestaat sinds 1995 en heeft als doel zich te vergewissen van de effectieve uitwerking van de bestaande rechten. Het heeft betrekking op alle instellingen van de sociale zekerheid en, destijds, op het bestaansminimum. Sinds 2005 is het Handvest ook toepasselijk voor de algemene sociale bijstand.

[136] Zie: www.ocmw-info-cpas.be

F2 EEN CONTEXT VAN VERANDERING VOOR DE OCMW'S

De **OCMW's staan centraal in een veranderende context** op het vlak van regelgeving, organisatie en financiering en bijgevolg ook wat betreft de inhoud van de rechten, de manieren waarop die rechten worden toegekend en de mechanismen ten aanzien van de personen.

Een rol die steeds belangrijker wordt

Via de toekenning van een minimuminkomen en vele andere vormen van bijstand (huisvesting, voedselhulp, medische hulp, opleiding, tewerkstelling, materiële steun, hulp bij sociale, culturele en sportieve participatie) maar ook via de cellen die verbonden zijn met deze verschillende vormen van bijstand, de sociale coördinaties en hun verwevenheid met het lokale verenigings- en sociaal- en medisch weefsel, zijn de OCMW's **basisspelers, nabijheidsactoren die op de eerste lijn staan van de bijstand aan personen in armoede**.

Gelet op het groeiend aantal mensen dat door de mazen van het sociale vangnet valt en de uitbreiding van hun opdrachten, **bekleden de OCMW's een steeds centralere plaats in de armoedebestrijding**. De recente hervormingen - waardoor de toegang tot de sociale zekerheid (en meer bepaald tot een werkloosheidsuitkering) moeilijker wordt - hebben als gevolg dat steeds meer mensen hun toevlucht moeten zoeken tot het OCMW (cf. infra). In de Algemene beleidsverklaring van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de legislatuur 2014-2019 wordt specifiek verwezen naar de OCMW's als de **"speerpunten van het beleid van armoedebestrijding"**. En hetzelfde geldt op federaal niveau: *"De regering erkent de OCMW's en lokale besturen in hun rol van regisseur van het lokale armoedebeleid (...) Een eventuele verhoging van het aantal leeflooncliënten ten gevolge nieuwe sociaal-economische hervormingen zal desgevallend leiden tot bijkomende compensatiemiddelen voor de OCMW's."*^[137] Deze verklaringen zijn illustratief voor een (op federaal niveau) aanvaarding van een beperking van de rechten op het niveau van de sociale zekerheid als gevolg waarvan een groot aantal personen een beroep moet doen op de (lokale) residuaire stelsels die zelf ook aan steeds meer voorwaarden worden onderworpen (cf. infra).

Een evolutie van de opdrachten van de OCMW's die past in de actieve welvaartsstaat met steeds meer voorwaarden om recht te hebben op steun of een conditionalisering van het recht

De tendens tot contractualisering van de bijstand en tot de veralgemeende activering van de rechthebbenden heeft duidelijk een weerslag op de opdrachten waarmee het OCMW wordt belast. Deze visie wordt uitdrukkelijk geformuleerd in het federaal regeerakkoord (2014): **"Activering blijft het speerpunt van het armoedebeleid. (...) Het Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie wordt in overleg met de sector uitgebreid naar andere gerechtigden inzake maatschappelijke integratie en dienstverlening. Hierin wordt, in onderling overleg,**

*een duidelijk traject naar meer zelfredzaamheid opgenomen en worden evaluatiemomenten voorzien. (...). De federale regering geeft via een aanpassing van de regelgeving aan de lokale besturen nieuwe instrumenten inzake sociale en maatschappelijke integratie om binnen het GPMI een **gemeenschapsdienst** voor leefloners uit te werken. Hierbij wordt het initiatief van de cliënt maximaal gerespecteerd en een progressieve maatschappelijke en/of professionele re-integratie beoogd. Op deze manier wordt het sociaal weefsel versterkt, kansen gecreëerd en sociale vaardigheden uitgebouwd."*

Deze tendens tot **activering, responsabilisering en conditionalisering** van de bijstand heeft de voorbije jaren steeds meer gestalte gekregen en bevestigt de ommekeer die wordt weerspiegeld in de nieuwe naam (in het Frans) van de OCMW's. Contractualisering is een van de instrumenten waarmee men de gebruikers wil responsabiliseren. De uitbreiding van het **geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI)** voor alle leefloners (LL) is een zeer goed voorbeeld van deze tendens. Het GPMI is een contract dat het OCMW en de hulpaanvrager ondertekenen. In het contract moet de hulpaanvrager zich ertoe verbinden bepaalde stappen te zetten met het oog op zijn integratie in de samenleving; van zijn kant gaat het OCMW de verbintenis aan hem te begeleiden en te helpen bij de formaliteiten die hij dient te vervullen.

Het GPMI bestaat sinds 2002 en werd gesloten op initiatief van het OCMW of wanneer de rechthebbende erom vroeg; er was wel een verplichting voor wie jonger was dan 25 (Méhauden et al, 2015). **Sinds november 2016 is het GPMI verplicht geworden voor alle leefloners**. Dit reglementair kader wordt toegelicht in het wetsontwerp van 27 mei 2016 tot wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie. Het ontwerp bepaalt dat *"activering de beste hefboom is om de vicieuze cirkel van de armoede te doorbreken"* en voegt toe: *"Er worden voorwaarden verbonden aan de toegekende steun, voorwaarden die beide partijen binden en wederzijdse verplichtingen en verbintenissen inhouden. Het doel van de begeleiding bestaat erin om in onderling overleg bepaalde doelen en welbepaalde acties stappen te zetten zodat de OCMW-gerechtigde geleidelijk aan zelfstandiger wordt en volwaardig kan deelnemen aan de samenleving. Wanneer de betrokkene immers rechtmatig over rechten moet beschikken die het gevolg zijn van zijn menselijke waardigheid, moeten deze rechten afgestemd zijn op plichten, meer bepaald op het vlak van wederzijdse verbintenissen [138]."*

De inachtneming van het GPMI wordt geëvalueerd^[139] en dit gaat gepaard met een systeem van **sancties** (schorsing van het

[138] Bron: <http://www.lachambre.be/kvvcr/index.cfm?language=nl>, DOC54 1864/001, Memorie van toelichting.

[139] De uitbreiding van het geïndividualiseerd project van maatschappelijke integratie (GPMI) contractualiseert de toekenning van het leefloon via de inachtneming van de vastgestelde doelstellingen. Voor wie het contract niet in acht neemt, is er voorzien in tijdelijke sancties (opschorting van het leefloon gedurende 1 tot 3 maanden). Deze recente hervorming tot uitbreiding van het GPMI heeft een potentieel grote weerslag op het traject van de begunstigden van het leefloon. De maatschappelijk assistent moet de volgende categorieën evalueren: de actiedomeinen; de stappen in verband waarmee de rechthebbende een verbintenis aangaat ze te zetten; de stappen die het OCMW belooft te zetten; de studies die de persoon van plan is

[137] Federaal regeerakkoord, 2014, p. 50

leefloon) indien het contract niet in acht wordt genomen: één maand inhouding van het leefloon en 3 maanden in geval van recidive. Voor de OCMW's neemt de werklast dus toe met alle verificaties en controles en alle administratieve formaliteiten die daarmee gepaard gaan (cf. infra). In het kader van een GPMI kan een **gemeenschapsdienst** worden voorgesteld om te voldoen aan het criterium inzake de bereidwilligheid om te werken om recht te hebben op het leefloon^[140]. Deze hervormingen voeren duidelijk en uitdrukkelijk een doel van responsabilisering en activering in het sociaal beleid in (zie meer bepaald Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2015).

Toename van de armoede en van het aantal mensen dat een beroep doet op het OCMW

Het onderzoek van de gegevens betreffende het aantal personen dat een leefloon of equivalent leefloon ontvangt, illustreert ten dele de toename van de armoede in het Brussels Gewest. Natuurlijk is dit niet meer dan een **aanwijzing van het feit dat de Brusselse bevolking armer wordt**. Personen die in een situatie van sociale onderbescherming verkeren ten aanzien van de rechten die de OCMW's toekennen, vinden we niet in deze cijfers terug^[141].

Op 1 januari 2016 waren er in het Brussels Gewest niet minder dan 37 262 personen die een beroep deden op het recht op maatschappelijke integratie (RMI), van wie er 34 627 een leefloon kregen en 6 517 een equivalent leefloon^[142]. De bedragen van het (equivalent) leefloon liggen een heel eind onder de armoederisicogrens (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2016). Bovendien werden 5 971 personen op voornoemde datum te werk gesteld via het OCMW (voornamelijk via artikel 60).

Net als de vorige jaren is ook in januari 2016 het **aandeel rechthebbenden van het (equivalent) leefloon binnen de bevolkingsgroep van 18-64 jaar (5,4 %) beduidend hoger in het Brussels Gewest** dan op het Belgisch niveau (2,0 %), als gevolg van de belangrijke armoede in het Gewest.

Het aantal leefloners is over een periode van 10 jaar met 74 % toegenomen in het Brussels Gewest. Algemeen is het percentage leefloners zowel in het Brussels Gewest als in België sterk gestegen tussen 2008 en 2010 als gevolg van

de verslechtering van de sociaaleconomische context die wordt toegeschreven aan de economische en financiële crisis (cf. figuur II-F-1). De slechtere toestand op de arbeidsmarkt heeft vooral de werknemers getroffen die al in een kwetsbare situatie verkeerden (uitzendkrachten, deeltijdse werknemers, mensen met een overeenkomst van bepaalde duur, ...). Ook vóór de crisis konden de jaren van economische groei echter niet beletten dat het aandeel rechthebbenden van het leefloon gestaag is toegenomen. Er bestaan meerdere elementen die een weerslag hebben op de tendens tot stijging van het aantal leefloners tijdens de voorbije jaren: denk maar aan de bestaansonzekerheid van bepaalde groepen maar ook aan de **verstrenging van de toegang tot en het behoud van een werkloosheids- en inschakelingsuitkering**. De overheveling van uitgesloten werklozen naar het OCMW biedt inderdaad een gedeeltelijke verklaring voor deze stijging (POD Maatschappelijke Integratie, 2014^[143]). Het aantal rechthebbenden is in 2015 bijzonder sterk gestegen in het Brussels Gewest (+13 %).

Deze **vaststelling wordt ook waargenomen op het niveau van het land: de POD Maatschappelijke Integratie stelt vast dat het jaarlijks groeipercentage van de begunstigden op het Recht op Maatschappelijke Integratie** het hoogste percentage ooit waargenomen was^[144]. Sinds januari 2015 immers heeft ook de maatregel van beperking in de tijd van de inschakelingsuitkeringen, die past in een tendens van verstrenging van de voorwaarden van behoud van en toegang tot de werkloosheidsuitkeringen, een grote weerslag op de toename van het aandeel leefloners in de loop van het jaar 2015. Tot slot vertegenwoordigt ook de stijging van het aantal erkende vluchtelingen een factor die heeft bijgedragen tot de grote toename van het aantal leefloners in 2015. Deze tendens wordt bevestigd in 2016 (POD Maatschappelijke Integratie, 2016). Nog andere factoren kunnen bijdragen tot de aanzienlijke stijging van de voorbije jaren, zoals de tendens tot beperking in andere takken van de sociale zekerheid enerzijds en de precarisering van de betrekkingen anderzijds (cf. deel dat handelt over de werkloosheid).

Het aandeel rechthebbenden van het **equivalent leefloon** volgt een andere evolutie. Na een lichte daling tussen 2005 en 2008 zien we tot in 2011 een sterke toename. Daarna, tussen 2012 en 2015, is er opnieuw een afname waardoor het aandeel rechthebbenden van het equivalent leefloon opnieuw daalt tot het niveau van 2008. Deze tendens van daling bij de equivalent leefloongerechtigden kan in grote mate worden verklaard door bepaalde maatregelen die de federale regering heeft genomen op het vlak van asiel- en migratiebeleid, die in deze periode hebben geleid tot een daling van het aantal asielzoekers en niet-ingeschreven vreemdelingen in het bevolkingsregister die aanspraak kunnen maken op financiële hulp (POD Maatschappelijke Integratie, 2014).

Deze tendensen zijn waarneembaar ondanks het feit dat een deel van de bevolking die in aanmerking komt en in nood verkeert (dient geen aanvraag in, heeft geen toegang, kent het recht niet, wordt uitgesloten, ...) en in

te ondernemen; de opleidingen; de gemeenschapsdienst; de betrekkingen; de bijkomende deelnemers. Elke partij dient een exemplaar te ondertekenen en een handleiding beschrijft in detail hoe het GPMI-formulier moet worden ingevuld en hoe de opvolging moet worden verzekerd – met inbegrip van de evaluaties. Het is dus de federale overheid die de gekozen evaluatiecategorïen voorstelt en de manieren waarop ze worden geëvalueerd aan de hand van de vermeldingen “doelstellingen bereikt”, “doelstellingen gedeeltelijk bereikt” en “doelstellingen niet bereikt”.

[140] De bereidwilligheid om te werken kan ook worden aangetoond door een opleiding te volgen of actieve stappen te zetten bij het zoeken naar een baan.

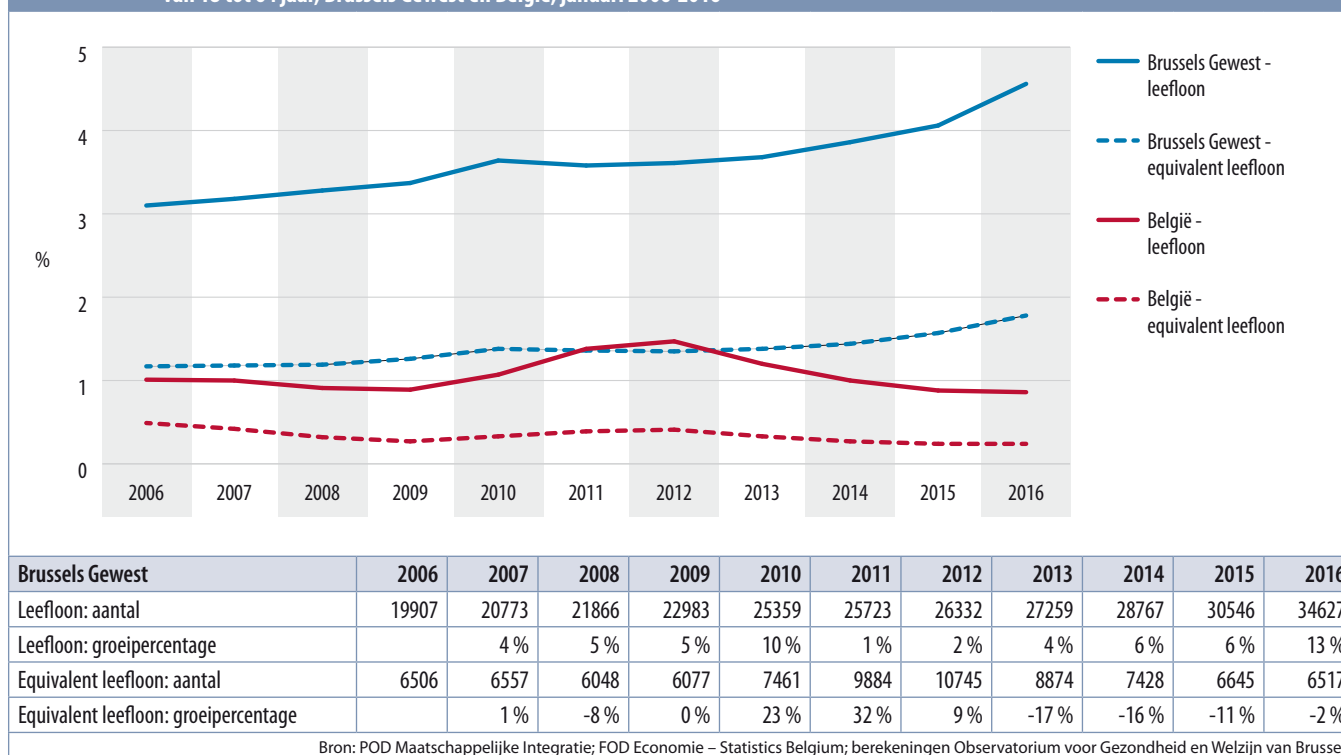
[141] Ofwel, later, wanneer de persoon durft te vragen, wanneer de aanvraag resultaat heeft gehad ...

[142] Er bestaan nog andere vormen van financiële hulp die het OCMW toekent, zoals dringende medische hulp en de installatiepremies, waarin ook de federale overheid tussenkomt evenals een groot aantal andere vormen van hulp (zonder tussenkomst van de federale overheid) – andere hulp op het vlak van huisvesting, schuldbemiddeling, rechtsbijstand enzovoort.

[143] POD Maatschappelijke Integratie (2014), Statistisch verslag nr. 8, april 2014.

[144] POD Maatschappelijke Integratie (2016), Statistisch verslag nr. 16, september 2016.

Figuur II-F-1. Evolutie van de verhouding van het aantal rechthebbenden van het leefloon of het equivalent leefloon in de bevolkingsgroep van 18 tot 64 jaar, Brussels Gewest en België, januari 2006-2016



een toestand van sociale onderbescherming verkeert ten aanzien van de mogelijkheden om bijstand van het OCMW te genieten. Het statuut van de nieuwe rechthebbenden van het leefloon wordt beschreven in Deel III en biedt inzicht in de situaties waarin de betrokkenen verkeren alvorens ze zich tot het OCMW wenden.

Jongeren (18-24 jaar) zijn oververtegenwoordigd bij de leefloners, en hetzelfde geldt voor personen met een niet-Europese nationaliteit en, zij het in mindere mate, voor vrouwen (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2016).

Raming van de non take-up van het leefloon

Op basis van de gegevens van de enquête EU-SILC 2005 en van een microsimulatiemodel wordt het percentage non take-up van het leefloon voor België geraamd tussen 57 % en 73 %, met een referentie van 62 % (Bouckaert & Schokkaert, 2011). **Aldus zou ongeveer twee derde van de personen die potentieel in aanmerking komen het leefloon niet krijgen.**

Hoewel het percentage non take-up in de meeste OESO-landen vrij hoog is, behoort dit percentage voor België tot de hoogste en komt het in de buurt van de ramingen die in Duitsland en Nederland zijn gemaakt (Eurofound, 2015).

Daar het gaat om het residuair stelsel dient hier te worden benadrukt dat de belangen inzake verarming als gevolg van een potentieel grote (en langdurige) sociale onderbescherming groot zijn.

De OCMW's in de tang tussen de toestroom van de aanvragen en de wetswijzigingen

“De OCMW's en hun medewerkers moeten het hoofd bieden aan ingrijpende wijzigingen, niet alleen wat betreft de mensen die een beroep op hen doen en de problemen van die mensen (massificatie van de armoede, diversificatie van de profielen) maar ook wat betreft de arbeidsvoorwaarden en hun evolutie (tijdsgebrek, specialisatie, controle, ...) en de voorwaarden inzake organisatiebeheer (structuur van de diensten, digitalisering, “managementmodernisering”) enzovoort” (Degraef, 2013).

In deze context krijgen de OCMW's een dubbele financiële strop om de hals: enerzijds door de toename van de aanvragen, anderzijds als gevolg van de uitbreiding van hun opdrachten en de wetswijzigingen. Het budget is een van de factoren die bepalend zijn voor de manieren waarop bijstand wordt toegekend, waarop mensen toegang krijgen tot hun rechten. Vaak is het een van de eerste redenen waarnaar wordt verwezen om wijzigingen en eventuele beperkingen te verantwoorden. Meerdere actoren leggen uit dat de moeilijkere toegang tot bijstand (in de brede betekenis) het gevolg is van het feit dat de uitgaven stijgen zonder dat daar voldoende financiering tegenover staat.

Een strop als gevolg van de stijgende vraag naar bijstand

De in het vorige deel vastgestelde evoluties wijzen uit dat het aantal leefloners stijgt, ook al doet een aantal personen geen beroep op het OCMW. De voorbije jaren is de druk op de OCMW's aanzienlijk toegenomen, meer bepaald door de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen. Parallel en inzonderheid sinds de economische crisis van 2008 wordt de bevolking kwetsbaarder. *“De steeds grotere behoeften aan*

dienstverlening waarmee OCMW's worden geconfronteerd, leiden tot een hogere druk op het personeel van de sociale dienst" (Belfius, 2016). Deze stijging van het aantal leefloners, die in 2015 bijzonder uitgesproken was, had een weerslag op de gemeenten (die tussenkomen om het tekort van de OCMW's aan te vullen) via de gemeentelijke dotatie.

Een strop als gevolg van de uitbreiding van hun opdrachten en de wetwijzigingen

Het gamma van soorten bijstand die OCMW's toekennen is de voorbije jaren groter geworden als gevolg van de evolutie van hun opdrachten die steeds breder worden en, algemeen, ook onder impuls van andere bestuursniveaus. Bovendien dienen de OCMW's rekening te houden met wetwijzigingen die een belangrijke weerslag hebben op hun taken. Als gevolg van de uitbreiding van het GPMI zullen de OCMW's bijkomende subsidies krijgen ter compensatie van de administratieve overlast waartoe deze wetwijziging aanleiding geeft; die subsidies zijn echter beperkt in de tijd. Naast deze hervorming hebben de OCMW's zich moeten aanpassen aan tal van procedurewijzigingen en aan de informatisering en de digitalisering van de gegevens. Heel wat zaken zijn veranderd: denk maar aan de rapportering via de applicatie Uniek Rapport, het elektronisch sociaal rapport^[145], de verplichtingen in verband met de terugbetalingsvoorwaarden van de POD Maatschappelijke Integratie^[146] ...

Op te merken valt dat de wijzigingen van de regelgeving en de procedures die OCMW's gehouden zijn zelf ook in te voeren, niet alle dezelfde weerslag hebben op het dagelijks werk: niet alle OCMW's beschikken over dezelfde middelen om er het hoofd aan te bieden en worden dus op uiteenlopende wijze getroffen.

F3 PROBLEMEN DIE TIJDENS DE KWALITATIEVE ENQUÊTE AAN BOD ZIJN GEKOMEN

Naast de wettelijke voorwaarden om recht te hebben op steun van het OCMW, **bestaat er een groot aantal elementen die de toekenning beïnvloeden**: de omstandigheden van het onthaal, de organisatie van het betreffende OCMW, de wisselwerking tussen de hulpaanvrager en de maatschappelijk assistent die de situatie onderzoekt, de kwaliteit van het netwerk en de uitwisselingen tussen de OCMW's en de andere instellingen die bijstand verlenen of tot de sociale zekerheid behoren, de lokale context, institutionele en politieke factoren enzovoort. We vinden heel wat van deze verschillende elementen terug in de gesprekken met de gebruikers en de tussenpersonen.

Elk OCMW is onderworpen aan dezelfde basiswetgeving, maar de centra liggen in verschillende gebieden en

hebben een zeer verschillende werkelijkheid en zeer uiteenlopende behoeften (cf. BISA en Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2016). Bovendien **heeft elk OCMW zijn eigen specifieke kenmerken**, ook al zijn de **sociale basisacties dezelfde** (gemeenschappelijk wettelijk kader, departementen gespecialiseerd in sociale actie, diverse verplichtingen,...): sommige OCMW's bieden diensten van thuishulp aan, een rust- en verzorgingstehuis, specifieke diensten gericht op jongerenhulp, een kinderdagverblijf, meerdere sociale coördinaties gericht op verschillende vormen van bijstand, specifieke antennes volgens de actiedomeinen zoals socioprofessionele integratie, huisvesting, opleiding, Housing First, voedselhulp, links met overheidsmechanismen zoals AMO (jeugdhulp in open omgeving) ... De 19 Brusselse OCMW's hebben elk hun eigen organisatiewijze (en dus zijn het er in totaal 19) en dit vertaalt zich, ondanks de inspanningen tot harmonisatie die worden geleverd, in **19 manieren van toepassing van het recht op maatschappelijke hulp**.

Deze vrijheid is niet alleen een kracht, daar ze toelaat zich aan te passen aan de variabele behoeften van de bevolking op het gemeentelijk grondgebied, maar kan ook een probleem vormen op het vlak van gelijkheid en praktijken (bv. indien de betrokkene verhuist).

Tandartskosten bijvoorbeeld worden aanvaard door het OCMW van [gemeente], ik zeg maar iets, indien de betrokkene verhuist (met de huurprijzen de mensen die uit hun woning worden gezet) en in een andere gemeente gaat wonen, dan worden dergelijke kosten misschien helemaal niet meer aanvaard. Het probleem is dat er een grote willekeur heerst op het vlak van de bijstand. Daar de situatie steeds moeilijker wordt voor de OCMW's, wordt die bijstand steeds gefinancierd met financiële middelen en over die middelen wordt elk jaar opnieuw gestemd, en ze zijn afhankelijk van de grootte van het OCMW. En dus is de financiering van het OCMW zeer belangrijk, daar de mensen die de dossiers beheren, naargelang de financiering al dan niet verzekerd is, "ja" of "neen" zullen zeggen.

De gebruikers en de hulpverleners die we hebben ontmoet, hebben ons vaak gezegd dat de **willekeurige aard van het recht op bijstand** een probleem vormt. Die verschillen zijn dus te zien van het ene tot het andere OCMW (wat betreft de interne toekenningscriteria, hun organisatie, het type sociale actie dat wordt aangeboden,...), maar ook tussen de gebruikers van eenzelfde OCMW (de toegekende sociale hulp kan zeer verschillend zijn voor situaties die *a priori* dezelfde zijn).

Meerdere sociale interveniënten van de OCMW's of van externe verenigingen en diensten hebben verklaard dat de toekenning soms willekeurig en variabel is en gedeeltelijk afhankelijk is van de maatschappelijk assistent en van de kennis van de gebruiker.

Er zitten heel wat gaten in de OCMW-wetgeving: de beoordelingsbevoegdheid van het comité is zeer groot en de mensen weten niet waarop ze recht hebben. (...) de bijkomende bijstand wordt geval per geval toegekend.

Via de Federatie van de Brusselse OCMW's hebben we een vragenlijst verzonden naar de OCMW's van het Gewest. Drie OCMW's hebben geantwoord. Ter indicatie kunnen we meegeven dat, voor twee van de drie OCMW's, het aantal personen dat bijkomende bijstand maar geen (equivalent)

[145] Onlangs verplicht gemaakt ondanks het verzet van de OCMW-federaties.

[146] Bijvoorbeeld: het medisch onderzoek dat tot doel heeft de kosten van de dringende medische hulp terug te krijgen door de federale overheid, de wijzigingen van sommige terugbetalingsformulieren of van de systemen voor gegevensuitwisseling, de toevoeging van criteria voor de terugbetaling ...

leefloon krijgt^[147], nog groter is dan het aantal rechthebbenden van een (equivalent) leefloon. Voor deze gemeenten betekent dit dat het aantal personen in bestaansonzekerheid dat een beroep doet op OCMW-steun waarschijnlijk groter is dan enkel het aantal (equivalent) leefloongerechtigden (cf. supra).

Voor de drie OCMW's die de vragenlijst hebben ingevuld, lag het gemiddeld aantal dossiers per maatschappelijk assistent in 2016 tussen 80 en 90. Dit hoge aantal illustreert de aanzienlijke overbelasting van de maatschappelijk werkers in de OCMW's, wat niet zonder gevolgen blijft voor de relatie met de gebruikers of de voorwaarden volgens dewelke de bijstand wordt toegekend (cf. volgende punten).

DOOR PERSONEN IN EEN SITUATIE VAN SOCIALE ONDERBESCHERMING

Niet-vragen, schaamte en wrok

Het fenomeen van niet-vragen heeft betrekking op een groot aantal personen die er de voorkeur aan geven niet te worden beschouwd, geassocieerd of vereenzelvd als uitkeringsgerechtigde van het OCMW, dat immers een bijstandslogica vertegenwoordigt. Dit fenomeen wordt het "Welfare stigma" genoemd, i.e. de stigmatisering die gepaard gaat met sociale steun, wat ruimschoots aan bod komt in de literatuur over het de non take-up (Spicker, 1984). Dit fenomeen wordt versterkt door het overheersend betoog van individuele responsabilisering voor de sociale toestand waarin mensen verkeren, waarbij met een beschuldigende vinger wordt gewezen naar personen die de eerste slachtoffers zijn van de gevolgen van een systeem dat in crisis verkeert. In een Franse studie over het minimumloon (RSA) lezen we: "Dit verlangen om niet afhankelijk te zijn van een sociaal minimum verwijst naar de wil om niet te worden gezien als een bijstandstrekker; dit heeft misschien te maken met het discours over fraude en het steuntrekkerschap dat aldus zou slagen in zijn opzet om een ontradende werking te hebben" (Okbani et al., 2012).

Personen die zich tot het OCMW wenden, **hebben gewoonlijk geen andere keus dan het leefloon of bijstand aan te vragen**. Er bestaan wel degelijk gevoelens van vernedering, schaamte, woede soms ook wanneer men naar het OCMW moet gaan en die gevoelens kunnen nog worden benadrukt door andere factoren zoals de wijze waarop men wordt onthaald en de organisatie van dat onthaal, de lange wachtrijen, ...

Er bestaat een belangrijk obstakel, i.e. de schaamte om naar het OCMW te gaan. Dit wordt nog versterkt door de wijze waarop men wordt onthaald in de OCMW's, die de toestroom niet aankunnen, maar de nodige middelen worden niet meer ingezet om de mensen te verwelkomen.

Sommige gebruikers **die al een beroep hebben moeten doen op het OCMW, blijven achter met een zeer negatief beeld**. Dit is zeker niet de enige verklaring voor het feit dat mensen

hun recht niet opeisen, maar toont wel aan hoeveel het iemand kan "kosten" om de drempel van deze instelling van de "laatste kans" te overschrijden, net zoals het in de praktijk moeilijk blijkt om de formaliteiten in verband met een aanvraag van bijstand te vervullen, samen met alle latere verplichtingen in een kader van verstrenging van de voorwaarden voor de rechthebbenden.

Dit alles om duidelijk te maken dat naar het OCMW gaan een neutraal iets lijkt dat echter, symbolisch in ieder geval, iets gewelddadigs is. Bijgevolg gaat iemand die naar een OCMW gaat er niet van uit dat hij naar een instelling gaat die hem zijn rechten zal geven. Integendeel, men stelt zich voor dat men naar een plaats gaat waar men je in de gaten houdt zoals de politie dat doet, waar je wordt gecontroleerd, waar je bepaalde verklaringen moet afleggen opdat men naar je zou luisteren. En dus stelt zich de vraag of men al dan niet bereid is die prijs te betalen?

Uit bepaalde gesprekken blijkt dat een gevoel van schaamte blijft bestaan eens men het leefloon heeft verkregen. Vaak durft iemand niet nog meer vragen dan wat men hem al heeft toegekend, ook al weet hij dat hij er recht op heeft; dan is er sprake van een situatie van "gedeeltelijke non take-up".

Ruimtelijke en telefonische toegankelijkheid van het OCMW: de eerste stap

De **ruimtelijke toegankelijkheid** van het OCMW kan in sommige gevallen een probleem vormen, wanneer een persoon geen internet heeft of niet weet hoe hij ermee moet werken, niet weet hoe hij een kaart moet lezen of problemen ondervindt op het vlak van mobiliteit, beheersing van de taal, fysieke of psychische problemen heeft enzovoort. Deze moeilijkheden op het vlak van toegang kunnen zelf eventuele factoren van non take-up zijn. Meerdere diensten van eenzelfde OCMW (bijstand, socioprofessionele inschakeling, huisvesting, energie, ...) zijn soms gespreid over verschillende vestigingen, de bijstand wordt verspreid en dus moet de aanvrager naar verschillende plaatsen gaan, moet hij zijn dossier coördineren of moet hij dezelfde formulieren naar meerdere vestigingen brengen (de centralisatie van documenten is immers niet steeds verzekerd). Bovendien kunnen mensen worden afgeschrikt door het feit in de wachtrij te moeten staan, al dan niet gedurende lange tijd en/of buiten, terwijl burens of andere kennissen in de wijk hen kunnen zien ...

De soms noodzakelijke verplaatsing of een **nodig telefonisch contact** met een OCMW in de loop van de procedure tot aanvraag van bijstand kan eveneens **aanleiding geven tot moeilijkheden**.

"Sommige personen hebben verklaard dat bepaalde OCMW's zeer moeilijk bereikbaar waren, vooral in het Brussels Gewest. We konden dat overigens zelf vaststellen toen we probeerden contact op te nemen met de OCMW's met het verzoek om deel te nemen aan ons kwantitatief onderzoek. Ondanks meerdere pogingen op verschillende momenten tijdens de dag hebben we met enkele OCMW's nooit contact kunnen opnemen. We hebben vernomen dat sommige OCMW's er opzettelijk voor zorgen dat ze onbereikbaar zijn, meer bepaald door een systeem van rotatie van telefoonnummers." (Casman et al, 2007).

De moeilijkheid om telefonisch contact op te nemen met een OCMW kan er eveneens toe leiden dat het lang kan duren voor

[147] Volgens onze vraag gaat het wel degelijk om personen die bijkomende bijstand krijgen, maar geen LL, geen ELL en geen maatregel van tewerkstelling en die evenmin in een rusthuis/rust- en verzorgingstehuis verblijven.

men hulp krijgt; soms zelfs kunnen mensen ontmoedigd raken zodat ze hun aanvraag stopzetten

Onthaal op het OCMW

De openingsuren, het onthaal bij het OCMW in al zijn componenten en zijn organisatie zijn stuk voor stuk factoren die aanleiding kunnen geven tot moeilijkheden van toegang tot de informatie, in een eerste fase, en vervolgens van opgave (geleidelijk of in één keer) van een aanvraag.

In 2006 stelde een studie vast dat er bij de OCMW's "niet steeds voldaan [is] aan alle elementen die bijdragen tot een kwaliteitsvol onthaal, voornamelijk in de OCMW's in Wallonië en Brussel van de steekproef. De opleiding tot onthaalmedewerker is een essentieel element dat op korte termijn moet worden verbeterd" (Casman et al., 2007). Het is belangrijk om hierbij te benadrukken dat het onthaal van de OCMW's in 10 jaar sterk is geëvolueerd.

Meerdere gebruikers **menen dat ze slecht worden onthaald**. Ze hebben anekdotes van eindeloze wachtrijen, bewakers van privéfirma's of gemeentelijke ambtenaren die aanwezig zijn om de orde te handhaven, onthaalmedewerkers of maatschappelijk assistenten die misplaatste opmerkingen hebben betreffende de gebruikers, ...

Wachttijden

Terwijl de OCMW's verklaren dat de **wachttijden** voor een eerste afspraak variëren^[148], maakten de gebruikers vaak gewag van lange wachttijden alvorens ze hulp kregen van het OCMW. De termijnen kunnen nog langer worden, meer bepaald als gevolg van het profiel van de aanvrager, bijvoorbeeld indien de betrokkene het Nederlands of Frans nauwelijks machtig is of zich moeilijk kan verplaatsen.

Uit het onderzoek van de trajecten die gebruikers afleggen, de verklaringen die we hebben genoteerd en de situaties die door verschillende hulpverleners gekend zijn, blijkt dat meerdere OCMW's, gebukt als ze gaan onder de grote toestroom van aanvragen, niet altijd of niet onmiddellijk een bewijs van ontvangst van de steunaanvraag overhandigen aan de gebruikers. Een dergelijk bewijs van ontvangst vormt voor de gebruiker echter een bewijs van het feit dat hij sociale hulp heeft aangevraagd. In principe heeft het OCMW vanaf de datum op het bewijs van ontvangst 30 dagen de tijd om de aanvrager kennis te geven van een gunstig of ongunstig antwoord^[149]. De meeste mensen weten dat echter niet en vaak duurt het veel langer voor ze een eerste antwoord krijgen, bijvoorbeeld omdat ze van de ene naar de andere dienst worden gestuurd, verkeerde informatie krijgen of het bewijs van ontvangst pas krijgen op de dag van de eerste afspraak met de maatschappelijk assistent of eens het dossier volledig is.

[148] Dit gegeven is afkomstig van de antwoorden op de vragenlijst die we naar de 19 OCMW's hebben verzonden. Voor 3 gekregen antwoorden is de termijn voor een afspraak met een maatschappelijk assistent afhankelijk van de beoordeling bij het onthaal of van de maatschappelijk assistent; die termijn schommelt tussen 0 en 3 dagen maar duurt langer bij de diensten voor socioprofessionele inschakeling of voor schuldbemiddeling.

[149] Het gaat overigens om een bewijs in geval van in beroep gaan bij de arbeidsrechtbank tegen een beslissing van het OCMW.

Ik wilde eventueel vragen of ze me geld konden voorschieten en voor mij een afbetalingsplan konden opmaken dan wel of ze een deel konden betalen of eventuele hulp konden geven. Ze heeft me echter sinds eind september aan het lijntje gehouden, tot het ogenblik waarop ik mevrouw X heb gezien, omdat ze niet wilde ... enfin, ze wilden mijn aanvraag niet registreren en ik was vergeten dat zulks eigenlijk verplicht was ...

Zich bij het onthaal aanbieden, een bewijs van ontvangst krijgen (soms met vertraging door een gebrek aan kennis of verkeerde informatie), een voorafgaande afspraak kunnen maken (waarbij aan de betrokkene wordt uitgelegd welke attesten hij moet overleggen en welke formaliteiten hij moet vervullen), de tijd nemen om deze formaliteiten te vervullen, een volledig dossier samenstellen, wachten gedurende de tijd die nodig is om alles te verwerken en daarna een antwoord krijgen van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn, ... al die fasen gaan gepaard met bepaalde termijnen wat betreft de gevraagde hulp. In elke fase kunnen er bovendien fouten worden gemaakt en kunnen er onvoorziene zaken gebeuren (verkeerde informatie krijgen, verkeerd begrip, documenten die verloren gaan, ...).

De gebruikers hebben het gebrek aan kennis en het personeelsverloop bij de maatschappelijk assistenten ook vaak genoemd als factoren die ertoe kunnen leiden dat de termijnen om hulp toegekend te krijgen steeds langer worden.

Het duurt dus een tijdje voor men een dossier echt begint te onderzoeken. Het risico om nog kwetsbaarder te worden of "alles te verliezen" (woning, domicilie, ...) wordt groter naarmate de tijd die het duurt om bijstand toe te kennen langer wordt. Vaak is snel handelen echter essentieel om bestaansonzekerheid te vermijden en/of te vermijden dat die bestaansonzekerheid groter wordt.

Een dossier samenstellen: het begin van de administratieve moeilijkheden

Op administratief vlak kan het voor de betrokkene bijzonder moeilijk zijn te weten of hij al dan niet recht heeft op bijstand van het OCMW (als residuair recht) en vervolgens om daarvan het bewijs te leveren. De **lijdensweg begint soms op het ogenblik waarop iemand zijn sociaal-economische situatie wil ophelderen en de nodige stappen begint te zetten om de gevraagde attesten te verkrijgen**. Hoewel informatie over het sociaal-economisch statuut gewoonlijk beschikbaar is via de Kruispuntbank Sociale Zekerheid, wordt aan de gebruiker vaak gevraagd zelf het bewijs van zijn situatie te leveren aan de hand van de attesten van de andere instellingen van de sociale zekerheid. Bovendien "moet de aanvrager meewerken voor de volledige duur van het sociaal onderzoek (bezoek van de maatschappelijk assistent, te verstrekken documenten, oproeping door het OCMW enz.) en zelfs eens de bijstand is toegekend wordt medewerking verwacht. De gebruiker moet het OCMW immers op de hoogte brengen van elk nieuw element dat gevolgen kan hebben voor de bijstand die hij geniet. Hier stelt zich de vraag betreffende de indringing in de persoonlijke levenssfeer, bijvoorbeeld bij bezoeken aan huis of wanneer het

OCMW eist dat de betrokkene bepaalde stukken voorlegt, zoals de rekeninguittreksels van de afgelopen drie maanden”.^[150]

Verscheidende inspectie-verslagen van de POD Maatschappelijke Integratie delen mee dat het opvragen van rekeninguittreksels niet meer is toegestaan. Eén van deze rapporten (2016) preciseerd: “Indien het nagaan van de financiële middelen deel uitmaakt van het sociaal onderzoek, kunnen ook andere documenten worden gebruikt waarop de eventuele maandelijkse inkomsten zichtbaar zijn, zoals loonfiches, uittreksels van de vakbond, de hulpkas en gegevens uit de KBSZ”.

We hebben het relaas gekregen van heel wat situaties van deze aard, i.e. met betrekking tot **indringende vragen** om persoonsgegevens te verstrekken (over de eigen persoon of de naasten^[151]), de moeilijkheden om attesten vanwege andere actoren (ziekenfonds, RVA, ...) te krijgen alsook van toegang tot het loket en, tot slot, om de “juiste informatie”, het “goede attest” of een beslissing te krijgen.

Heel wat gebruikers hebben **nood aan fysieke begeleiding** tijdens hun afspraken met het OCMW of om de stappen te zetten die nodig zijn om een recht te verkrijgen en te behouden. Er bestaan vele factoren die begeleiding noodzakelijk kunnen maken: administratieve problemen, problemen van onbegrip, gebrek aan zelfvertrouwen, angst, geestelijke gezondheid, verslaving maar ook problemen van begrip van de taal, begrip van de toekenningsregels enzovoort.

De maatschappelijk assistenten van algemene sociale diensten en andere vzw's helpen de personen om hun dossier samen te stellen alvorens ze naar het OCMW gaan (cf. bijdrage van de FdSS (Fédération des Services Sociaux) tot *Gekruiste blikken*); soms ook leveren ze morele ondersteuning aan de betrokkenen.

Niet-kennen

Het gebrek aan kennis van de wetgeving betreffende het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke hulp is voor de gebruikers een factor van non take-up. Die gebrekkige kennis is onder andere het gevolg van een gebrek aan beheersing van de wetgeving bij de hulpverleners zelf, wat dan weer te wijten is aan de complexiteit en de evolutie van die wetgeving. Het recht op het leefloon of op bijstand gaat gepaard met vele criteria. **Daar het om een residuair recht gaat, dient men ook kennis te hebben van de wetgeving inzake het recht op sociale zekerheid en op andere prestaties.** De complexiteit is toegenomen en dit heeft gevolgen voor de gebruiker (en de hulpverleners) in geval van wijziging van gezinssituatie (wijziging van gezinssamenstelling), van situatie (ziekte, ongeval, ...) of van het statuut van de gebruiker of een lid van zijn gezin. Soms zijn de hulpverleners niet op de hoogte, worden ze niet geïnformeerd of hebben ze te weinig opleiding genoten om de persoon die hulp vraagt te begrijpen en te helpen in de situatie waarin de betrokkene verkeert.

Het **gebrek aan kennis bij de personen met betrekking tot het bestaan van bijkomende bijstand die de OCMW's bieden**, lijkt vrij vaak voor te komen: artikel 27, bijstand bij energiearmoede (zie meer bepaald de bijdrage van Infor GasElek in *Gekruiste blikken*) enzovoort. De personen die we hebben ontmoet en die dergelijke bijstand genieten, hebben verklaard dat ze vrij laat – door mondelinge overlevering, via een nieuwe maatschappelijk assistent of de andere verenigingen – hadden gehoord van het bestaan van die bijkomende bijstand. Bovendien bestaan er, behalve in het geval van het (equivalent) leefloon, geen eenduidige richtlijnen om dergelijke bijstand toe te kennen (cf. supra) maar is dit afhankelijk van de beoordeling van de OCMW's en hun werknemers.

De gebruikers vinden het soms bijzonder moeilijk om te begrijpen waar ze recht op hebben, in welke situatie ze zelf verkeren en wat ze moeten doen. Er wordt in grote mate een beroep gedaan op aanverwante sociale diensten om de mensen te helpen inzicht te verwerven in de situatie waarin ze verkeren, hen te begeleiden, te oriënteren, de opvolging te verzekeren (cf. bijdrage van de FdSS in de *Gekruiste blikken*).

Versterkte dissymmetrie van de relatie tussen de gebruiker en de maatschappelijk assistent van het OCMW

Er is vaak gewezen op de moeilijke communicatie tussen de gebruikers en de hulpverleners. De relatie tussen de gebruiker en de maatschappelijk assistent van het OCMW is van in het begin dissymmetrisch, daar het de maatschappelijk assistent is die *in fine* de voorwaarden van de bijstand bepaalt. Deze “dissymmetrie” (Dubois, 2015) leidt er echter toe dat de relatie tussen de gebruiker en de professional verslechtert en wordt bovendien nog versterkt in het kader van de bijstandsrelatie van het OCMW. Enerzijds **heeft de betrokkene geen ander middel om te overleven**, het is zijn laatste mogelijke recht. Bovendien gaat de relatie tussen de gebruiker en de maatschappelijk assistent van de OCMW's in grote mate gebukt onder de **context van het groeiend aantal vragen en controles**. Anderzijds **wordt de gebruiker geëvalueerd (GPMI)** en staat hij dus onder bijzonder grote druk in het kader van zijn relatie met zijn maatschappelijk assistent.

In een kader van **rationalisering** en soms van **beperking van de hulp** en van een maatschappelijke visie die geneigd is de personen aansprakelijk te stellen voor de situatie waarin ze verkeren, beschikt de hulpverlener niet altijd over de middelen om te onderscheiden wanneer hij zelf in de fout gaat (oordelen, wijze van onthaal, manier van spreken, ...). Steeds vaker **overladen met administratief werk**, ondergaan de maatschappelijke assistenten soms een institutionele of organisatorische druk waardoor de tijd met de klant daalt. Ze komen zeer moeilijke situaties tegen (hoge nood, woede, spanningen, ...) die ze dagelijks moeten beheren (ook de emotionele kant ervan) en vaak met spoed.

De bestaande dissymmetrie heeft ook tot gevolg dat de gebruiker niet de keuze heeft om zijn verhaal te vertellen, om te voldoen aan de verwachte en noodzakelijke criteria, om te “spelen” met het relationele kader om te verkrijgen wat hij nodig heeft om te overleven. Het is dan ook vrij taboe om het te hebben over deze vormen van relationele spelletjes. Dit asymmetrisch kader onthult en benadrukt de **machtsposities**

[150] Atelier des droits sociaux, Parcours du demandeur d'aide, Fiche juridique OCMW.

[151] Meer bepaald tijdens het sociaal onderzoek en tijdens de gesprekken.

waarover de gebruiker, die soms worstelt met een gebrek aan vertrouwen, zich vragen stelt. Soms is een gebruiker getuige van gesprekken tussen maatschappelijk assistenten over andere gebruikers (soms laten ze zich bijvoorbeeld openlijk laatdunkend uit over andere uitkeringsgerechtigden) die hen kunnen schokken, die drager zijn van een vorm van symbolisch geweld.

Men kan zich altijd wel uit de slag trekken, maar, ik bedoel, als je zo in de problemen zit en je verpletterd wordt, dan voel je je zwak en weet je niet meer zo goed tot wie je je kunt wenden ... Tot slot, op het ogenblik zelf, daar mijn kinderen iemand hebben horen roepen en ze naast me stonden, zei ik tegen mezelf, allé, 't is goed, ze hebben gezien dat ik niet droomde en ... Tijdens het weekend echter bleef dat maar door mijn hoofd spoken, en dat heeft me gekwetst, en dus zei ik bij mezelf "wie denkt ze wel dat ze is?". Ik heb dan een e-mail gestuurd naar de voorzitter van het OCMW. Ja ...

De dissymmetrie (Dubois, 2015) en de moeilijkheden waarmee de aanvraag gepaard gaat, zijn soms van dien aard dat het kan gebeuren dat de relatie verslechtert en de gebruiker de indruk heeft dat hij slecht wordt behandeld en zijn koelbloedigheid verliest. Hetzelfde geldt voor de maatschappelijk assistent die zijn kalme kan verliezen wanneer hij snel het ene na het andere gesprek moet voeren, in een gespannen klimaat, ...

Voor wie de indruk heeft dat men niet naar hem luistert of geen eerbied voor hem heeft, is de mogelijkheid om van maatschappelijk assistent te veranderen beperkt. Bovendien heeft de gebruiker die een vervanging van maatschappelijk assistent vraagt soms angst "represailles". Tevens is hij bang dat er informatie verloren gaat (des te meer indien dit al is gebeurd tussen meerdere diensten of binnen de sociale dienst). De gebruikers durven niet vragen om een vervanging van maatschappelijk assistent en indien sommigen dat toch vragen, wordt hun verzoek soms geweigerd.

Anderzijds zijn de gebruikers soms verplicht **naar verschillende diensten te gaan om er meerdere maatschappelijke assistenten te ontmoeten.** Anderen hebben verklaard **dat ze bij elke afspraak een nieuwe maatschappelijk assistent ontmoeten**, wat schadelijk is voor een professionele opvolging van de vraag en de situatie van de betrokkene. De gebruikers zien zich telkens genooddaakt hun situatie opnieuw uit te leggen aan de nieuwe hulpverlener.

In de getuigenissen van de gebruikers is er vaak sprake van gebrek aan akkoord en ontgoocheling. De afstand met de dagelijkse levenservaringen en de levensomstandigheden tussen gebruikers en interveniënten blijkt soms uit het **gebrek aan begrip dat de gebruiker voelt ten aanzien van de situatie waarin hij verkeert.**

Zeer concreet komen de gebruikers terecht in een **situatie waarin hun huisvesting, hun overleven afhankelijk is van de "goede wil" van een bepaalde persoon of de instelling.** Deze stresserende situaties, die nog worden versterkt door het steeds groter aantal formaliteiten dat moet worden vervuld, zijn uitputtend, soms vernederend (meer bepaald in het kader van de inspecties thuis of van de bankrekeningen, van de lange wachtrijen, ...). Mensen die bijstand vragen, hebben geen andere keuze **dan dit opgelegde kader te ondergaan.**

In deze negatieve perceptie van de relatie en/of het onthaal heeft het feit dat een integratieplan, een artikel 60, een opleiding of een woning wordt voorgesteld die niet noodzakelijk geschikt is tot gevolg dat de afstand nog groter wordt waardoor **het vertrouwen in de instelling wordt aangetast.**

Een van de ondervraagden heeft benadrukt dat in het geval waarin het woord tegen woord is **en men de zaak voor de rechtbank brengt, er vaker geloof en meer belang wordt gehecht aan de verklaringen van de openbare instelling dan aan die van de gebruiker.**

Oordelen en zich kunnen verweren

Een gebruiker moet **al zijn middelen aanwenden** om zijn situatie te beschrijven en zijn vraag om bijstand te verantwoorden. Vaak echter is er aan de andere kant **een moreel oordeel vanwege de hulpverleners en de instelling over het leven van de betrokkenen.**

Heel wat gebruikers hebben **al deze oordelen – zowel stilzwijgend of expliciet – van de professionals over hun leven, de wijze waarop ze hun leven leiden, de keuzes die ze maken, ...** beschreven. Die oordelen kunnen betrekking hebben op vele dimensies van het leven van een persoon. Aldus komen er in de gesprekken die we hebben gevoerd **meerdere episoden voor waarin het relaas wordt gebracht van de oordelen vanwege maatschappelijk assistenten van de OCMW's** over hun uitgaven, hun studiekeuzes, hun wijk en hun woning, de plaatsen waar ze kleding en voedingsartikelen kopen, hun keuzes bij het zoeken naar werk of hun professionele keuzes, de onverhoopte mogelijkheden die ze krijgen om vakantie te nemen, hun eventuele vrijetijdsbesteding, hun intieme relaties, het feit dat ze een gezelschapsdier hebben, dat ze een te groot bedrag van hun rekening hebben gehaald, hun uitgaven voor geneesmiddelen of nog hun medische keuzes, ...

– Ik hoorde een jonge maatschappelijk assistent, die net zijn sociale studies had afgerond en nog geen ervaring had, zeggen "u kunt geen hond of kat houden, dat kost te veel". Dat was schokkend.

– Wanneer je aan schuldbemiddeling doet, bestaat het probleem erin dat men je zegt dat het "verboden is nieuwe schulden te maken". Dan heb ik zin om hun te zeggen "leef eens een jaar, niet meer dan één jaar, met je 1 100 euro en dan zal je wel zien of het je lukt zonder schulden te maken".

Soms ook hebben de gebruikers gewezen op een **gebrek aan belangstelling voor de situatie van de persoon**, een "gebrek aan betrokkenheid" in het vak van maatschappelijk werker, een gebrek aan empathie en een gebrek aan kennis van de sociale rechten bij de interveniënten.

Argwaan en wantrouwen ten aanzien van het OCMW

In deze context voelen de gebruikers soms **wantrouwen tegenover de instelling.**

We hebben aanvragen voor bijstand ingediend bij het OCMW en ze hebben het ons vrij moeilijk gemaakt, moet ik zeggen. Men vroeg me mijn laatste loonfiches, mijn rekeninguittreksels te bezorgen (...), terwijl ik een aanvraag

van bijstand indiende voor mijn broer. Wettelijk gezien, ik heb inlichtingen ingewonnen, ze leken te zeggen dat daar ik niet de vader of de moeder van mijn broer was, ik hoe dan ook niet verplicht was om dat te doen ...

Sommigen hebben bijvoorbeeld verklaard dat ze de indruk hebben dat er quota's of informele en impliciete richtlijnen zouden bestaan om zo weinig mogelijk rechten toe te kennen (meer bepaald door onrechtmatig verhaal tegen de schuldenaren van alimentatievergoedingen) en dat het feit of er al dan niet steun wordt toegekend in grote mate afhankelijk is van de maatschappelijk assistent die het dossier beheert.

We hebben de indruk dat er misschien instructies bestaan, bij de MA of de bemiddelaars, enfin bij alle professionals in de sociale hulpverlening. Er bestaan instructies om niet alles te zeggen, daar alle steun die niet wordt verleend hoe dan ook in het voordeel is van het OCMW. De indruk leeft dat ze proberen te beperken, dat ze instructies hebben gekregen om zoveel mogelijk te beperken en te evalueren of de betrokkene bij machte is zelf een oplossing te vinden. Maar ze begrijpen toch hoe moeilijk we het hebben, dus waarom stellen ze dan bepaalde zaken niet voor? Ik heb een toffe MA. Dankzij haar zijn er toch heel wat stappen gezet en voor haar was het logisch dat ze me zei waar ik moest aankloppen ... Ergens heeft niet iedereen dat geluk gehad. Ze kende de problemen "ah, maar dan gaan we daar of daar aankloppen", en zo ben ik uiteindelijk terechtgekomen bij [naam van een dienst], bij X. die voor mij een dossier van schuldbemiddeling heeft opgesteld en me ook verder heeft geholpen. Dat is goed, maar niet iedereen werd op die manier geholpen ...

Uiteenlopende interpretaties

De wetgeving laat het bedrag van het leefloon afhangen van de gezinssamenstelling, in 2016 bedroeg het € 578 voor een samenwonende, € 867 voor een alleenstaande en € 1 156 voor een gezinshoofd. Het OCMW moet het bedrag van het leefloon aanpassen bij wijziging van de gezinssamenstelling (net als bij wijziging van het inkomenspeil van het huishouden). De OCMW's lijken de **situatie van de huishoudens soms echter op uiteenlopende wijze te interpreteren**.

"Op het terrein is vaak te horen dat er uiteenlopende interpretaties zijn van de toepassing van het statuut samenwonende naargelang het OCMW (Ervaringsdeskundigen, 2012) (...) Ook de verrekening van het inkomen van de perso(o)n(en) met wie men samenwoont, gebeurt niet op een uniforme manier (...) De rechtspraak stelt evenwel dat de bepaling om rekening te houden met de inkomsten van de andere gezinsleden ondergeschikt kan zijn aan verschillende overwegingen, meer bepaald het risico dat gezinnen ertoe aangezet worden om uit elkaar te gaan, wat ten koste gaat van de gezinseenheid en van de budgetten van de OCMW's. Ook het lage bedrag van de hierboven vermelde inkomsten kan in overweging genomen worden (...) Een harmonisering zou ook risico's inhouden. De OCMW's moeten een bepaalde bewegingsvrijheid hebben om rekening te houden met verschillende realiteiten, ook ten voordele van de betrokkenen" (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013a).

Mensen die een "traject van hulpaanvraag bij het OCMW" hebben doorlopen, weten dat de toekenning afhangt van het OCMW tot wie men zich richt.

Met een deel van de beslissingen dat heel wettelijk, heel duidelijk lijkt en vervolgens criteria die afhangen van de goede wil van de maatschappelijk werker, zodra men in de OCMW's en de gemeenten aankomt, van de manier waarop het dossier voor de raad komt, van een waaier zaken die ertoe leiden dat de ene "ja" en de andere "neen" te horen krijgt.

Dit dilemma van de afstemming tussen de toekenning en de beoordelingsvrijheid van elk OCMW bestaat al lang. De door de gebruikers vaak als willekeur bestempelde discretionaire bevoegdheid van de OCMW's vormen een **uitdaging** in termen van **sociale onderbescherming en beroep doen op de OCMW's** en staan in direct verband met het **vertrouwen in de instellingen**.

Weigering van de hulp

Een OCMW kan weigeren hulp toe te kennen. In dat geval en indien de **weigering steunt op een tekortkoming van de persoon** (fout, ...) kunnen zijn identiteit en zelfachting in het gedrang komen omdat het vaak al veel moeite kost om de stap naar het OCMW te zetten.

Zelfs in het kader van hulp van een OCMW kan de **weigering van een specifieke interventie** worden meegedeeld. De weigering komt er vaak omdat de gebruiker zijn rechten niet kent.

Toen ik thuiskwam en naar mijn maatschappelijk assistent belde om het ongeval te melden, antwoordde die doodleuk dat ik niet naar het juiste ziekenhuis was gegaan voor de tenlasteneming van het OCMW en dat ik naar het netwerk van Iris-ziekenhuizen had moeten gaan. Ik was niet op de hoogte en ik vraag mij af hoe ik dit netwerk van ziekenhuizen had kunnen kennen, vooral omdat ik zowel de ziekenwagendienst als het ziekenhuis heb verteld dat ik afhang van het OCMW.

Gevoel van onrechtvaardigheid

Na één of meerdere negatieve ervaring(en) **kunnen de gebruikers een uitgesproken gevoel van onrechtvaardigheid** ervaren tegenover de niet-toekenning, het onbegrip, het gebrek aan luisterbereidheid, de verwijzing naar andere diensten en de niet-uniforme behandelingen.

Sommige gebruikers zeggen woedend te zijn, de indruk te hebben dat ze een "mutant worden". In de loop van de gesprekken werden verscheidene voorbeelden aangehaald van situaties die als ongelijk of onrechtvaardig worden ervaren en die getuigen van de trend naar meer controle op en verdenking tegenover de gerechtigden.

De gebruikers hebben het feit gemeld **dat het "de sterksten", de best uitgeruste, de mensen met de hoogste opleiding of buitenlandse vluchtelingen zijn die erin slagen hulp te krijgen**.

In deze **gespannen context van de zoektocht naar hulp** kunnen bepaalde concurrentiefenomenen tussen gebruikers zich manifesteren via oordelen over andere gebruikersgroepen (racistische opmerkingen ...).

De conditionalisering van de sociale hulp en de dreiging van de sanctie: project van het OCMW versus project van de persoon

Terwijl een aantal mensen de door de diensten voorgestelde trajecten probleemloos doorlopen, kan het voor de door de OCMW's geactiveerde mensen bijzonder pijnlijk zijn te aanvaarden dat hun levensproject of wensen in termen van opleiding worden geweigerd (zie hoofdstuk Opleiding). OCMW's kunnen de keuze van de betrokkenen afkeuren en hen naar "**verplichte keuzes**" oriënteren, zoals: het aanvaarden van een artikel 60, een opleiding, een andere studiekeuze opleggen, een studierichting verlaten, ... Indien het voorstel niet wordt gevolgd, dreigt een tijdelijke sanctie in bepaalde gevallen (GPMI).

In verscheidene situaties werd het **leeftoon van de mensen geschrapt** zonder dat ze vooraf werden ingelicht. Deze plotse stopzetting kan zware gevolgen hebben voor mensen die meestal geen andere bestaansmiddelen hebben. Naast het verlies van inkomen waardoor de huur, de voeding enz. niet meer kan worden betaald, kunnen de sancties ook een impact hebben op het zelfrespect van de persoon. **Het verlies van het recht op leeftoon is vaak het resultaat van een situatie van grote bestaansonzekerheid en die zal de opstapeling van problemen bevorderen en die personen in een situatie van extreme sociale onderbescherming plaatsen.**

Uit het onderzoek op het terrein blijkt dat **verscheidene ondervraagde mensen enkele weken of maanden zonder inkomen leven of hebben geleefd**. Ze moeten een beroep doen op centra voor noodopvang, op netwerken min of meer dicht bij hen voor hulp om te overleven. Die mensen zijn nergens geregistreerd omdat ze geen woning meer hebben, niet zijn aangesloten bij een ziekenfonds of zich soms in onregelmatige situaties bevinden ten gevolge van een administratieve beslissing. Sommige gebruikers hebben al maanden, lees jaren geen inkomen meer en moeten zich zien te redden.

Overlevingsstrategieën bij gebrek aan formele hulp

Mensen die geen toegang hebben tot hun rechten proberen zo goed mogelijk alternatieve oplossingen te vinden om te overleven.

Wanneer de zee droog is, blijft er zand over, je moet doorgaan. Als het niet met een boot is, vind je een ander middel.

Waar mogelijk doen mensen die geen enkele formele hulp van de overheid krijgen, een beroep op **allerhande vormen van informele hulp** (diensten, materiële goederen) via hun familiaal (dichte of verre familie, kinderen enz.) of sociaal netwerk. Dit terugvallen op informele netwerken kan echter enkel plaatsvinden wanneer de netwerken bestaan en wanneer de personen het durven vragen.

Soms **beredderen die mensen zich alleen en met heel weinig om te overleven.**

Ik heb bijvoorbeeld tien ampère en ik ben daar tevreden mee aangezien ik niet meer kook. Ik heb dus helemaal geen overschot eigenlijk. Mijn systeem is om te leven met wat ik heb, want ik krijg steeds "neen, neen, neen" als antwoord

wanneer ik iets vraag. (...) Ik ben niet meer prioritair. Ik ben op geen enkel vlak prioritair.

Soms weigeren mensen hulp te vragen aan het OCMW en **beredderen zich liever** met baantjes in de informele sector. Dit levert niet vaak voldoende inkomsten op, maar verlost de persoon van de controle van de OCMW's.

Ik weet het niet, er zijn veel mensen die uitzendwerk doen, die Ubertaxi spelen, die op kleine schaal handeldrijven en hun uren niet aangeven. Niet enkel omdat ze zo minder worden belast, maar veeleer omdat men vrij is om economisch rationeel te handelen, terwijl de OCMW's heel controlerend zijn en eisen dat men een profiel heeft voor hen.

Het gebrek aan inkomen door de ontzegging van rechten, de niet-toegang of de weigering van toekenning van rechten leidt vaak tot **situaties waarin de informele economie het enige overlevingsmiddel is.**

Geen toegang en niet-vragen en ontmoediging

De administratieve formaliteiten en de steeds strengere voorwaarden om hulp te krijgen, ontmoedigen de mensen soms. **De uitputting van de gebruikers om al die formaliteiten te vervullen, aan de voorwaarden te voldoen, zeker omdat die wordt gecumuleerd met doorverwijzing naar andere diensten, een slecht onthaal, verkeerde informatie of nog een te lange wachttijd, kan tot een non take-up leiden.** Sommigen raken ontmoedigd, geven het op, verzaken. Het gebeurt dat ze het opgeven, zelfs op het einde van de procedure, zodra een probleem zich voordoet (negatieve beslissing, stopzetting van de betaling, niet-versturen van de beslissing enz.). Het leven in bestaansonzekerheid en sociale onderbescherming met een chronisch gebrek aan bestaansmiddelen kan mensen aanzetten "af te haken" en geen andere mogelijkheid meer te hebben dan op straat te wonen.

Niet vragen en geen toegang tot het OCMW voor personen die ziek zijn, eenzaam zijn, enz.

Mensen met bepaalde geestelijke of fysieke gezondheidsproblemen komen vaak tussen tafel en stoel terecht, in een **juridische leemte** waarin niet steeds duidelijk kan worden bepaald op welke hulp-uitkeringen ze recht hebben (afhankelijk van de graad van de handicap of van de arbeidsongeschiktheid). Het gebeurt overigens dat ze soms afhaken omdat ze zich er niet in herkennen (Berrat, 2014).

De obstakels liggen voor de gebruikers bij de indiening van de aanvraag. Het gebeurt bijvoorbeeld dat de mensen hun rechten niet altijd kennen of dat ze geen hulp kunnen, durven of willen vragen en aanvaarden (Steenssens, 2013). De formaliteiten voor de toekenning van het leeftoon of het equivalent leeftoon zijn soms heel moeilijk voor die kwetsbare mensen die uit alle andere rechten zijn uitgesloten.

DOOR DE PROFESSIONALS

De OCMW's verdrinken onder de stroom aanvragen

De moeilijkere toegang tot vervangingsinkomens van de sociale zekerheid, gecombineerd met werkonzekerheid impliceert een stijgende last voor de OCMW's (zie hoger). Deze **toename van de vraag gaat gepaard met de steeds heterogenere aard van het publiek dat (uiteindelijk) een beroep doet op deze instelling.**

Het meest kwetsbare publiek valt overigens steeds meer buiten de socialezekerheidsregelingen. Het is net in die context dat **de OCMW's (onder druk van de vraag en de toenemende kwetsbaarheid) vaak niet de materiële, budgettaire mogelijkheden, noch de tijd hebben om mensen die meer begeleiding nodig hebben, te onthalen en op te volgen** (geestelijke gezondheidsproblemen, daklozen, verslaafden, illegalen enz.).

Het aantal kansarmen, mensen die geen recht meer hebben op een werkloosheidsuitkering, die uitgesloten zijn of die zonder bestaansmiddelen op het grondgebied aankomen, blijft in stijgende lijn gaan en de budgetten van de OCMW's stijgen niet. Dat kan niet anders dan tot dergelijke situaties leiden: niet-ontvangst of mensen die geen aanvragen indienen. We stevenen recht op dergelijke situaties af.

Maatschappelijke assistenten werken onder spanning

Deze overlast voor de maatschappelijk werkers van de OCMW's leidt tot **langere termijnen** voor de toekenning van de hulp (meestal met ernstige gevolgen) en leidt tot spanningen tussen de maatschappelijk werkers van verschillende diensten, maar ook tussen de maatschappelijk werkers en de gebruikers.

Het verbaast me niet dat mensen die van het OCMW afhangen, agressief worden, dat ze veeleisend zijn aan de loketten wanneer ik hen zie. Ik kijk toe van op afstand en begrijp het dus, ze zijn zo geworden ... door de behandeling, door de manier waarop ze worden bekeken, omdat er oordelen worden geveld. Die mensen kunnen zich niet uitdrukken en worden dus nog sterker veroordeeld.

Recente maatregelen voor een strengere activering, controle en conditionalisering van de hulp (in het bijzonder het verplichte GPMI) impliceren **verregaande wijzigingen van het werk en de opdrachten van de maatschappelijk werkers van de OCMW's, die op hun beurt onder druk staan van de instellingen.** Sommige maatschappelijk werkers voelen zich niet goed in die rol die steeds meer controlerend wordt en herkennen de zin van hun beroep soms niet meer.

De arbeidsvoorwaarden van de maatschappelijk werkers van de OCMW's moeten worden verlicht omdat ze slechts uitvoerders zijn. Ze doen wat de instelling hen opdraagt en ik ben er zeker van dat hun hart 's avonds in duizenden stukjes gebroken is. Ik heb vrienden die er werken en die aan het eind van hun Latijn zijn.

Toepassingen van de wetgeving

Elk OCMW heeft zijn werkwijze in het kader van zijn sociale actie op zijn grondgebied geprofessionaliseerd. De aan de mensen toegekende rechten variëren van OCMW tot OCMW en van maatschappelijk werker tot maatschappelijk werker. De OCMW's hebben een beoordelingsvrijheid van de wetgeving (in het bijzonder voor de toekenning van bijkomende hulp), die zowel aangepaste hulp op maat mogelijk maakt, als problematisch kan zijn voor de gebruikers en de actoren. Dit kan immers leiden tot **ongelijke** behandelingen, tot situaties waarin twee gebruikers met soortgelijke problemen niet op dezelfde manier worden geholpen.

De maatschappelijk werkers van het OCMW kennen in het algemeen maatschappelijke hulp in de brede zin toe volgens de richtlijnen van het OCMW waar ze werken. De maatschappelijk werkers zijn zich bewust van de verschillen tussen instellingen, van de verschillen in evaluatie van de mensen afhankelijk van het OCMW en van de normatieve en subjectieve aspecten van de toekenning en bevinden zich daardoor in heel uiteenlopende posities tussen institutionele bevelen en discretionaire bevoegdheid.

Toekenning en weigering, het schommelt sterk. De wetten bevatten soms definities die op verschillende manier worden geanalyseerd in het OCMW en dat maakt gedragslijnen moeilijk. Er gelden in principe voorwaarden voor het leefloon, maar de voorwaarden achter de voorwaarde "werkbereidheid" om dit voorbeeld te nemen, verschillen sterk tussen de OCMW's en de maatschappelijk werkers. De ene vraagt veel meer, de andere veel minder. Er zijn dus personen die kunnen worden aanvaard en die uit de boot vallen en kunnen worden geweigerd. Terwijl het dezelfde persoon is met dezelfde voorwaarden.

De redenen voor de weigering van een leefloon of maatschappelijke hulp hangen samen met het beleid van het OCMW op zijn grondgebied en met de analyse van de situatie van de aanvrager door de maatschappelijk werker.

De wet houdende de OCMW's laat de maatschappelijk werker toch een zekere subjectiviteit toe: de gebruiker komt bij een supervrijgevege, supersympathieke, superbeschikbare maatschappelijk werker terecht en maakt een goede kans op zijn leefloon enz. Indien hij bij iemand terecht komt die alle documenten een na een vraagt en er één ontbreekt, kan het leefloon worden geweigerd omwille van dit ontbrekende document. Het is dus waar dat het afhangt van de maatschappelijk werker die hij ontmoet en aangezien de wet een zekere subjectiviteit toelaat, zijn er die kunnen zeggen: "Ja, ok, ik geef het u" en anderen "neen".

De administratieve formaliteiten: een hindernissenparcours, ook voor de actoren

Een sociaal-administratieve situatie in regel is een **voorvereiste om een recht te krijgen.** Naast het sociaal onderzoek kan het OCMW informatie over de sociaal-economische status van de aanvrager bij de Kruispuntbank van de sociale zekerheid opvragen. Theoretisch kan het feit dat de aanvrager die betreffende informatie niet zelf levert, geen reden zijn om de hulp te weigeren. In de praktijk is dat echter vaak het geval

in bepaalde OCMW's^[152]. Naast de wens om de informatie in de databases (die soms verkeerd is) te controleren, wordt het indienen van bewijsstukken vaak gezien als een manier om de gebruiker te responsabiliseren.

Ik vind dat we soms meer controleurs zijn, maar ik heb ook een kant waarin ik de mensen zelf vraag om het document te brengen, zelfs wanneer ik de informatie soms via de Kruispuntbank heb, maar dat is mijn keuze, dat verbindt niemand, om hen ook een beetje te responsabiliseren. Want goed, ik vind dat het ook aan hen is om ... Ik weet niet hoe ik het moet uitleggen. Het volstaat niet om mij te vertellen: "Dat is mijn werkloosheidsuitkering, geloof mij op mijn woord", het is ook het feit van te gaan en te zeggen: ik moet toch bewijzen dat "ik behoeftig ben". Ik kan niet oordelen op basis van wat hij zegt of van zijn fysieke toestand of van zijn geschiedenis, ik moet toch ook beschikken over ... En ik vind dat het een manier is om de aanvrager te responsabiliseren in zijn verzoek - het is de persoon zelf die de papieren brengt. En de Kruispuntbank is beter dan in het begin, maar bevat soms toch ook fouten.

Maatschappelijke actoren van buiten de OCMW's helpen de mensen te begrijpen wat ze moeten doen of begeleiden hen vóór hun eerste afspraak. Ze hebben vaak gesproken over de **moeilijkheden voor de gebruiker en henzelf om de vereiste documenten voor hun dossier te verzamelen**; het bewijs van hun aanvragen en acties te leveren; eventuele fouten te begrijpen en te bewijzen, maar vooral de tijd en de complexiteit om de sociaal-administratieve situaties helder voor te stellen en te communiceren tussen professionals of met de gebruikers.

Ze sturen hen niet noodzakelijk, maar de personen begrijpen het niet wanneer ze naar hun kantoor komen omdat ik denk dat het hen niet goed wordt uitgelegd of omdat ze een jargon gebruiken en de mensen dat jargon niet begrijpen. De mensen komen dus terug naar de sociale diensten met de documenten en vragen ons om die in te vullen en hen grosso modo uit te leggen wat de vakbond misschien heeft uitgelegd. Want het gebeurt soms, de mensen begrijpen niet steeds wat de diensten hun vertellen en dus moet er opnieuw worden uitgelegd, moeten ze worden doorverwezen of moeten de stappen samen met hen worden gezet.

Bij meningsverschil tussen de professionele actor en de gebruiker is **het soms woord tegen woord**. Zo kunnen gebruikers of professionals elementen van het dossier betwisten na een huisbezoek of het onderzoek van het dossier of de raadpleging van de computergegevens. Feiten zoals op dat adres wonen, alleen wonen, gescheiden of echtgescheiden zijn, x kinderen hebben, samenwonen, niet werken, ... De maatschappelijk werker zal hiervan attesten vragen die kansarmen van wie de situatie verslechtert en die zich vaak in steeds moeilijker situaties bevinden (geen huurcontract, geen bewijs van een vonnis, verlies van papieren, verlies van een origineel document, wachten op een attest van een andere dienst, zwartwerk enz.) niet steeds kunnen leveren of na een lange wachttijd, met buitengewoon zware gevolgen.

De informatie van het OCMW kan soms verkeerd zijn. In dat geval moeten opnieuw bewijzen, attesten enz. worden

ingezameld. Administratieve fouten bij de opvolging van dossiers, de input, de overdracht van informatie kunnen voorkomen maar het duurt lang om dit te bewijzen en om de fouten recht te zetten, wat de toekenning vertraagt en bijdraagt tot de voorwaarden van een eventuele non take-up (opgeven, overschreden termijnen, verlies, slechte ervaring enz.). De gebruikers zijn niet steeds bij machte om de bewijzen te leveren door blokkeringen, verlies van attesten, onvermogen en het wachten op attesten, formulieren die niet of slecht werden ingevuld door de werkgever, de sociale secretariaten of de socialezekerheidsinstellingen enz.

Ook de OCMW's kunnen aan de basis liggen van fouten of problemen (voorbeeld: beslissing niet verstuurd, slechts een deel van de hulp toegekend, afwezigheid van motivatie of onbegrijpelijke motivatie, gebrek aan documenten dat niet werd gemeld enz.). In dat geval moeten de gebruikers het bewijs van het recht of van de aanvraag opnieuw leveren. **Maatschappelijke actoren van buiten de OCMW's** helpen de mensen te begrijpen wat ze moeten doen, begeleiden de mensen fysiek en psychologisch. Ze hebben vaak gesproken over **hun manieren om de stappen van de gebruiker, zijn situatie, zijn recht, de wachttijd enz. te bewijzen**.

Chronisch tijdgebrek

De maatschappelijk werkers van de OCMW's hebben **niet meer de tijd om een aanvraag integraal te behandelen**. Deze moeilijkheid verklaart ook gedeeltelijk de langere toekenningstermijnen en de problematische toegang tot de sociale hulp.

Want we beschikken over 30 minuten, we moeten doeltreffend zijn, het dossier openen, zoveel mogelijk informatie verzamelen tijdens dit gesprek omdat er geen tweede komt. We moeten het dossier voorstellen dat moet worden aangevuld en die voorstelling is gepland voor dinsdag, terwijl we de aanvrager maandag hebben ontmoet en we dus geen tijd hebben om een huisbezoek af te leggen of zaken te herhalen. Daar schort het, want de mensen denken dat de maatschappelijk werkers geen zin hebben, maar de maatschappelijk werkers behandelen enkel de prioriteiten, dat wil zeggen dat de aanvrager een inkomen moet hebben om te kunnen: eten, leven, huur betalen en eventueel gezondheidszorg bij medische problemen en kijken of de huisvesting in orde is. Maar er wordt niet gevraagd: "Hoe geraakt u thuis?" "Hoe helpt de vader van de kinderen u?" Dat zijn secundaire vragen die de maatschappelijk werkers van de OCMW's met alle goede wil ter wereld niet kunnen stellen, ze hebben geen tijd om zaken te herhalen.

Door dit tijdgebrek heeft de maatschappelijk werker niet **meer de mogelijkheid duidelijk uit te leggen of te herhalen aan de aanvrager wat hij moet doen, in welke volgorde, binnen welke termijn, bij welke diensten enz. om zijn aanvraag in te dienen**. Wanneer de aanvraag klaar en ingediend is, heeft de gebruiker niet steeds de elementen om de zaak op te volgen en het vervolg te kennen (wanneer zal hij de beslissing ontvangen, wat te doen bij weigering enz.). Het tijdgebrek draagt ook bij tot het gebrek aan kennis, aan begrip van de aanvragers en bij uitbreiding tot de ontwikkeling van de sociale onderbescherming.

[152] Atelier des droits sociaux, Parcours du demandeur d'aide, Fiche juridique CPAS.

Het tijdgebrek (het comité moet te veel dossiers bespreken) kan ook leiden tot uitstel van de beslissing, wat de ontvangsttijd van de beslissing voor de gebruiker verlengt.

Onwetendheid over alle bestanddelen van de OCMW's

De gebruikers en professionals melden een sterke miskenning van de bijkomende hulp door de burgers en de actoren.

Verscheidene actoren getuigden over de weigering van de OCMW's om bijkomende hulp of terugbetalingen toe te kennen (schoolkosten, gezondheidszorg enz.). De sociale hulp die niet financieel is, heeft niet dezelfde voorwaarden inzake bestaansmiddelen. Dit is een specifieke beoordeling, op maat van het grondgebied en van het publiek van het OCMW.

De mensen kennen vaak de OCMW's, maar een groot deel maakt geen onderscheid tussen de verschillende vormen van hulp (sociale hulp, recht op leefloon enz.) en kent sommige mogelijkheden zoals voorschotten in afwachting van andere rechten, niet.

Er is eigenlijk niet zoveel onwetendheid want wanneer ze bij ons komen, hebben de mensen hun recht vernomen via kennissen, of via burens of via verenigingen in de gemeenten of via artsen en het personeel dat die mensen ontmoet. En dus komen ze misschien te laat: ze hadden dat recht vroeger, maar hebben het niet tijdig aangevraagd. Ze kunnen een maand te laat komen indien ze uitgesloten zijn van de werkloosheidsuitkering en niet wisten dat ze zich tot het OCMW konden richten. Of omdat ze een werkloosheidsuitkering hebben aangevraagd en de HVV of andere vakbonden de aanvraag behandelen en daar meestal veel tijd voor nemen. Mensen wisten niet dat ze voorschotten kunnen vragen aan het OCMW op het moment dat ze het feitelijk nodig hebben. In ons OCMW slaken we een zucht van opluchting omdat ze de aanvragen vaak vroeger behandelen. Het is niet echt de datum van aanvraag die telt wanneer men de achterstand van de aanvrager kan rechtvaardigen, volgt het comité meestal en kan een maand worden toegekend.

Ook de plichten van de OCMW's (ontvangstbewijs van de aanvraag, termijn om de beslissing te nemen, verplichte motivatie van de beslissing enz.) zijn niet gekend.

Effectiviteit van de door het OCMW toegekende rechten en link met de gemeenten

De gemeenten beschikken over de administratieve basisinformatie van de mensen die sociale hulp aanvragen. De OCMW's vragen regelmatig attesten om de behoeftige staat, de woonplaats en het statuut van alleenstaande of samenwonende te bewijzen. Maar de situaties zijn niet altijd zo duidelijk op administratief vlak.

Ja, ja, bij de gemeente (...) ze zeggen: "Nee, u bent niet alleenstaand", terwijl ze enkel de aanwezigheid van mensen moeten vaststellen hé, ze moeten geen onderzoek doen bij stedenbouw of het kadaster.

De gemeenten en hun diensten vertragen of remmen de toekenning van de rechten door de OCMW's af door hun manier van werken.

Enkele actoren spraken zich uit tegen het idee van een eventuele fusie tussen de gemeenten en de OCMW's.

Net omdat een OCMW per gemeente werd opgericht om de politieke beslissingen (over de armoede en de armen in de gemeente) te scheiden en nu is men ze opnieuw aan het fusioneren, wat betekent dat er een politieke blik zal zijn en alles nog anders, nog willekeuriger wordt. Het gaat voor mij echt de verkeerde richting uit, het is een nog grotere controle op de mensen, een politieke controle, een ander beleid.

Belang van het budget van de OCMW's

Het budget van de OCMW's is een fundamenteel element dat ook bijdraagt tot de effectiviteit van het recht op sociale hulp en op het leefloon.

Dat alles is trouwens heel willekeurig: het OCMW zegt ja, zegt neen. Ik vind de financiering van de OCMW's toch belangrijk (...) mijn standpunt is in elk geval dat men de openbare diensten en het OCMW wil verdedigen.

Het terugbetalingspercentage van de POD Maatschappelijke Integratie hangt af van het toegekende type hulp. De maatschappelijk werkers moeten in een restrictieve context ook rekening houden met de budgettaire eisen.

Ik bedoel dat er voor elk dossier percentages zijn: voor dit dossier kan er 100 % worden gerecupereerd, voor dat 80 %, dit 75 % en dus afhankelijk van dit percentage: "ja, maar neen want, dus u moet ons 25 % terugbetalen". En de maatschappelijk werker zit er middenin, dat wil zeggen het percentage van die aanvrager.

Activering in de sociale hulp

Een deel van de actoren stelt vast dat de "manieren van activeren" (stappen laten zetten voor opleiding en tewerkstelling enz.) bij de opvolging van de betrokkene, gunstige effecten heeft op die laatste.

Anderen spreken van de plicht om zich aan te passen aan de versterkte ontwikkeling van het paradigma van de activering in het sociale hulpbeleid.

Het is waar dat een OCMW nu sociale actie is en dus zijn we meer in de hulpsector, onze rol is toch eerst het leefloon en dat is toch een loon om zich te integreren, dus daar hebben we ook aan moeten werken en ook in het hoofd van de mensen denk ik.

De verlenging van een hulp gebeurt soms onder voorwaarde van de aanvaarding van een artikel 60.

En toen ik bij het OCMW was en ik de vrijheid nam om hen te zeggen "waarom communiceert u telefonisch en niet per brief?" En ze hebben me geantwoord: "Telefonisch is gemakkelijker". Komaan, er is sprake van een engagement. En daarom heb ik gevraagd om alles per brief te doen omdat we al die problemen in de maand juni al gehad hadden. (...) Ik had X. vooraf ingelicht en hem gezegd: "Let op, je mag een art.60 niet weigeren, daar gaan ze je op vastpinnen, op de weigering van een art.60". En op 9/06 kregen we een brief met de mededeling dat hij zijn art.60 geweigerd had en zijn leefloon zal verliezen.

Die situatie is algemeen problematisch want wanneer het OCMW telefonisch communiceert, heeft de maatschappelijk werker geen bewijs van wat er aan de persoon wordt gezegd. Dit kan leiden tot misverstanden, tot verlies van hulp, tot conflicten tussen gebruikers en OCMW.

Professionals gaven tot slot commentaar op het feit dat de politieke aandacht voor doelgroepen tot institutionele richtlijnen of specifieke regelingen leiden die hen ertoe aanzetten **een andere houding aan te nemen afhankelijk van de persoon**. Zo kunnen de budgetten en regelingen voor jongeren ertoe leiden dat jongeren worden bevoorrecht ten nadele van de ouderen.

Intercommunale en interregionaal vermijdingsgedrag

Het territoriale vermijdingsgedrag van de OCMW's inzake hulp aan daklozen is gekend, maar blijft een probleem omdat de betrokkene moet bewijzen dat hij meestal op het gemeentelijk grondgebied verblijft.

“Des te beter wanneer je in een andere gemeente verblijft, dat kost ons minder geld”. Hij wordt dus overgedragen aan de andere gemeente, maar dat is inderdaad rampzalig voor de opvolging van een dakloze. En zelfs voor ons, maatschappelijk werkers

Deze vermijdingslogica's onder de gemeentelijk territoria beperken de mogelijkheden om samen de mogelijke hulp op te starten voor extreem behoeftige mensen (daklozen, verslaafden, vreemdelingen enz.).

Bepaalde trajecten van mensen getuigen van een zekere transfer van mensen naar andere gewesten, soms als gevolg van beslissingen of aanbevelingen van de OCMW's. Soms gaat het over een weigering die een aanvrager krijgt met de aanbeveling naar ergens anders te gaan of een beslissing van die laatste om ergens te gaan waar de huurprijzen betaalbaar zijn.

F4 DISCUSSIE OVER HET NIET-KENNEN, HET NIET-VRAGEN, GEEN TOEGANG, HET NIET-VOORSTELLEN EN DE UITSLUITING IN TERMEN VAN SOCIALE HULP IN DE RUIME ZIN

Het OCMW is een instelling die de kansarmoede van dichtbij beleeft, maar onvoldoende middelen heeft om die te bestrijden in een context van striktere toegang tot de sociale zekerheid en dus stijging van de vraag naar sociale hulp. De lokale instelling, die het dichtst bij de gebruikers staat, wordt in de problemen gebracht omdat ze het laatste luik van de openbare dienst is waar mensen terecht kunnen voor hulp of een overlevingsinkomen.

Algemeen gezien worden alle vormen van sociale onderbescherming vastgesteld wat de toegang tot de sociale hulp betreft, zowel vanuit het standpunt van de gebruikers als vanuit dat van de professionals.

Niet-kennen komt **heel vaak voor, zowel bij de gebruikers als bij de professionals**. Mensen die bij het OCMW aankloppen,

weten van het bestaan van het leefloon maar veel van hen kennen de toekenningsvoorwaarden niet, verwarren de verschillende mogelijke hulpvormen, begrijpen de voorwaarden niet, kennen de mogelijkheden om een financieel voorschot op andere verwachte rechten te krijgen niet, enz. Specifieker gezien is de werking zelf van het OCMW niet altijd duidelijk voor de gebruiker. **Bepaalde regels zijn niet gekend, zoals de plicht voor het OCMW om een ontvangstbewijs van de aanvraag te leveren, om binnen een termijn van 30 dagen een antwoord mee te delen, om de beslissing te motiveren, de bijkomende sociale hulp, geldige redenen ten opzichte van zijn situatie om de hulp te weigeren of nog de mogelijkheid om in beroep te gaan.** Ook de gebrekkige kennis van bepaalde actoren van de OCMW's (die deze van de gebruikers verklaart) werd vaak aangestipt en meer bepaald wat de wetgeving inzake de sociale zekerheid betreft (zoals niet melden dat een gebruiker recht heeft op een werkloosheidsuitkering enz.). Anderzijds stippen actoren de bijna systematische doorverwijzing aan van de OCMW's naar andere instellingen van de sociale zekerheid (het DG Handicap, RVA enz.), waardoor de betrokkene langer “zonder rechten” is. **De informatie over de rechten op sociale hulp en sociale bescherming volstaat niet.**

Niet-vragen lijkt frequent te zijn voor de sociale hulp door de negatieve voorstellingen die de mensen hebben van het OCMW. Als symbool van de “bijstandverlening” vertegenwoordigt het OCMW de kansarmoede en de armoede waarmee sommige mensen niet willen worden geassocieerd (zie Deel I). Verscheidene mensen hebben gezegd dat ze weigeren zich tot die instelling van de laatste kans te wenden omdat de hulp voor sommigen een vorm van liefdadigheid veeleer dan een echt recht vertegenwoordigt.

Anderen willen niet of niet meer in aanraking komen met de OCMW's nadat ze een vorm van institutioneel geweld hebben ondergaan (door een slecht onthaal, een slechte ervaring met een maatschappelijk assistent of een weigering/een uitsluiting). Sommigen wachten tot slot tot het allerlaatste moment, wanneer ze geen keuze meer hebben. Het **fenomeen van niet-vragen zal waarschijnlijk toenemen** door de maatregelen van strengere conditionalisering en verhoogde controle (verplicht GPMI, zie hoger), dat de leefloongerechtigden afschildert als te responsabiliseren en te activeren individuen die hun hulp moeten “verdienen”.

Het **niet-voorstellen van bepaalde rechten of bijkomende hulp** houdt verband met tijdgebrek, het materiële onvermogen van de professionals om alle rechten toe te kennen aan het steeds groter aantal gerechtigden ten gevolge van het gebrek aan middelen. Noch de interne, noch de externe actoren kunnen, hebben de tijd of willen alle rechten voorstellen (te hoge werklast, slecht contact met de gebruiker enz.).

Geen toegang is de meest voorkomende vorm van onderbescherming onder de gesproken betrokkenen.

De strengere toekenningsvoorwaarden, het groeiend aantal voorwaarden, diverse problemen tijdens het aanvraagtraject (wachtrijen, indienen van een aanvraag, wachttijd voor de 1e afspraak, beslissing, communicatiewijze enz.) alsook de vaak langer dan voorziene toekenningstermijnen, ontmoedigen de mensen vaak. Mensen kunnen na een heel lange procedure een weigering te horen krijgen. De beroepsmogelijkheden worden niet steeds gebruikt omdat ze niet gekend zijn, beperkt zijn

in de tijd of in de loop van de procedure opgegeven worden (nieuwe formaliteiten, gebrek aan middelen enz.).

De (tijdelijke of definitieve) uitsluiting uit de sociale hulp bestaat en dreigt toe te nemen door de grote toevloed aan aanvragen, de budgettaire problemen en de toenemende conditionalisering met steeds meer responsabilisering en activering. Uit verscheidende getuigenissen blijkt dat de OCMW's vaker sancties opleggen of verplicht worden om sancties op te leggen. De recente uitbreiding van het GPMI tot alle leefloongerechtigden is een bijkomende stap in het activeringsbeleid op het gebied van de sociale hulp. Hoewel de betogen benadrukken dat het GPMI een instrument voor emancipatie is en niet voor discipline (Franssen et al., 2016), houdt de veralgemening ervan een vaststaand potentieel risico van toename van tijdelijke of zelfs definitieve uitsluiting in.

Het recht op sociale hulp was vroeger onvoorwaardelijk omdat men ervan uitging dat de menselijke waardigheid geen voorwaarde behoeft. In het kader van de ideologische opkomst van de actieve sociale staat, impliceren die geleidelijke hervormingen, in het bijzonder die van de jaren 2000, dat het recht op die waardigheid aan steeds meer voorwaarden wordt gekoppeld in termen van werkbereidheid, volgen van een integratieplan, ... De activering voor sociale integratie is vandaag één van de sleutelwoorden van het sociale hulpbeleid. Die voorwaarden contractualiseren het recht door er een resem plichten aan te koppelen en impliceren de mogelijkheid om het te weigeren of te schrappen.

Bovendien zou de vermenigvuldiging van de formele regels (plichten) die de aanvrager bij de administratieve formaliteiten moet volgen om misbruik en sociale fraude te voorkomen, een groter ontradend effect hebben dan de sancties zelf (Andrade, 2002). Ook problemen tijdens het aanvraagtraject van de sociale hulp kunnen een grote rol spelen (ontvangstbewijs, uitstel van afspraken, termijn voor de formaliteiten, uitstel van beslissing, communicatiewijze van de beslissing, beroep tegen de beslissing, interpretatieproblemen enz.). Non take-up wordt inderdaad vaker verklaard door strengere institutionele factoren, versterkt in een kader van budgettaire beperking, dan door gedrag en individuele factoren.

F5 ENKELE PISTES OM BESTAANSONZEKERHEID ZICHTBAAR TE MAKEN EN OM OP PREVENTIEVE WIJZE SOCIALE ONDERBESCHERMING TE BESTRIJDEN

Het OCMW is de vergaarbak van de verstrengde toegang tot het recht op sociale zekerheid in alle domeinen. En er worden ook steeds meer voorwaarden verbonden aan de sociale hulp. Wanneer uit het recht op sociale zekerheid uitgesloten mensen niet meer in de bestanden van het OCMW zitten, hebben ze geen eigen bestaansmiddelen meer die verbonden zijn met de Belgische sociale zekerheid (en met de overige stelsels). Ze worden er in elk geval armer van, nu eens afhankelijk van een derde (een partner, een ouder, een kind enz.), dan weer zonder enige inkomens, in een situatie van sociale onderbescherming en ten prooi aan grote armoede.

Overzicht van de redenen van de weigeringen en de tijdelijke sancties van de sociale hulp

Om de **evolutie van het risico van sociale onderbescherming inzake sociale hulp te kunnen volgen, zouden de redenen (aantal en type^[153]) van de weigering van toekenning** van hulp of van een leefloon in de eerste plaats grondig moeten worden onderzocht om potentieel te kunnen inspelen op de niet-toegang tot de sociale hulp.

Een andere mogelijkheid is de analyse van de factoren die verklaren waarom de maatschappelijk werkers oordelen dat de doelstellingen van het GPMI "niet bereikt" zijn en tot tijdelijke sancties leiden met uitbreiding van het GPMI tot alle leefloongerechtigden.

Het onderzoek van het volume, de aard en de evolutie van de redenen van de weigering en de sancties, met mogelijkheden om de betrokken mensen te identificeren, zijn middelen om de sociale onderbescherming inzake sociale hulp zichtbaar te maken en te bestrijden.

De beschikbaarheid van de gegevens verbeteren

Non take-up zichtbaar maken, impliceert het onderzoek van de bestaande gegevens over de hulp van het OCMW en de potentiële non take-up.

POD Maatschappelijke Integratie (POD MI)

Niet alle hulp van de OCMW's wordt geregistreerd en is dus gedeeltelijk statistisch onzichtbaar. Enkel de financiële hulp die het OCMW toekent en die een federale terugbetaling impliceren - hoofdzakelijk het leefloon en het equivalent leefloon, maar ook de installatiepremies - zijn beschikbaar en bijgewerkt via de website van de POD MI.

Het is zo dat bepaalde gegevens die beschikbaar waren via de website van de POD MI, niet meer zijn bijgewerkt, zoals het aantal gerechtigden van de medische hulp (omdat de ziekenhuiskosten sinds 2014 via MediPrima worden aangerekend) of het aantal mensen die aan het werk zijn gezet - hoofdzakelijk via artikel 60 (omdat die maatregel sinds 2014 een gewestbevoegdheid is).

De inspectieverslagen die ook beschikbaar zijn via de website van de POD MI zijn belangrijke informatiebronnen om de toekenningsregels te vergelijken en na te denken over een eventuele afstemming van de praktijken.

Monitoring van de transfers van werklozen naar de OCMW's van de Federatie van de Brusselse OCMW's

Die Monitoring biedt onder andere de mogelijkheid het effect van de recente wijzigingen van de werkloosheidsreglementering te kwantificeren door de nieuwe gebruikers die om de volgende redenen een beroep doen op de Brusselse OCMW's, op te tellen: degressieve uitkeringen, uitsluiting uit de werkloosheid op het einde van het recht op een inschakelingsuitkering en sancties van de RVA in het kader van de DISPO-procedure. Met die input worden gegevens voor

[153] Niet-medewerking, gebrek aan werkbereidheid, ...

het Brussels Gewest ingezameld en gecentraliseerd en is het aandeel werklozen die uitgesloten worden uit de werkloosheid of op het einde van hun recht zijn en al dan niet een beroep doen op het OCMW, gekend.

Het SHARE-project voortzetten

Opzet van dit project is een algemene gedeelde gegevensverzameling van de Brusselse OCMW's in te stellen. Dit is een extreem complexe taak die met weinig middelen wordt uitgevoerd. Het delen en de gecentraliseerde verwerking van gegevens vergt tijd en wordt bemoeilijkt door de uiteenlopende praktijken van de OCMW's en een niet-homogeen beheer van de invoersystemen.

Datawarehouse arbeidsmarkt en sociale bescherming, beheerd door de Kruispuntbank van de sociale zekerheid

Het Datawarehouse beoogt de aggregatie van de sociaal-economische gegevens van de instellingen van de sociale zekerheid (in ruime zin, inclusief sociale bijstand).

Die database identificeert, dankzij de koppeling met het Rijksregister, de mensen die niet of niet meer verbonden zijn met de Belgische sociale zekerheid. Die groep heeft echter niet enkel betrekking op mensen in situatie van sociale onderbescherming.

De database maakt het voorts mogelijk bepaalde trajecten te analyseren (zie Deel III) en bijvoorbeeld individuen te volgen die van de werkloosheid naar het OCMW gaan, van tewerkstelling naar een onbekend statuut van de sociale zekerheid en de sociale hulp. Er zijn verscheidene studies gerealiseerd over de trajecten van door de RVA bestrafte mensen (zoals de studie van Heylen et al. (2009) van het HIVA, verschillende focusnota's van de POD MI enz.) of over de situaties van mensen vóór ze een leefloon ontvingen (zie POD MI (2016), Focusnota nr. 15 "Situatie vóór het leefloon"). De overgang van een situatie naar het innen van een vervangingsuitkering of sociale hulp naar een voor de sociale zekerheid onbekende situatie, maakt het mogelijk om de potentiële situaties van onderbescherming kwantitatief te benaderen (zie Deel III).

De grenzen van de beschikbare administratieve gegevens omzeilen

Enkele van de meest kansarme groepen worden niet of weinig vermeld in de beschikbare statistieken. Mensen die geen wettelijk verblijfsadres hebben, noch een officiële baan, noch toegang tot de sociale zekerheid of de sociale hulp worden niet vermeld in de administratieve gegevens.

Zo **weerspiegelen** de gegevens over het aantal gerechtigden van het (equivalent) leefloon **slechts gedeeltelijk de sterke stijging van de armoede** in België en in het Brussels Gewest in het bijzonder (zie hoger). Net als alle administratieve gegevens hangt hun evolutie niet enkel af van die van de armoede en de vraag, maar **weerspiegelt ze ook de wetswijzigingen betreffende de toegangsvoorwaarden tot het recht.** De sterke daling van het gerechtigden van het equivalent leefloon (vooral in 2013-2014) die een verstrenging van het migratiebeleid weerspiegelt en dus van het aantal asielzoekers dat een aanspraak kan maken op sociale hulp, illustreert dit.

De verstrenging van de toegangsvoorwaarden tot het leefloon en het equivalent leefloon zal waarschijnlijk leiden tot meer non take-up van dit laatste beschermingsnet.

Het is zo dat een door het OCMW gedefinieerd dossier een dossier is dat meestal werd onderzocht, aangevuld en voorgesteld aan het comité. Indien de aanvrager niet alle documenten kan krijgen, bestaat het dossier niet en het is dus onmogelijk om het aantal aanvragers te ramen.

Het blijkt *a fortiori* moeilijk om het percentage non take-up te ramen op basis van de administratieve gegevens. Vandaag bevat enkel de **KSZ** (Kruispuntbank Sociale Zekerheid) veel nuttige informatie, meer bepaald over mensen die niet of niet meer verbonden zijn met de Belgische sociale zekerheid in de brede zin. Een **verfijning van die gegevens met andere koppelingen dringt zich dus op om een graad van non take-up te ramen.** Het is ook zo dat een verzoek voor wetenschappelijke doeleinden tijd vergt en een bepaalde vertraging in de verkregen informatie impliceert.

Non take-up inzake sociale hulp ramen

Bouckaert en Schockaert (2011) hebben een studie gemaakt over de non take-upgraad van het leefloon voor België. De raming steunt op de gegevens van de enquête **EU-SILC (2005)** en hoewel het resultaten bij benadering zijn, zijn ze bijzonder alarmerend (zie hoger). De gegevens van de enquête bieden het voordeel dat ze een beeld geven van de inkomens van mensen die niet in de bestanden van de Belgische sociale zekerheid staan. Een systematische raming van de non take-up op deze basis zou interessant kunnen zijn, op voorwaarde dat er voldoende mensen kunnen worden ondervraagd (wat zeker niet het geval is in het Brussels Gewest op dit moment). De auteurs wijzen er wat hun resultaten betreft ook op dat *"deze cijfers voorzichtig moeten worden geïnterpreteerd. De OCMW's hebben een bepaalde discretionaire bevoegdheid in de toekenningsprocedure, die niet correct in een model van microsimulatie kan worden opgenomen."* (Bouckaert en Schockaert, 2011).

Er bestaan bovendien **grenzen aan de gegevens van enquêtes.** Ze bereiken bepaalde bevolkingsgroepen vaak niet (of in beperkte mate). De samenstelling van de steekproeven, vaak op basis van het bevolkingsregister, sluit automatisch mensen uit die er slechts zelden in zijn opgenomen. Naast het probleem van de steekproef, is het ook moeilijk om de armsten te bereiken en te ondervragen. De non-responsgraad is vaak hoger bij die kwetsbare groepen (Schockaert et al., 2012).

Hoewel het **vandaag dus heel moeilijk is om de non take-upgraad van het leefloon te ramen, zou het nog complexer zijn om een non take-upgraad van de sociale hulp in de ruime zin, zoals gedefinieerd door de OCMW's, te ramen omdat de toekenningsregels ervan sterker schommelen dan die van het leefloon.**

We herinneren dat het naast de noodzakelijke ontwikkeling en verbetering van het statistisch materiaal in het algemeen, belangrijk is om **kwalitatieve enquêtes voor gegevensinzameling op het terrein voort te zetten om de levensomstandigheden te kennen en zichtbaar te maken**

van mensen die aan de meeste databases met cijfergegevens ontsnappen.

Andere mogelijkheden om de non take-up van hulp van het OCMW te bestrijden

Naast de zichtbaarheid van de leefsituaties en de pogingen om het fenomeen te kwantificeren via de opvolging en de verbetering van de beschikbare gegevens, kunnen diverse algemene mogelijkheden worden vermeld om de non take-up van hulp van het OCMW te bestrijden. We zullen enkele voorbeelden geven, niet uitgebreid en zonder details te geven. Het is in het algemeen zo **dat de striktere toegang tot de rechten via een toenemende conditionalisering (meer bepaald verplicht GPMI) een belangrijke factor van non take-up en van sociale onderbescherming is** (zie hoger).

De bestrijding van de non take-up vergt **de identificatie van mensen die in aanmerking kunnen komen**. De kruising van de bestaande gegevens via de KSZ zou de opvolging mogelijk maken van mensen die geen recht meer hebben op de Belgische sociale zekerheid en waarvan de situatie onbekend is en vervolgens de identificatie van die mensen die zich in een situatie van sociale onderbescherming zouden bevinden, hetzij via fijnere gegevens, hetzij via een enquête bijvoorbeeld.

Na de identificatie van die mensen kunnen de openbare diensten **proactief** handelen, hetzij via een automatisering van de rechten, hetzij via ten minste een contactopname waarbij de mensen over hun rechten worden ingelicht. Dit kan bijdragen tot de bestrijding van bepaalde vormen van non take-up, wanneer deze verband houden met een gebrek aan informatie of de complexiteit van de administratieve formaliteiten^[154]. De OCMW's worden al automatisch ingelicht over de identiteit van mensen die een vordering tot uithuiszetting hebben ontvangen. Deze mogelijkheid is een hefboom in de strijd tegen het risico van sociale onderbescherming.

Hulp krijgen, blijkt vaak een hindernissenparcours te zijn. Een **vereenvoudiging** van de procedures die recht geven op het leefloon en op andere hulp en maatregelen van het OCMW zou de toegang tot dit recht verbeteren. Meer bepaald de inschrijvingsprocedure op een referentieadres zou moeten worden vereenvoudigd en versneld om de toegang tot andere rechten mogelijk te maken^[155].

In termen van praktische vooruitzichten voor de **OCMW's**, werden de aanbevelingen die voortvloeien uit de reflecties en de vaststellingen van de actoren zelf, samengevat en in perspectief geplaatst in de studie *"Onderzoek-actie over de begeleiding van mensen in de Brusselse OCMW's"* (Degraef, 2013). *Naar aanleiding van het forum waarop de analyses werden voorgesteld, hebben de deelnemers "de idee bekrachtigd van de gecombineerde inzet van "kennis" en "erkenning" in een streven naar betere bekwaamheden, lees capaciteiten van alle betrokkenen (gebruikers, professionals, besluitvormers). In de vorige delen hebben we de zowel epistemologische als ethisch-politieke draagwijdte van die inzet benadrukt omdat elk van haar dimensies nauw verbonden is met twee andere. In die optiek moet het OCMW de uitdaging aangaan om een "lerende" organisatie te worden, lees zelfs een "capaciterende organisatie"* (Degraef, 2013).

Uit het terreinwerk en andere onderzoeken over het onderwerp blijkt duidelijk dat de organisatie van het onthaal en de toegankelijkheid van het OCMW in de ruime zin essentieel zijn om de non take-up te bestrijden.

Tot slot zouden de **mogelijkheden om een rechtszaak aan te spannen** moeten worden verbeterd voor mensen in situatie van armoede, die er vaak geen toegang tot hebben (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2014), te meer in een context van striktere toegang tot rechtsbijstand voor die mensen.

[154] Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2014), *Pauvreté et ineffectivité des droits : non-accès et non recours aux droits*, artikel verschenen in het tijdschrift nr. 82 van het Observatoire.

[155] <http://www.myria.be/nl/aanbevelingen/inschrijvingen-en-ambtshalveschrappingen-1>

DEEL III

SOCIAAL-ADMINISTRATIEVE TRAJECTEN, LEVENSPARCOURS EN SOCIALE ONDERBESCHERMING

Door sociale onderbescherming enkel te beschouwen vanuit het perspectief van meegemaakte situaties, specifieke prestaties of vanuit het perspectief van de grondrechten, kan slechts een deel van de achterliggende logica's worden bekeken. Het is **op de kruising van individuele en meer structurele actielogica's** dat situaties van sociale onderbescherming en bestaansonzekerheidsprocessen ontstaan.

Ook **overheidsinstellingen** kunnen sociale onderbescherming in de hand werken **door hun handelingen en voorzieningen**. Hoe personen zich verhouden **tot de overheidsinstellingen van de sociale zekerheid (voorstellingen, percepties)** bepaalt dan ook mee het individuele parcours dat evolueert via een reeks interacties, acties en gebeurtenissen.

De **wijzigingen en nieuwe maatregelen van de wetgeving** inzake sociale bescherming hebben ook een invloed op de uitoefening en effectiviteit van de rechten, en dit door de wijze van interpreteren, de nieuwe procedures, werkwijzen, mechanismen en de interne organisatie binnen de instellingen van de sociale zekerheid.

De evolutie van het **gewestelijke en federale overheids-optreden** maar ook het **optreden van politieke afgevaardigden, administraties en overheidsdiensten** (semi-publiek en privaat) **op alle bevoegdheidsniveaus** zijn bepalend voor de toegang tot de sociale rechten. De politieke debatten en debatten in de media zijn ook deel van de motieven en blokkeringen van de eventueel voorgestelde wijzigingen van de sociale bescherming.

Op basis van de eerste analyses van kwalitatieve en kwantitatieve gegevens (cf. methodologische bijlage), kunnen verschillende vaststellingen worden gedaan over het parcours van personen. Om te beginnen worden een aantal opvallende vaststellingen naar voren geschoven, die worden afgeleid uit de waarnemingen en de **analyse van interviews over de sociale onderbescherming bij meer dan 94 personen** tijdens het levenstraject of aanvraagtraject. Daarna volgt een **analyse van de statutaire evolutie van 3 kwetsbare groepen** op basis van gegevens uit de Kruispuntbank van de sociale zekerheid (KSZ). De parcours van de personen dienen immers te worden onderzocht op basis van een longitudinale analyse van hun socio-administratieve statuten (cf. infra kwantitatieve analyse).

Steeds meer uitkeringsgerechtigden

In België stijgt het aantal personen met een vervangings-inkomen. De meesten onder hen leven onder de armoededrempel en lopen bovendien ook meer risico om een situatie van sociale onderbescherming door te maken t.o.v. andere rechten, tijdens hun parcours van aanvraag of behoud van rechten.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat **"het aantal uitkeringsgerechtigden de afgelopen vijf jaar enkel maar is toegenomen.** (...) *Na de zesde Staatshervorming is een groot deel van deze pijler (gezondheid) van de sociale bescherming naar de Gewesten overgeheveld. We zien dat elk Gewest vanuit een eigen concept op zoek gaat naar zijn eigen pijler van sociale bescherming.*" (Pacolet et al., 2015). De Gewesten krijgen er steeds meer bevoegdheden bij op vlak van sociale rechten en sociale bescherming. Ze kunnen die dus zelf gaan toepassen en bepaalde voorzieningen gaan hervormen.

Samen met deze nationale stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden, verloopt ook de **algemene controle van de uitgaven van de sociale zekerheid strikter.**^[156] De begroting wordt binnen een Europees kader opgesteld, met een gekende, geplande daling van de uitgaven: *"De binnen het Europese kader vastgestelde begrotingsdoelstellingen moeten worden nageleefd om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te garanderen"* (Nationale Bank van België, 2015). Mocht het inperken van de budgetten betrekking hebben op de sociale zekerheid kan dit mogelijks **een impact hebben op de grondrechten.** Uit een recent rapport van de Verenigde Naties (Human Rights Council, 2016) blijkt dat budgettaire beperkingen en van de bezuinigingsmaatregelen in het domein van de sociale bescherming een negatieve impact hebben op de grondrechten van de personen.

A. KWALITATIEVE ANALYSE VAN DE TRAJECTEN

In dit deel worden waarnemingen gepresenteerd die zijn gebaseerd op **de analyse van de verhalen, vaststellingen en situaties van 94 personen.** Meer dan **68 actoren** hebben voorbeelden van situaties aangehaald en **26 Brusselaars** die zich in situaties van onderbescherming bevinden, hebben hun parcours toegelicht. Ook een **twintigtal referentiepersonen** hebben uitleg gegeven bij de trajecten, de tendensen en de regelmatigheden t.o.v. het al dan niet aanvragen van sociale rechten (cf. methodologische bijlage).

Onze analyse had betrekking op zowel de **trajecten van (non) take-up van rechten van mensen die in aanmerking komen**^[157] als op de **verhoudingen tussen hun leefsituaties**

[156] De criteria voor de evenwichtsdotatie kunnen mogelijks worden gewijzigd in het kader van een hervorming die momenteel binnen het federale parlement wordt besproken waardoor een automatische terugbetaling van het tekort niet is verzekerd.

[157] Bij deze parcours hebben we de trajecten op lange termijn niet kunnen analyseren, namelijk het biografische parcours met de grote fasen in het leven van de personen,

en organisaties van de sociale zekerheid. De actoren en personen hebben ons ook feiten uit hun leven toevertrouwd (verleden, heden, toekomst). De non take-up van sociale rechten en de sociale onderbescherming heeft eerst en vooral te maken met omstandigheden tijdens de socialisatie (socio-professionele categorieën van de ouders, opleiding, scholingsgraad, ...), met leefomstandigheden op lange termijn (materiële levensomstandigheden, ervaring, verleden, concept van de behoeften, ...) en met de fysieke en mentale toestand van de persoon (mate waarin persoon zijn plan kan trekken in de lokale taal en die van de actor, mate waarin ze de juridische en administratieve termen beheersen, de formaliteiten begrijpen, contract en verwachtingen, ...). Het is de gebruikers en professionelen opgevallen dat de **personen die "het best zijn uitgerust", het best hun rechten kunnen doen gelden** net als personen die infosessies hebben gevolgd.

Heel wat personen zitten ergens "tussen in", zoals zij die tijdelijk gesanctioneerd zijn, uitgesloten zijn van werkloosheid, te weinig invalide zijn om te worden erkend, wachten op een beslissing, beroep hebben aangetekend, ...

Steeds meer mensen hebben een reële behoefte aan rechten en hebben geen andere keuze dan die aan te vragen. Maar tegelijk krijgt een aantal personen niet altijd toegang tot die beschermingsmaatregelen.

Deze **dubbele tendens** verdeelt de precare en arme personen in twee groepen: zij die erin slagen een recht te verkrijgen, andere die dit niet krijgen of er geen meer aanvragen. De restrictieve conjunctuur dreigt dus de spanningen tussen kansarme en arme personen onderling op te drijven, en dit binnen een Brusselse context waarin het aantal kansarme en kwetsbare personen toeneemt^[158].

Globaal genomen worden verschillende "types" van parcours "van non take-up van rechten" vastgesteld

Een **eerste parcours** is dat van een **"langere periode van non take-up"**

Het gaat hier bijvoorbeeld om een **persoon die zijn rechten niet verkrijgt**, na een periode waarin er mogelijk nood was aan informatie of aan tijd om inzicht te verwerven. Deze persoon dient uiteindelijk een verzoek in maar wordt opnieuw (slecht) doorverwezen, raakt verstrikt in alle formaliteiten of wordt geconfronteerd met gebeurtenissen en omstandigheden die hem beletten bepaalde formaliteiten te vervullen of verplichtingen na te komen, of die die vertragen, ... **Nadat de aanvraag is ingediend** wacht deze persoon op nieuws van één van de actoren of op een beslissing. Hij wacht op documenten en krijgt geen antwoord van de instelling. Als de persoon een negatieve beslissing ontvangt, ook al komt hij theoretisch in aanmerking, zal hij al naargelang zijn mogelijkheden eventueel

beroep aantekenen ... Het gaat hier dan om een langere niet-toegang.

Een **tweede parcours** is dat van een **"diffuse uitsluiting" bij de aanvraag of bij een verworven statuut.**

De persoon **verliest zijn aanspraak op steun of wordt uitgesloten van zijn recht.**

Hij **verliest zijn aanspraak op steun vóór de aanvraag of tijdens de aanvraag.** Soms gebeurt dat zonder dat hij het beseft, door een gebrek aan informatie, omwille van de termijnen of de te strikte voorwaarden, ... De voorwaarden zijn niet duidelijk of zijn niet vervuld of ze staan niet in verhouding tot de reeds complexe en precare situatie.

Ofwel verliest hij zijn recht **op een statuut dat hij al een tijdje had** (ziekte, invaliditeit, werkloosheid, sociale steun, ...) door wijziging van de situatie van een gezinlid, door vergetelheid, ... Soms is dat als gevolg van een negatieve evaluatie (ziekte, werkloosheid, ...) of omdat hij de in het (opleidings-) contract bepaalde stadium niet bereikt.

Een **derde type** zijn de parcours waarbij de persoon **"het opgeeft", "uitgeput is", "een rustpauze inlast" of "zich terugplooit"**.

Ofwel willen personen hun recht niet aanvragen.

In een volgende fase zullen ze zich hieraan kunnen vasthouden of zullen ze verplicht zijn het toch aan te vragen. Die personen blijven **hun plan trekken in het informele circuit.**

Ofwel zijn personen uitgeput omdat ze te veel veranderingen hebben doorgemaakt. Gedurende lange tijd moesten ze van het ene naar het andere statuut overstappen (van een job naar het OCMW, van artikel 60 naar de werkloosheid, van een job naar ziekte, van invaliditeit naar pensioen, van ziekte naar het statuut van gehandicapte, ...). Die veranderingen draaien nu eens goed uit, dan weer slecht. Maar doordat ze steeds maar verplicht zijn te veranderen, bewijzen voor te leggen en aanvragen te doen, raken ze uitgeput en **geven ze uiteindelijk op** (termijnen, kosten, informatie, ...), **definitief of om een adempauze in te lassen.**

Ofwel blijven de personen vastzitten in de informele sfeer en zijn ze uiterst kwetsbaar in geval van problemen (ongeval, gezondheidsprobleem, ...).

De struikelblokken zijn **in een eerste fase** steeds de **administratieve voorwaarden om in aanmerking te komen om rechten te behouden en om** tijdelijk of definitief te worden **uitgesloten van andere rechten.**

De meeste parcours zijn onstabiel. Er zijn **momenten waar de toekenning mogelijk is** en er ook komt. Maar daarna **volgt vaak een** tijdelijke of definitieve **schorsing** om tal van redenen (communicatiewijze, fouten, administratieve problemen, wijziging van de situatie, voorwaarden uitgebreid of niet vervuld, ...) wat **uiteindelijk** wijst op een **vorm van toenemende instabiliteit van de rechten.**

De verschillende **bestudeerde vormen van onderbescherming** overlappen elkaar, volgen mekaar op, versterken elkaar en werken elkaar onderling in de hand voor elke dienst- of financiële prestatie. Soms gaan ze samen en verergeren ze de situatie van de persoon.

maar wel het aanvraagparcours (cf. methodologische bijlage).

[158] Het aantal leefloontrekkers is de afgelopen jaren toegenomen, en dit terwijl de toegang tot sociale rechten en diensten heel sterk is geëvolueerd. De wijziging van de globale context (arbeidsmarkt, demografisch, socio-sanitaire voorzieningen, ...) en de hervormingen van die voorzieningen beïnvloeden steeds meer het parcours, de toegankelijkheid en de effectiviteit van de rechten en het inkomen van de personen.

Uit onze analyses blijkt dat **er in de parcours het meest sprake is van niet-toegang tot sociale rechten** voor een aantal personen die daar nochtans wel voor in aanmerking komen. **De niet-toegang lijkt toe te nemen en met name op vlak van toekenningstermijnen** voor of tijdens de aanvraag. Deze termijnen hebben vooral te maken met administratieve factoren en geldigheid van informatie. De **niet-toegang tot rechten** is vaak het gevolg van zowel het gebrek aan kennis (of het niet begrijpen) als het uitblijven van voorstellen door de instellingen van de sociale zekerheid.

De trajecten van de tijdelijk gesanctioneerde personen en van de personen die van de rechten zijn uitgesloten, tonen aan dat de sociale onderbescherming meer en vaker personen treft die in bestaansonzekerheid leven of arm zijn.

Een jaar later

Voor zover mogelijk hebben we een jaar later opnieuw contact opgenomen met de bevraagde personen om te zien of hun situatie geëvolueerd was.

De situaties van de personen evolueren. Het vaakst gaat het om wijzigingen van statuten en het overstappen van de ene situatie van sociale onderbescherming naar een andere.

Verschiede personen die **geen toegang tot rechten hadden, bleken na één jaar uiteindelijk wel toegang te hebben tot één of verschillende rechten**. Dankzij de hulp van de actoren en dankzij de hulp van informele netwerken, krijgen die personen uiteindelijk toegang tot rechten maar vaak hebben ze het zwaar gehad (schuldenlast, verlies van vrienden en een sociaal netwerk, "garantiegevers", verlies van woning, ...), waarbij ze zonder hoofdkomen zaten (vervangings- of overlevingsinkomen).

Voor sommigen is de aanvankelijke situatie van **non take-up** gewijzigd. Een aantal vindt deeltijds werk en een aantal kan niet anders dan uiteindelijk een recht aan te vragen. Anderen blijven in een situatie van non take-up met een verslechtering van de levensomstandigheden en (grote) bestaansonzekerheid als gevolg.

Voor andere personen is de **situatie stabiel gebleven en konden de personen hun recht behouden**, ook al loopt een aantal het risico op sancties (werkloosheid, invaliditeit, sociale steun, ...) en dus op een onstabiele en onzekere situatie.

De zeer frequente en langere niet-toegang en non take-up van rechten maken dat personen met weinig middelen op korte, middellange of lange termijn sowieso in kansarmoede terecht komen.

Na deze eerste verkennende analyse van de trajecten van sociale onderbescherming kunnen we een aantal belangrijke vaststellingen opmaken.

VASTSTELLING 1 ONTWIKKELING VAN SITUATIES VAN SOCIALE ONDERBESCHERMING

Ons onderzoek op het terrein (cf. methodologische bijlage) door middel van gesprekken met meer dan een honderdtal personen wijst op een **verhoging van de frequentie en de duur van situaties van sociale onderbescherming**.

De trajecten worden steeds vaker doorkruist door de verschillende vormen van sociale onderbescherming die aan het begin van het rapport werden toegelicht. Door de complexere wetgeving en de **verstrenging** van de "sociale grondrechten" (werkloosheidsverzekering, sociale steun, ziekte-/invaliditeitsverzekering, enz.) **komt inkomensarmoede opnieuw centraal in de dynamieken van de huidige bestaansonzekerheid**. Het is de wachttijd, de termijn, de tijdelijke of definitieve schrapping van het vervangings- of overlevingsinkomen, die een keerpunt worden in de parcours. Daarbij komt nog dat heel wat personen wachten om een aanvraag op steun te doen, verstrikt raken in de formaliteiten en voorwaarden, of geen aanvraag wensen te doen (cf. deel I).

Volgens verschillende actoren is de toename van sociale onderbescherming evident. Onder de personen die zich bij hun diensten aanbieden, wordt een toename vastgesteld van personen die hun rechten verliezen of geen rechten hebben, terwijl ze hierop wettelijk aanspraak kunnen maken.

De kansarmoede als gevolg van de onderbescherming treft zowel personen die **reeds in armoede** leven (volgens de gebruikelijke drempelgerelateerde statistische definitie, zie Welzijnsbarometer 2016), als personen die in preciaire of kwetsbare situaties leven **rond deze drempel**. Op langere termijn kunnen ook mensen worden getroffen die momenteel nog boven die armoededrempel leven maar die alsmeer meer geprecariseerd raken.

VASTSTELLING 2 LEVENSPARCOURS DIE STEEDS MEER VERBONDEN ZIJN MET DE INSTELLINGEN

De invloed van de instellingen of van de "institutionele parcours", lijkt steeds groter te worden op de verschillende étapes binnen het parcours van personen.

Het opleidingsparcours en het parcours van socio-professionele inschakeling (werkloosheid en opleiding), het geïndividualiseerde project van maatschappelijke integratie (leefloon in de OCMW's), het traject van re-integratie (ziekte-/invaliditeitsverzekering ...), het zorgtraject (chronische ziektes), het parcours om toegang te krijgen tot een woning worden soms voorwaarden om toegang te krijgen tot een ander recht, of dat recht te behouden (werkloosheid, OCMW-steun, statuut van zieke of invalide, ...). Deze "institutionele parcours" sluiten niet (langer) aan bij de realiteit en mogelijkheden (middelen, aspiraties, capaciteiten, ...) van een deel van de geactiveerde personen en helpen hen niet altijd om uit de bestaansonzekerheid te geraken. Deze evolutie is een uiting van een logica om personen voorwaarden op te leggen. Deze

logica is van toepassing op verschillende sociale grondrechten (werkloosheid, ziekte-invaliditeit en sociale steun)^[159].

Deze tendens die zich eerst heeft doorgezet in het tewerkstellingsbeleid, zet zich nu ook door in het sociale- en gezondheidsbeleid. Voortaan wordt de persoon zowel op vlak van werkloosheid, socio-professionele inschakeling als op vlak van sociale steun, gezondheid of huisvesting gevraagd een verplicht pad te volgen^[160] om verder aanspraak te kunnen blijven maken op hun rechten (stappen die als voorwaarden gelden om een steun of voordeel te behouden). Een **soort contract** gekoppeld aan voorwaarden die voor de persoon bindend zijn, wil hij van zijn recht blijven genieten. Het gaat om een evolutie van contractualisering van sociale rechten.

Deze trajecten **hebben vaker betrekking op uitkerings-gerechtigde personen** (vervangingsinkomen of sociale steun) die reeds in bestaansonzekerheid of armoede leven. Steeds vaker worden ze harder toegepast en hebben ze betrekking op personen die geen keuze hebben. Behalve de regelmatige administratieve formaliteiten moeten uitkeringsgerechtigde personen steeds vaker “contracten” ondertekenen en verplichte voorwaarden naleven. Worden die niet nageleefd, dan verliezen ze tijdelijk of definitief hun rechten. Bijvoorbeeld:

- een jongere zonder diploma zal worden gevraagd een bepaalde opleiding te volgen i.p.v. een andere;
- en jongere die een opleiding volgt zal moeten aantonen dat hij regelmatig aanwezig is, dat hij slaagt en dat hij gemotiveerd is, om een overlevings- of vervangingsinkomen te kunnen blijven ontvangen;
- een werkloze zal worden aangespoord om een preciaire baan voor een bepaalde duur te aanvaarden;
- iemand die een aanvraag bij het OCMW indient moet voortaan een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie ondertekenen en de instructies en doelstellingen naleven in termen van opleiding, formaliteiten, vrijwillig werk om verder aanspraak te kunnen maken op het leefloon;
- iemand die ziek is en in armoede leeft zal minder keuze hebben in termen van gezondheidszorg (geconventioneerde geneesheren, geneesmiddelen, ziekenhuis, ...) en zal een nauwkeurig, door het OCMW opgelegd parcours moeten volgen;
- een persoon in een sociaal verhuurkantoor of in een sociale woning zal zich moeten neerleggen bij de keuze van de woning (ligging, kwaliteit, huurmodaliteiten, ...).

Deze **sterke blootstelling aan de norm, of zelfs een bevel kan tot uiteenlopende reacties en gevoelens leiden**: woede, weigering, apathie, vluchtgedrag ...

Personen en actoren hebben er vaak op gewezen dat de “institutionele” parcours soms wel werken bij personen die zich erin herkennen maar dat die anderzijds ook een inperking van de rechten (in geval van het niet-naleven van de doelstellingen,

van administratieve problemen, ...) en een beperking van hun keuzevrijheid impliceren.

De vrije wil van mensen die in bestaansonzekerheid leven, wordt sterk beperkt door de normen die gekoppeld zijn aan deze parcours (over wat ze moeten doen) om toegang te krijgen tot rechten, of die te behouden.

Op een bepaald ogenblik in het parcours van personen doen er zich soms ontgoochelingen voor en ontstaat er soms een kloof tussen de verwachte stappen (die in fine de terugkeer naar de arbeidsmarkt beogen), de eigen aspiraties en de reële mogelijkheden of de mogelijkheden van de personen. **Deze kloof tussen verwachtingen, verplichtingen en aspiraties, en reële mogelijkheden is één van de factoren van de non take-up.**

VASTSTELLING 3

VERANDERINGEN VAN PRECARISERENDE STATUTEN EN EEN GECONSOLIDEERDE “RUIMTE VAN BESTAANSONZEKERHEID”

Zowel door levensgebeurtenissen als parcours bepaald door instellingen en activering, wijzigen de socio-administratieve statuten van personen steeds meer en alsmaar vaker. Onder de personen in bestaansonzekerheid gaat het vaak om een overgang van het ene preciaire statuut naar het andere (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2015a).

De overgangen en wijzigingen die de parcours bepalen zijn:

- **sociale risico's**: z'n baan verliezen, ziek worden, een arbeidsongeval, een ongeval thuis, een ander ongeval, ...
- **levensgebeurtenissen**: in het buitenland gaan studeren, beginnen te studeren, beslissen om van job te veranderen of voor een andere loopbaan kiezen, op pensioen gaan, ouder worden, ...
- **gebeurtenissen binnen de familie of het gezin**: gaan samenwonen, uit elkaar gaan, een kind krijgen, scheiden, ...

Deze combinatie van **overgangen in het leven en sociale risico's** vertalen zich concreet in sociale statuten en meer kwetsbare situaties, die vaak synoniem zijn voor steeds frequentere veranderingen van statuut.

Dit nieuwe recht opbouwen (werkloosheid, ziekte, ...) **of aanvragen impliceert soms** voorwaarden, formaliteiten en termijnen die personen niet altijd begrijpen of die niet voor iedereen realiseerbaar zijn.

Die veranderingen kunnen voor personen die reeds in bestaansonzekerheid, of “met het mes op de keel” leven (die geen spaargeld hebben, die gehandicapt zijn of die over geen informeel netwerk beschikken, ...) **bijzonder precariserend zijn.**

Heel wat Brusselaars die rond de armoederisicodrempel leven, lopen het risico op verarming (geleidelijke of plotse opbouw van de schuldenlast, niet-betalen van de schoolfacturen, gezondheidstoestand die erop achteruit gaat, niet langer gezondheidszorg of geneesmiddelen kunnen betalen, niet langer een consumenten- of hypotheccair krediet kunnen afbetalen, gas of elektriciteit die wordt afgesloten, kosten

[159] Voor bijna elk voorbeeld zijn sancties voorzien in geval van het niet volgen van het voorgestelde parcours, door een tijdelijke of definitieve schraping van de uitkeringen, een dienst of een voordeel.

[160] Ook al ontwikkelt er zich tegelijk ook een onvoorwaardelijk aanbod.

voor voeding, vastzitten in noodsituaties, huuruitzetting, ...). **Voor mensen boven de armoederisicodrempel** hangt de mate van bestaansonzekerheid af van de gezinssituatie, de socio-economische positie, hun financiële middelen, hun leefsituatie op vlak van huisvesting, netwerken die hen hulp kunnen bieden, gezondheid, baan, opleiding, ... Dit is één van de raakpunten tussen bestaansonzekerheid en factoren van onderbescherming.

VASTSTELLING 4 OMDAT MEN ACTIEF IS, SOCIAAL ONDERBESCHERMD ZIJN

De ontwikkeling van het activeringsbeleid gaat gepaard met **de verplichting voor personen om stappen te zetten of "vooraf bepaalde institutionele parcours" te volgen**, die hen ertoe aanzetten of zelfs verplichten steeds vaker van situatie te veranderen. Deze veranderingen worden **aangemoedigd door verschillende diensten en voorzieningen** die personen ertoe aanzetten opleidingen te volgen, te gaan werken of een "professioneel project" aan te vatten. Maar terwijl de (tijdelijke of definitieve) sancties van kracht zijn, kunnen zich wijzigingen van statuut (niet langer werkloosheid of leefloon ontvangen, ...) of van hoedanigheid (niet langer houder zijn, personen ten laste ...) voordoen.

De **steeds verdere conditionalisering en contractualisering voor verschillende prestaties impliceert dat een aantal van die veranderingen verplicht worden en moeten worden geëvalueerd**. Een van de actoren wees op een hele reeks "peters" die voortaan aanwezig zijn in het parcours van de personen.

Wat volgens mij zwaar is voor die mensen is om zoveel verschillende "peters" te hebben, ik heb een "peter actief zoeken naar werk" (facilitator), de "peter Actiris", ik heb er één bij het OCMW. Het mag nu wel ophouden, die mensen worden volgeboekt met verplichtingen, dat is toch ... En dat allemaal voor een belachelijk inkomen.

Naast sociale risico's, bepalen ook **transities in het leven of gebeurtenissen binnen de familie** het levensparcours van personen. Deze wijzigingen van statuut zijn **eerder het gevolg van beperkingen van de voorwaarden om de rechten te behouden of toe te kennen** (formaliteiten, voorwaarden uit het contract, ...) **of van activeringsvoorzieningen en vragen van instellingen**.

Voor alle rechten geldt dat **alle uitkeringsgerechtigde personen steeds meer tot activering verplicht worden**, via verplichte acties en formaliteiten om toegang te krijgen tot een recht of dat te behouden. Ze moeten kost wat kost informatie inwinnen, opleidingen volgen, vrijwilliger zijn, (opnieuw) een baan vinden, eender de welke en wat ook hun levenssituatie is. Ze moeten dit ook **bewijzen. De personen die onder contract zijn, veranderen vaak van situatie** (van OCMW naar artikel 60, van artikel 60 naar de werkloosheid, van de werkloosheid naar een baan, van de ziekteverzekering naar een baan, van arbeidsongeschiktheid naar een baan, van een baan naar de werkloosheid, ...) maar het nieuwe statuut biedt weinig of slechts een tijdelijke bescherming.

Het zijn vooral personen die in bestaansonzekerheid leven en armen die **verplicht zijn zich te activeren** en in te spelen op de veranderingen van hun situatie, om hun rechten te behouden. En dit **terwijl die veranderingen deze mensen vaak nog meer destabiliseren en precariseren**. Personen raken verstrikt in formaliteiten en moeten een heus "hindernissenparcours" afleggen en een "strijd" leveren om hun rechten te verkrijgen en te doen gelden. Ook hun materiële bestaansvoorwaarden gaan erop achteruit en hebben een impact op de huisvesting, gezondheid, ... Een aantal personen verdwijnt uit de statistieken, aanvraagparcours, de socio-sanitaire voorzieningen en ook uit het waak-netwerk (maraudes, nachtopvang, ...)

De levensparcours van personen die in bestaansonzekerheid leven worden meer beïnvloed door de institutionele parcours van de overheden, zonder dat hun situatie erop verbetert. Deze personen hebben vaak geen of weinig keuze. Deze destabilisering en typische situaties van sociale onderbescherming treffen heel vaak ook personen die gesanctioneerd zijn of die niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekende zijn, maar ook zij die een leefloon ontvangen.

De activering, en de daaraan gekoppelde responsabilisering van individuen en de contractualisering van de rechten zet zich in verschillende takken van de sociale zekerheid door, namelijk de werkloosheidsverzekering, sociale steun in de brede betekenis, ziekte-/invaliditeitsverzekering, ...

Dit beleid heeft tijdens de parcours een vermenigvuldigingseffect omdat de beperkingen op verschillende niveaus EN in verschillende wetten worden doorgevoerd. Dit **vermenigvuldigingseffect geldt ook voor kwetsbare personen** die zich reeds in een precare situatie bevinden en die het vaakst in aanraking komen met het sociale en gezondheidsbeleid.

Deze **veranderingen en toenemende verplichtingen werken instabiliteit en bestaansonzekerheid verder in de hand** (Castel, 2006).

VASTSTELLING 5 DUUR VAN DE STATUTEN ERGENS "TUSSENIN"

Deze steeds frequentere veranderingen van statuut **verlengen wachtsituaties, of situaties waar de persoon "tussen twee statuten in" zit of tussen twee rechten in**.

Het gaat om personen **die nog geen statuut** hebben, om personen die het hebben verloren zoals bijvoorbeeld zij die van de werkloosheid zijn uitgesloten (die enkel nog houders zijn, of personen ten laste van de mutualiteit), of om personen die enkel in het rijksregister zijn ingeschreven, of een onbekend statuut hebben (cf. infra), ...

Het gaat ook om **overgangen tussen statuten**. Sommige personen vallen **tussen twee statuten** omdat ze wachten op één ander statuut of er een hebben aangevraagd: personen die bijvoorbeeld overstappen van een baan naar de werkloosheid, van de werkloosheid naar een baan, van de werkloosheid naar het OCMW, van het OCMW naar artikel 60, van artikel 60 naar een baan, van een baan naar de werkloosheid, van de

werkloosheid naar de invaliditeit, van de invaliditeit naar het OCMW, ...

Tussen twee statuten of hoedanigheden verliezen personen geleidelijk aan hun rechten of hebben ze geen toegang tot bepaalde diensten (verminderingen van voordelen voor uitkeringsgerechtigden van het OCMW, werkloosheid, begunstigden van de verhoogde tegemoetkoming).

Het probleem is het vaker gebeurt dat personen een periode tussen twee statuten doormaken en dat deze periode langer duurt. Deze tendensen beginnen zichtbaar te worden wanneer we de categorieën "anderen" bekijken in de statistieken, zoals bijvoorbeeld bij de niet-werkende werkzoekenden (cf. werkgelegenheid-werkloosheid). Die omvat o.a. personen die wachten op een beslissing van de RVA over hun recht op uitkeringen, personen die zijn uitgesloten van het recht op werkloosheidsuitkeringen en die zich opnieuw bij Actiris hebben ingeschreven, personen die van het OCMW een leefloon ontvangen of nog andere die over geen enkel vervangingsinkomen beschikken. Of ook nog **bij de nieuwe uitkeringsgerechtigden** van het OCMW, waar zo'n 50 % van de nieuwe leefloontrekkers binnen de categorie "andere situaties" valt.

Uit de beschrijvingen van deze categorieën blijkt dat het hier typisch gaat om personen in situaties van sociale onderbescherming. In de toekomst valt dan ook een **toename te verwachten van het aantal personen dat ergens "tussenin" zit.**

VASTSTELLING 6 TOEGANKELIJKHEID VAN DE PLAATS EN ORGANISATORISCHE MODALITEITEN VAN DE INSTELLING ALS BELEMMERING VOOR DE TOEGANG TOT SOCIALE RECHTEN

Het onthaal en de locaties van de overheidsdiensten tijdens het aanvraagparcours

De onthaalruimte, de plaats waar het gesprek plaatsvindt en de wachtzalen zijn bepalend voor de privacy, de perceptie van de anderen, het zelfbeeld en de eigen legitimiteit om zich (opnieuw) op deze locatie te bevinden ... De bereikbaarheid, de architectuur van de ruimtes en de manier waarop de personen worden onthaald (zowel door de veiligheidsagenten, de personen aan het onthaal als die aan het loket) kunnen het negatieve zelfbeeld van bepaalde personen of de gepercipieerde institutionele agressie soms versterken (geen privacy mogelijk, aanwezigheid van bewakingsagenten, antipathieke houding, gevoel van onmacht, ...). De onthaalruimtes van de instellingen van de sociale zekerheid (cf. supra), de manier waarop de mensen worden onthaald, de wachtrijen, de uitwisselingen, ... maar ook het feit om op heel persoonlijke vragen te moeten antwoorden, te worden beoordeeld, niet alles te begrijpen, geen keuze te hebben, duizend keer hetzelfde verhaal opnieuw te moeten vertellen, ... zijn een vorm van "institutioneel geweld", of zelfs mishandeling, voor personen die ermee worden geconfronteerd.

De geografische bereikbaarheid is soms een probleem.

Het is niet altijd gemakkelijk om vanuit plaatsen die slecht bediend zijn ad hoc op die locaties te geraken. Om **mobiel** te zijn moet men zich tickets voor het openbaar vervoer kunnen veroorloven of recht hebben op gratis openbaar vervoer om de locaties te bereiken, waar men verplicht heen moet om een recht te verkrijgen of te behouden. De Brusselse gemeenten worden op dat vlak ongelijk bediend door het openbaar vervoer (voor sommigen het enige vervoersmiddel) hebben een impact op de bereikbaarheid van de overheidsdiensten (verplicht om tijdig op de afspraak te komen).

De **praktische en logistieke** middelen van de persoon zijn essentieel voor het verdere aanvraagparcours.

Van het onthaal tot de eerste afspraak ligt **het parcours bezaaid met organisatorische modaliteiten.** Er bestaat een reglement en procedures (om een afspraak te maken, om een inlichting te krijgen, een aanvraag te doen, te worden ontvangen, enz.). Als die niet worden nageleefd kan er ook geen vooruitgang worden geboekt in het dossier. Bovendien moeten er verschillende diensten worden bezocht van de aanvraag om informatie tot de aanvraag om een recht, heel wat voorwaarden worden vervuld (toegang, hernieuwing, verandering van situatie, ...) en verschillende opvolgingsgesprekken worden gepland (tussen verschillende diensten of instellingen).

Vaak worden afspraken uitgesteld. Als de verantwoordelijke voor het dossier ziek is of in verlof is, of een noodgeval heeft, kan de afspraak verschillende dagen of verschillende weken worden uitgesteld. Hetzelfde geldt als er bij de persoon zelf iets tussenkomt of met een noodgeval te maken heeft.

Ook **organisatorische wijzigingen binnen alle instellingen** hebben een impact op het interne beheer en de verwerking van de dossiers. Modernisering, herstructureren, fusies, inkrimping van personeel of wijzigingen in de digitale verwerking van de gegevens hebben een rechtstreekse impact op de effectiviteit van de rechten (aantal werknemers, structuur van de diensten, gebruikte systemen, arbeidstijd, ...). Binnen alle instanties van de sociale zekerheid worden wijzigingen doorgevoerd. Dit geldt zowel voor de overheidsinstellingen (OVM's, HVW, RVA, Actiris, POD Maatschappelijke Integratie, OCMW's, Fonds voor de beroepsziekten en het Fonds voor arbeidsongevallen, ...) als voor de private instellingen (werkgevers, sociale secretariaten, ...). Regels worden veranderd, net als gegevensverwerkingsystemen, de werking inzake toekenning en wettelijkheid (herziening toekenning van een uitkering), ...

Tegelijk spelen ook **andere factoren.** Zo zijn bijvoorbeeld de **termijnen voor de aanvraag** van rechten of de verlenging (8 dagen, 3 maanden, ...) en de geldigheidstermijnen van de attesten ingekort (2 maanden geldig i.p.v. 3). De termijn om in beroep te gaan tegen een beslissing bij de arbeidsrechtbank bedraagt vaak 3 maanden, om daarna in beroep te gaan tegen de beslissing van de arbeidsrechtbank kan een zeer beperkte termijn gelden waardoor dit zelden wordt gedaan, daarenboven zijn de administratieve drempels soms erg hoog (er worden steeds meer voorwaarden gesteld).

In Brussel blijkt uit de **evolutie** van het aantal **nieuwe beroepsprocedures** die bij de **arbeidsrechtbank** werden **ingediend tussen 2008 en 2014** het volgende: een toename van de beroepsprocedures tegen de RSZ, een stabiel aantal beroepsprocedures inzake sociale bijstand en inzake werkloosheid en schommelingen voor de ziekte-/invaliditeitsverzekering (toename met een piek in 2012, daarna een daling). Wanneer een zaak in het voordeel van de gebruiker klager uitdraait is het volgens een aantal actoren **steeds vaker zo dat het recht op retroactiviteit verloren gaat**. Personen die geen recht hebben verkregen en die beroep hebben aangetekend, of personen wiens aanvraag tijd heeft gevegd, krijgen dus niet het volledige bedrag van de vergoedingen of uitkeringen waarop ze recht hadden.

Volgens verschillende actoren **dreigt de hervorming van Justitie**^[161] **de mogelijkheden op beroep voor personen die in bestaansonzekerheid en armoede leven te beperken**. In het verleden was de toegang mogelijk zolang men uitkeringsgerechtigd was, maar voortaan is deze aan voorwaarden gekoppeld. Organisatorisch en financieel wordt de rechtshulp in eerste en tweede lijn binnenkort hervormd. Verschillende actoren en personen die we hebben ontmoet hebben er bovendien op gewezen dat de toegang tot de rechter voor personen die in bestaansonzekerheid leven sowieso reeds problematisch is en dat het aantal advocaten dat gespecialiseerd is in sociaal recht of er voldoende van afweet afneemt (problemen met de opleiding, specialisatie die weinig aantrekkelijk is, ...).

Vaak veranderen de actoren/sociaal assistenten die verantwoordelijk zijn voor het dossier door turn over of doordat de situatie wijzigt (ingedeeld per buurt bijvoorbeeld), wat een **impact heeft op de tijd die nodig is om het recht te activeren**.

VASTSTELLING 7 HET BEWIJS AANLEVEREN VAN HET AL DAN NIET RECHT HEBBEN OP ANDERE RECHTEN

De aanvraag wordt vaak vertraagd door het aantal attesten en bewijzen die moeten worden voorgelegd en door de beperkte aanvraagtermijn. Soms moet een aanvraag ook vaker worden herhaald (wachtljst, herinschrijving, ...).

Steeds vaker moeten personen voor elk recht, een aantal bewijzen leveren. Enerzijds moet voor elke instelling **een**

positief bewijs worden geleverd van zijn situatie en van het feit dat de persoon in aanmerking komt via een aantal attesten en formaliteiten (inkomensvoorwaarde, burgerlijke stand, gezinssituatie, ...). Het **moet worden hernieuwd** en ook van de **voorgeschreven formaliteiten** (aanwezigheid, slagen, een baan zoeken) moet het bewijs worden geleverd. In het geval van de werkloosheid verkiezen de facilitatoren schriftelijke bewijzen. Het niet kunnen voorleggen van de bewijzen van actief zoekgedrag kan een sanctie tot gevolg hebben (Dumont, 2012, p.368 en p. 375).

Het proces wordt dermate ver doorgedreven dat anderzijds ook **soms attesten nodig zijn om te bewijzen dat ze geen andere rechten genieten of recht hebben** op een andere uitkering of dat een verboden situatie wel degelijk uitgesloten is (gezinssituatie, beroepssituatie ...). **Tegelijk een positief en negatief bewijs moeten leveren** werkt situaties van sociale onderbescherming in de hand. **Op lange termijn wordt het leveren van die bewijzen, die niet altijd in verhouding staan tot de situaties van de personen, wel heel slopend**.

VASTSTELLING 8 VERLENGING VAN DE TERMIJNEN VOOR DE BESLISSINGEN EN DE TOEKENNING VAN DE RECHTEN ALS FACTOREN VAN SOCIALE ONDERBESCHERMING

Bij nazicht van de trajecten blijkt dat de termijnen voor de toekenning en hernieuwing van de rechten **voor bijna alle prestaties langer worden**.

Personen hadden het vaak over **een "slechte contactpersoon"** die hen tijd doet verliezen om een aanvraag te doen of op te volgen. Ofwel omdat het moeilijk is iemand te bereiken (via telefoon of ter plaatse), ofwel omdat het om een "frontdesk" gaat of om iemand die hem niet kan vertellen hoe ver het met zijn dossier staat, of kan uitleggen wat er gebeurt, ... De tijd en de termijnen voor de toekenning of het behoud van de rechten zijn echter bepalend, omdat de termijnen uiterst precariserend zijn. De actoren verklaren dat ze er vroeger in slaagden om te vermijden dat de situatie erop verslechterde, maar dat ze intussen de kortere termijnen amper kunnen bijhouden. De tijd gaat nu veel sneller voorbij om een grotere aantal formaliteiten af te handelen.

De spanningen en angstgevoelens lijken toe te nemen bij de aanvragers doordat ze van heel veel afhankelijk zijn bij het verkrijgen van hun recht en **door de langere aanvraagtermijnen en toekenningstermijnen**.

Deze termijnen zijn niet louter een administratieve kwestie. De **toestroom aan aanvragen** kan ook voor vertraging zorgen. Voor bepaalde instellingen kunnen de wettelijke termijnen om een aanvraag te verwerken niet langer worden nageleefd. **Nieuwe omzendbrieven** (ziekteverzekering, werkloosheid, uitkeringen, DG Personen met een handicap, maatschappelijke integratie ...), of nieuwe IT systemen moeten zich ook aanpassen aan de nieuwe termijnen en kunnen hierdoor vertragingen veroorzaken. **Een termijn is niet enkel een reglementaire kwestie, er is ook een humanitaire dimensie**

[161] Volgens een platform waarbij heel wat verenigingen aangesloten zijn (<http://www.liguedh.be/sos-justice>) bevat de hervorming van Justitie tal van hindernissen die de toegang tot de rechtspraak voor de gebruiker bemoeilijken. De voorwaarden om toegang te krijgen tot een *pro deo* advocaat bijvoorbeeld zijn veel strikter en ze moeten worden nagezien en gevalideerd door de advocaten zelf (wat een risico betekent op een vermindering van dossiers door gespecialiseerde advocaten), het Bureau voor Juridische Rechtsbijstand (BJR) kan een verzoek afwijzen en een beroep moet voortaan worden gemotiveerd. Om die redenen en als de argumenten slecht zijn geformuleerd kan een rechter de zaak ook aan het gerecht onttrekken. Andere criteria tenslotte zullen ervoor zorgen dat het aantal beroepsprocedures dreigt af te nemen (berekening van de herverdeling van het bedrag voor de vergoedingen van de *pro deo* advocaten, ...).

aan verbonden (cf. rapport over de medische regularisatie^[162], betaling van een hulp door het OCMW, ...).

De tijd die verstrijkt leidt progressief tot een bestaansonzekerheid en verslechtering van de situatie. Al naargelang de beginsituatie verloopt dit proces sneller of trager.

Het **ogenblik van de aanvraag** en de periode die op dit verzoek volgt zijn **essentieel om een recht te verkrijgen**. Voor een deel van de sociale rechten is de periode waarin men in aanmerking komt beperkt in de tijd, net als de aanvraag zelf (werkloosheid, verhoogde tegemoetkoming, ...). Bepaalde personen leren slechts gaandeweg over hun rechten, bijvoorbeeld vreemdelingen tijdens hun integratietraject. Anderen komen in bestaansonzekerheid terecht zonder zich het ooit te hebben kunnen voorstellen en beseffen ook niet hoeveel tijd het kost om een aanvraag te doen.

Een andere belangrijke factor in het parcours is de (vorige) ervaring met een aanvraag van rechten. Deze heeft immers een **impact op hoe een persoon wordt ingeschat**. Een aanvraag van rechten zal nooit op dezelfde manier verlopen bij een eerste aanvraag als bij een persoon die in het verleden reeds is geconfronteerd met de voorwaarden en omstandigheden van de aanvraag. Een persoon zal makkelijker een recht verkrijgen, of het nodige doen om het recht te verkrijgen, indien hij vertrouwd is met de voorwaarden. Dit werkt de ongelijkheid tussen personen in de hand.

In verschillende gevallen bleek dat **eens een termijn is verstreken** (uitgaande van begrip, formaliteiten, verwerking van het dossier), **de aanvraag niet langer ontvankelijk is**. Voor sommigen zijn de termijnen soms uiterst kort. Deze termijnen om een aanvraag te doen gelden ook voor de gevallen die op een weigering of uitsluiting uitdraaien. Beroep aantekenen bij de arbeidsrechtbank of bij het vredegericht is duur en neemt heel wat tijd in beslag. Een beroep kan echter maar binnen een beperkte termijn worden ingediend. Er ontwikkelen zich nieuwe alternatieven om beroep aan te tekenen, zoals de federale ombudsman.

Na een negatieve beslissing, kunnen de situaties er zeer snel op achteruitgaan. De impact van de vertragingen voor de toekenning of het behoud van een recht zorgt vaak voor een tijdelijke schraping en leidt tot een sterke en snelle precarisering.

VASTSTELLING 9 DOORVERWIJZINGEN, VERSPREIDING VAN INFORMATIE EN TIJDVERLIES

Doorverwijzingen komen uiterst vaak voor en gebeuren vaak verschillende keren na elkaar. Door de toegenomen specialisatie in de toekenning van sociale rechten en de vele betrokken diensten, liggen de locaties waartoe men zich moet begeven verspreid. De juiste instelling, dienst en persoon vinden om een recht te verkrijgen heeft iets van een **“hindernissenparcours”**.

De **regelmatige doorverwijzing is een ernstig probleem volgens gebruikers en actoren**. Mensen krijgen de indruk dat men hen “rondjes doet draaien” en de actoren moeten steeds hetzelfde herhalen en hebben geen tijd om voldoende informatie te verstrekken. De tijd is soms beperkt tot 20 minuten per persoon, bijvoorbeeld bij een OCMW.

In alle sectoren **stellen heel wat actoren ditzelfde probleem van tijdsgebrek vast**. Er is te weinig tijd om te informeren, informatie te noteren en juist in te spelen op een situatie. Dit verklaart ook meteen het hoge aantal doorverwijzingen. Een aantal wijst op het gebrek aan verantwoordelijkheid, die het gevolg zijn van het te hoge aantal aanvragen, budgettaire beperkingen, een specialisatie van de taken, het behoud van een “professioneel comfort” (een bescherming tegen een toeloop) en de confrontatie met de moeilijke situaties van de personen.

Mensen geraken uitgeput door de talrijke verplaatsingen en door steeds maar bewijzen te moeten voorleggen, door tegemoet te moeten komen aan verschillende codes en verwachtingen en zich te moeten activeren. Dit werkt sociale onderbescherming in de hand. De actoren die hun best doen om personen correct door te verwijzen en ervoor te zorgen dat ze zo snel mogelijk op de juiste dienst terechtkomen, verbeteren de situatie en de perceptie van die personen.

VASTSTELLING 10 VRAAG OM DRINGENDE HULP EN VERPLICHT TERUGVALLEN OP DE INFORMELE SFEEER

Voor sommige personen in bestaansonzekerheid en die in overdreven mate zijn blootgesteld aan deze activeringsmaatregelen, kan het vrijwillig of onvrijwillig terugvallen op de informele sfeer een bevrijding zijn (voor wie over hulp beschikt) of een verplichting (als de persoon het niet langer aan kan).

Op de informele sfeer terugvallen kan op verschillende manieren. Het kan een tijdelijk hulp zijn. Het kan een bron van informatie zijn over rechten, of een levenswijze waarvoor men vrij kiest of waartoe men gedwongen wordt. Dit kan voldoende geven (projecten, acties, delen en samenleven, ...) maar kan ook wegen op de menselijke relaties indien het **een hulp op lange termijn** wordt. Dit kan ook leiden tot extreem moeilijke en verarmende leefomstandigheden (leven verspreid bij vele personen, verlengd verblijf op straat, terechtkomen in het circuit van zwartwerk en uitbuiting, ...).

Personen die niet over voldoende materiële middelen beschikken, moeten kost wat kost dringende hulp zoeken. Er moet er op de informele netwerken beroep worden gedaan, ongeacht de precieze situatie van onderbescherming (gebrek aan kennis, non take-up, geen toegang, ...).

[162] Zie <http://www.federalombudsman.be>

Er kunnen verschillende netwerken worden ingeschakeld. Om te beginnen de **“klassieke” netwerken** zoals de dichte of verre familie, de vriendenkring of het buurtnetwerk. Maar intussen schakelen personen ook andere types netwerken in. Er is ook een **toenemend aantal “wegwerp-relaties”** tussen personen die elkaar nog niet zo lang kennen^[163], via dewelke allerhande middelen worden uitgewisseld (geld, woning, eten, mobibokaart, speelgoed voor de kinderen, ...) (Desmond M., 2016).

Personen schakelen daarnaast ook hun professioneel netwerk in, hun gemeenschapsnetwerk in de ruime betekenis (nationale of etnische gemeenschap, artistieke gemeenschap, militante gemeenschap, politieke gemeenschap ...), of ook religieuze netwerken voor materiële, opvoedkundige, spirituele, ... hulp. Opvallend is dat ook de sociale netwerken en het internet concrete mogelijkheden bieden om hulp en bestaansmiddelen te zoeken, via ontmoetingen en nieuwe voorzieningen (collaboratieve economie, uitwisseling van private diensten, ...).

Een aantal personen zonder inkomen (gesanctioneerden, personen die wachten op een recht of er geen vragen) schakelt ook informele netwerken in **om geld te lenen^[164] al dan niet met intrest**.

Belangrijk om te vermelden is dat **die informele hulp** ook kan wegen op de menselijke relaties. Die gedwongen onderlinge hulp kan een bron zijn van conflicten, mishandeling, uitbuiting of zelfs oplichting, en dit binnen alle netwerken (vrienden, familie, bureaus, ...). Voor sommigen is **het inschakelen van informele hulp slechts tijdelijk**. Personen gaan geld lenen bij anderen, soms tegen betaling van intresten, en vinden voorlopige oplossingen die op middellange of lange termijn niet houdbaar zijn zonder hun situatie of die van naasten te schaden (cf. deel I).

Indien geprecariseerde personen verplicht zijn om informele circuits in te schakelen (vraag naar hulp binnen netwerken, informeel werk, informele huisvesting, ...), kan deze gedwongen onderlinge hulp ook de sociale banden ondermijnen. Het kan ook gebeuren dat personen die hulp verlenen, zelf slachtoffer worden, met name in het kader van de strijd tegen sociale fraude en het bestraffen van medebewoners door een sterke daling van hun inkomen.

VASTSTELLING 11 ASYMMETRIE IN DE RELATIES TUSSEN ACTOREN EN PERSONEN EN TUSSEN OVERHEIDSDIENSTEN EN BURGERS

Met de talrijke wetswijzigingen zijn ook de relaties tussen personen en overheidsdiensten gewijzigd. **Opvallend is het asymmetrischere karakter tussen personen en actoren, en al zeker wanneer de personen over onvoldoende bestaansmiddelen beschikken**. “De aanvragers ondergaan een administratieve behandeling waar ze amper vat op hebben, en vooral dan wanneer ze arm zijn en afhankelijk van de prestaties van de instelling waar ze heen moeten.” (Dubois, 2015).

De **voorwaarden van de uitwisseling** tussen personen die sociale rechten aanvragen en actoren is steeds ongelijker. De toestroom werkt dit nog meer in de hand, gezien de steeds kortere tijd die actoren aan een gesprek kunnen besteden.

Actoren moeten alsmear meer de persoon evalueren (ook al is dat niet doorslaggevend), bijvoorbeeld de adviserende geneesheer (bij de controles in geval van handicap of mensen in aanmerking komen voor een recht, ongeschiktheid, ziekte), de sociaal assistent (voor het sociaal onderzoek, om de behoeften te evalueren, om te beoordelen of de doelstellingen van het geïndividualiseerde project van maatschappelijke integratie zijn bereikt ...), maar ook de facilitator van de RVA (die evalueert of de persoon voldoende inspanningen levert om een baan te vinden, die concrete acties bepaalt die tegen de volgende afspraak worden verwacht). Ook de actoren binnen het sociaal verhuurkantoor of het woningfonds spelen een rol bij de toekenning, weigering of het behoud van het recht van de persoon. Een aantal actoren lijdt onder deze gewijzigde rol, sommigen kunnen van deze uitgebreide macht over de persoon gebruik maken om een oordeel te vellen of om de persoon op een te indringende manier te bevragen.

De **werklast** van de actoren is toegenomen en tal van diensten moeten het met minder personeel stellen omwille van organisatorische veranderingen of als gevolg van de automatisering.

Anderzijds **bevat deze relatie ook steeds meer normatieve aspecten**: regels, normen, procedures, wat als “goed gezien” of “slecht gezien” wordt t.o.v. de verwachtingen, het contract, ... De persoonlijke ingesteldheid van de actoren speelt een bepalende rol voor de toekomst van de persoon. Ook moeten sommigen zich in bochten wringen om te kunnen blijven omgaan met de moeilijke situaties waarmee ze te maken krijgen (Dubois, 2015).

Voor elke instelling moeten de personen zich aanpassen aan de codes, normen en de verschillende verwachtingen.

De **verhouding en de communicatie tussen individuen en instellingen van de sociale zekerheid zijn relatief ongelijk**. Onschuldige en diepmenselijke tekortkomingen tijdens de aanvraagprocedure (dienst of prestatie) kunnen de kansen om een recht te verkrijgen of te behouden sterk ondermijnen. Bijvoorbeeld een brief niet begrijpen, niet beseffen wat er op het spel staat; een mondelinge boodschap (via telefoon of

[163] Wegwerp-relaties zijn “(...) relaties die worden gekenmerkt door een versnelde en geveinsde intimiteit, een belangrijke fysieke mede-aanwezigheid (de samen doorgebrachte tijd), een wederzijdse uitwisseling van middelen, en (meestal) een beperkte levensduur. De nieuwe vrienden houden de kinderen van de andere in het oog, koken voor elkaar, wisselen informatie uit over vacatures of mogelijke uitkeringen” (Desmond M., 2016).

[164] Een studie van het Manchester Citizen Advice Bureau uit 2013 heeft voor personen die werden gesanctioneerd en niet langer de uitkering “Jobs seekers allowance” ontvingen, het volgende aangetoond: 79,5% leende geld van vrienden of familie, 70,9% gaf minder geld uit aan eten, 49,1% zette de verwarming gevoelig lager, 47% beperkte het aantal verplaatsingen en 23,5% deed beroep op voedselpakketten (Manchester CAB Service, 2013, p.16).

face to face) verkeerd begrijpen; een formulier slecht invullen; een brief, een attest of een formulier verliezen; een origineel document afgeven of opsturen dat verloren raakt; op een fout spoor worden gezet; het belang van een richtlijn niet beseffen; ...

Conflicten en spanningen kunnen actoren tegen elkaar opzetten terwijl **die een steeds grotere beslissingsmacht hebben over het parcours van personen** (keuze van opleiding, studiekeuze, keuze van baan, keuze van gemeenschapsdienst, keuze van geneesheer, keuze van woning, ...).

Ondanks de steeds talrijker objectieve formele criteria **gaat het er soms subjectief aan toe** in de dagdagelijkse interacties met personen. Dit gebeurt bij de toekenningsbeslissingen, bij de evaluatie van de formaliteiten en het bewijzen dat personen voor rechten in aanmerking komen. **De subjectiviteit van de actoren is ongetwijfeld één van de sleutels om de gewijzigde verhoudingen tussen gebruikers en overheidsdiensten te begrijpen** (Genard, 2007).

De uitdagingen worden steeds groter aangezien het aantal voorwaarden om in aanmerking te komen stijgt. Dit geldt zowel voor de sociale werkers (wiens historische opdrachten heel ver verwijderd staan van de huidige opdrachten) als voor de actoren bij de overheids- of private diensten die betrokken zijn bij de effectiviteit van de rechten.

Net als van "de gebruikers" wordt ook van de **actoren steeds meer autonomie verwacht** om *"alleen en vaak in dringende situaties permanent een hele reeks coördinatie-activiteiten op zich te nemen (de gebruikers de juridische teksten uitleggen, verslag uitbrengen na controle-audits en voor de kwaliteit instaan) waarvan de organisatie het belang heeft onderschat of waarvan de verantwoordelijken de praktische kant fout inschatten"* (Weller, 2007).

Een aantal actoren gaat in feite dagelijks om met praktische ongerijmdheden. Ze **zitten in tegenspraak tussen enerzijds de grotere bevoegdheden en bredere autonomie** (evaluatie, controle) en anderzijds de **steeds meer geautomatiseerde procedures**, die hen weinig manoeuvreerruimte laten (en waar hun eigen mening over het algemeen belang en de rol van de overheid op het spel staan). Ze kunnen het soms moeilijk hebben om een zingeving te vinden in hun dagelijkse leven, waar ze *"met eenzelfde mechanische ingesteldheid gegevens moeten invoeren en dossiers moeten inleiden"*, terwijl ze tegenover individuen staan die het moeilijk hebben in het leven (Weller, 2007).

De actoren moeten omgaan met heel wat **tegenstrijdigheden tussen de behoeften van de persoon en de interpretatie van zijn situatie, hun opdrachten en de doelstellingen van de instelling.** Een aantal heeft het moeilijk met die tegenstrijdige logica's, tussen de bevelen van de instellingen en de ambitie om mensen te helpen of meer tijd voor hen uit te trekken. Bepaalde actoren vinden dat ze soms onvoldoende zijn opgeleid voor hun rol of voor het omgaan met complexe situaties waar ze aan de verschillende loketten of in de verschillende diensten mee af te rekenen krijgen.

In dit punt dienen we er ook op te wijzen dat *"de dissymmetrie niet hoeft te beletten dat er tactieken kunnen bestaan aan de zwakste kant van de relatie"* (Dubois, 2015).

VASTSTELLING 12 SELECTIE-EFFECTEN ALS GEVOLG VAN DE CONDITIONNALISERING, CONTRACTUALISERING, RESPONSABILISERING EN ACTIVERING

Sinds de opkomst van de **actieve welvaartstaat zijn de voorwaarden om rechten toegekend te krijgen en te behouden steeds strenger.** De voorwaarden om in aanmerking te komen voor rechten en te worden ingeschreven, bewijzen hoe veeleisend de criteria wel zijn. Formele voorwaarden of een onderzoek naar de situatie van de persoon volstaan niet langer. De persoon moet steeds meer formaliteiten vervullen, ook in het kader van de overeenkomst die de voorwaarde vormt om zijn recht te bekomen. De logica achter de actieve welvaartstaat veronderstelt en verstrengt de systemen van responsabilisering.

De gevolgen tegenover personen die in bestaansonzekerheid leven kunnen culpabiliserend werken. Het individu **moet individueel omgaan met steeds complexere procedures en reglementeringen, en de eventuele sancties erbij nemen indien hij daar niet in slaagt.**

Deze **complexificering van het recht en van de formaliteiten** zorgt voor misverstanden op vlak van informatie tussen personen die rechten aanvragen en actoren. De mogelijkheden op tijdelijke en definitieve sancties en **de oproep aan personen om zich te "activeren"** leiden ertoe dat personen andere rechten gaan aanvragen. De parcours om aanvragen in te dienen hebben echter vaak aangetoond dat de termijnen die daarmee gepaard gaan, het gebrek aan informatie en de steeds strengere voorwaarden, personen steeds verder in de bestaansonzekerheid duwen.

In de **schriftelijke en mondelinge interacties tussen personen die een aanvraag indienen en de mensen aan het onthaal van de instellingen van de sociale zekerheid doen zich reële selectie-effecten voor.** De mate waarin ze de taal beheersen, hun socio-economische niveau, hun opleidingsniveau, hun kennis van de juridische en administratieve taal, maar ook het begrijpen van de verwachtingen van de actoren zijn enkele doorslaggevendende factoren om een recht te bekomen. Steeds vaker zijn het dan ook de meest kwetsbare personen (cf. infra) die slachtoffer worden van de sociale onderbescherming, met name personen met minder mogelijkheden (taal, opleidingsniveau, kennis van hun rechten, ...) of personen die niet over de fysieke en/of psychische mogelijkheden beschikken om zelf de stappen te zetten of om het lange proces om rechten aan te vragen helemaal tot het einde te doorlopen.

De selectie-effecten en de toepassing van de maatregelen en nieuwe reglementeringen vergroten dus de bestaande ongelijkheden tussen personen.

VASTSTELLING 13 DRUK OP DE OVERHEIDSDIENSTEN EN HERBUREAUCRATISERING

Door het grotere aantal uitkeringsgerechtigden stijgt ook de werklast van de administraties die de dossiers moeten behandelen en interpreteren binnen de nieuwe reglementeringen. En dit alles binnen een context van overheidsdiensten en instellingen van de sociale zekerheid, die volop worden hervormd. Sinds een aantal jaren wordt bij het beheer van de Belgische overheidsdiensten, van het federale tot het gemeentelijke niveau, steeds vaker gekozen voor het New Public Management en de daaraan gekoppelde instrumenten. Deze wijziging heeft binnen de bevoegde overheidsdiensten voor nieuwe vormen van arbeidsorganisatie gezorgd, en zeker nu heel wat bevoegdheden zijn overgeheveld van het ene naar het andere niveau.

Vershillende gemeenschappelijke kenmerken in die tendens van managerialisering van de overheidsdiensten zijn o.a. de modernisering, de "efficiëntie" en effectiviteit van de dienstverlening, budgetefficiëntie waarbij het werk georganiseerd is per project en per becijferde doelstellingen, externalisering van de diensten, ... (Fortier, 2010).

Volgens verschillende actoren daalt **het aantal werknemers maar stijgt het aantal dossiers** of blijft op zijn minst stabiel, omwille van een vorm van compressie van de stromen. Er zou een toename zijn van het aantal te verwerken en op te sturen dossiers. Soms blijft het gemiddeld aantal dossiers ongeveer stabiel maar neemt de update en het invoeren van de gegevens meer tijd in beslag.

De wederzijdse communicatie tussen de actoren en de persoon en **de opvolging door de actor zijn essentieel**. Als de persoon of de actor niet achter de aanvraag zit, blijft de aanvraag onbeantwoord. **Actoren hebben steeds meer tijd nodig om formulieren in te vullen, voor verschillende types uitkeringen en procedures**. Een aantal actoren ziet zich als uitvoerders van de wet (Dubois, 2015) of vindt dat hun manoeuvreerruimte steeds beperkter wordt. Er wordt meer aandacht besteed aan elk dossier, maar dossiers lopen ook steeds meer vertraging op.

Ondanks de algemene modernisering heeft de (her) bureaucratisering van de overheidsdiensten wel degelijk een impact op de gebruikers en de personen die een aanvraag indienen (Hibou, 2012). Deze **herbureaucratisering neemt ook de vorm aan van nieuwe wetten, nieuwe informatie en procedures maar ook van technieken en systemen**. Dit vergt ook de nodige tijd om zich aan te passen, dossiers te verwerken en rechten toe te kennen. Deze veranderingen impliceren selectie-effecten (enkel zij die zich zullen hebben kunnen aanpassen en de nieuwe modaliteiten kunnen toepassen zullen van het recht of de dienst kunnen genieten). Ze maken de zaken mogelijk **extra ingewikkeld** (werkloosheidsverzekering, ...) of impliceren **extra administratieve handelingen en taken** (geldige informatie, beslissingen tot uitbreiding van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, ...).

De **privatisering of externalisering van bepaalde taken van de instellingen van de sociale zekerheid kunnen** procedures verlengen of opsplitsen, een extra tussenpersoon toevoegen en de mogelijkheden om het geheel op te volgen wegnemen. Door de externalisering van de IT kan de instelling voor haar exploitatiesysteem afhankelijk worden van een privaat bedrijf. Dit zowel voor de verwerking van de gegevens of dossiers, voor de actualisering of beveiliging van de gegevens.

De **relaties tussen instellingen van de overheidsdiensten** hebben ook een **impact op de effectiviteit van de rechten**. De netwerken en coördinatiesystemen tussen sociale diensten en instellingen van de sociale zekerheid helpen personen om hun rechten af te dwingen maar ze volstaan daarom niet altijd om om te gaan met de toestroom en het dringende karakter van situaties. De huidige instabiliteit van de statuten en sociale rechten **zorgen voor een stijging van het aantal aanvragen van andere sociale rechten**. Vermoedelijk valt de stijging van de nieuwe aanvragen van rechten te verklaren door de beperking op vlak van andere rechten en diensten. Maar het gaat nooit om communicerende vaten en om dezelfde verhoudingen. Een aantal personen dat van een recht is uitgesloten zal misschien geen beroep doen op een ander recht, of zal er niet in slagen.

VASTSTELLING 14 EVOLUTIES VAN DE AANVRAGEN EN VAN DE NEGATIEVE EN POSITIEVE TOEKENNINGSBESLISSINGEN

Een aanzienlijk deel van "wat zich afspeelt" in de sociale parcours van personen is onzichtbaar in de klassieke en makkelijk toegankelijke statistische indicatoren. Voor de bestaande kwantitatieve gegevens moeten specifieke aanvragen aan de administraties worden gericht. Gegevens die niet vaak worden gepubliceerd zijn bijvoorbeeld het aantal ontvankelijke en niet-ontvankelijke aanvragen, profielen en situaties van personen die aanvragen doen, weigeringsmotieven, ...

De evoluties van de aanvragen voor elk type sociale prestatie en de evolutie van de beslissingen zijn onrechtstreekse indicatoren van het risico op bestaansonzekerheid en sociale onderbescherming.

Het kan heel nuttig zijn om het **aantal aanvragen te kennen in functie van de negatieve of positieve toekenningsbeslissingen voor elk type sociale prestatie** (cf. deel II) om mogelijke situaties van sociale onderbescherming te benaderen. Bovendien zijn de **toekenningsweigeringen altijd gemotiveerd. Het onderzoek van de weigeringsbeslissingen en de evoluties ervan zijn ook zeer belangrijk om een beter inzicht te krijgen in de eventuele fenomenen van onderbescherming.**

Neem nu bijvoorbeeld het aantal aanvragen voor een inkomensvervangende (IVT) of een integratietegemoetkoming (IT) in het Brussels Gewest. Over de periode 2011-2015 blijkt dat slechts ongeveer een kwart van de nieuwe aanvragen tot een positieve toekenningsbeslissing hebben geleid. Bovendien wordt tussen 2011 en 2015 een stijging vastgesteld

van het aantal nieuwe aanvragen, terwijl het aantal positieve beslissingen relatief stabiel is gebleven (en zelfs is gedaald).

Tabel III-A-1. Aantal eerste aanvragen voor een inkomensvervangende (IVT) of een integratietegemoetkoming (IT)* en aantal positieve toekenningsbeslissingen, 2011-2015

	Eerste aanvragen	Positieve beslissingen voor een eerste aanvraag
2011	3 246	903
2012	3 221	850
2013	3 440	836
2014	3 730	729
2015	3 775	854

Bron: Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, DG Personen met een handicap
* Een aanvraag voor een IVT of een IT wordt steeds als een aanvraag voor de beide behandeld.

Zo'n **drie kwart van de aanvragen heeft tot een negatieve beslissing geleid** tussen 2011 en 2015. Achter die negatieve beslissingen zitten drie belangrijke redenen: afwijzing op medische gronden, geen reactie op het verzoek om extra inlichtingen te verschaffen en een te hoog inkomen t.o.v. de drempel die recht heeft op een uitkering.

Tabel III-A-2. Aantal en verdeling van de negatieve beslissingen met betrekking tot een eerste aanvraag voor een inkomensvervangende (IVT) of een integratietegemoetkoming (IT) per reden, 2011-2015

	Aantal	Verdeling
Afwijzing op medische gronden	5 541	42 %
Extra inlichtingen ontbreken	3 716	28 %
Te hoog inkomen	2 142	16 %
Heeft zich niet aangeboden voor het medisch onderzoek	488	4 %
Afwijzing nationaliteit	425	3 %
Bijkomend medisch attest ontbreekt	309	2 %
Overleden tijdens de situatie	264	2 %
Leeftijd onontvankelijk (- 20 jaar)	159	1 %
Administratieve intrekking	115	1 %
Andere	83	1 %
TOTAAL	13 242	100 %

Bron: Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, DG Personen met een handicap

Wat de toegang tot sociale uitkeringen betreft stellen we in het algemeen op het terrein vast dat gemiste afspraken en ontbrekende bijkomende inlichtingen of attest, typische voorbeelden zijn van redenen zijn waarom personen een negatieve beslissing of een sanctie krijgen, of het uiteindelijk opgeven. **Een weigering om één van die redenen sluit echter nog niet uit dat een aantal van die mensen nog in aanmerking komt.**

Over het algemeen lijkt de “administratieve factor” belangrijk bij de niet-toegang tot rechten. (Van Oorschoot, 1995). Het groot aantal negatieve beslissingen en weigeringen blijken vaak een onoverkomelijke hindernis te zijn, die *a priori* ontmoedigend werkt en waardoor het aantal aanvragen lijkt af te nemen (Myria, 2016). Door de formaliteiten en risico's waaraan men is blootgesteld (controles, tests, ...) gaat een aantal personen die niet langer aanvragen.

VASTSTELLING 15 PARCOURS NAAR HET OCMW

Veranderingen in het leven, ongevallen, termijnen voor de toekenning van andere rechten en de strengere activering zorgen ervoor dat *personen* alsmaar vaker van statuut veranderen, waardoor sommigen tijdens hun parcours niet anders kunnen dan bij het OCMW hulp te gaan vragen. Na verschillende statuten te hebben doorlopen, of na verschillende weigeringen en negatieve beslissingen, na een zekere moedeloosheid en wanneer men over te weinig middelen beschikt, is het OCMW een laatste houvast. Binnen de context van progressieve beperkingen, worden de OCMW's de eerste actoren in de strijd tegen armoede. Ze zijn de instellingen die verantwoordelijk zijn voor de toekenning van het residuaire recht op sociale bijstand (cf. deel II). Dagelijks ontvangen de OCMW's vragen om informatie en nieuwe aanvragen om sociale bijstand. Een aantal is overstelpt door de toestroom aan aanvragen en de verwerking van de dossiers. De wachttijden zijn lang en sommige OCMW's zijn niet langer in staat om een voorschot te geven op andere rechten waarop men wacht (werkloosheid, handicap, IGO, ...).

Personen die geen enkel ander recht meer hebben, en **die tussen verschillende sociale beschermingsmaatregelen vallen**, kunnen niet anders dan beroep te doen op de OCMW's. Als instelling belast met het toekennen van het residuaire recht kennen de OCMW's vele nieuwe aanvragen.^[165] Ze zijn als het ware een vergaarbak van alle sociale parcours die uitmonden in het weigeren van het recht op een andere sociale uitkering. OCMW's zijn wettelijk verplicht om te controleren of het wel klopt dat personen niet in aanmerking komen voor andere rechten, en doen dit ook steeds vaker.

Vraagt een deel van de personen die van hun rechten zijn uitgesloten hulp aan de OCMW's?

Bepaalde personen die tijdelijk of definitief zijn uitgesloten van de werkloosheidsverzekering en van de inschakelings-uitkeringen kunnen sociale steun aanvragen. Deze overdracht gebeurt echter niet automatisch aangezien een aantal van die uitgesloten personen over voldoende middelen beschikt.

De Federatie van Brusselse OCMW's voert een **Monitoring uit van de transfer tussen werkloosheid en OCMW**^[166]. In 2015 hebben de OCMW's de aanvragen bekeken in het

[165] We hebben helaas geen informatie ontvangen over die nieuwe aanvragen voor de Brusselse OCMW's.

[166] Bron voor de 4 volgende paragrafen : Monitoring van de OCMW's, 2016, JL Bienfet.

kader van verschillende maatregelen ter beperking van de werkloosheidsuitkeringen zoals de strengere degressiviteit van de uitkeringen, de uitsluiting van de werkloosheid na afloop van het recht op inschakelingsuitkeringen en de sancties van de RVA in het kader van de DISPO-procedure die van toepassing is op jongeren en 50-plussers (Activeringsplan van de zoektocht naar werk) (Bienfet, 2016).

In 2015 werden 3 847 aanvragen om steun ingediend, als gevolg van het overdragen van de lasten van werkloosheid naar de OCMW's. **Alle motieven samen genomen, zijn er ongeveer evenveel mannen als vrouwen die dit deden. Meestal gaat het om personen tussen 25 en 34 jaar (39 %) en tussen 35 en 44 jaar (36 %). De jongeren onder de 25 jaar zijn goed zijn voor 10 % en de 45-plussers, voor 15 %.**

Het profiel van de personen varieert evenwel naargelang het type sanctie. Bijvoorbeeld, er zijn 42 % mannen en 58 % vrouwen onder de personen wiens recht verstreken is, terwijl er 61 % mannen en 39 % vrouwen een aanvraag indienden in het kader van de andere overdrachtsmaatregelen.

Onder de personen die niet langer recht hebben op inschakelingsuitkeringen, hebben 44 % (1 733 personen) in de loop van 2015, een aanvraag om hulp bij het OCMW ingediend. **Van de uitgesloten alleenstaanden** heeft 73 % een aanvraag ingediend, tegenover 59 % bij de gezinshoofden en 19 % bij de samenwonenden. In 81 % **van de behandelde aanvragen** (1 588 personen) werd een toekenning door het OCMW beslist. Eén vijfde van de aanvragen werd dus geweigerd of is nog in behandeling.

Onder de personen die geen inschakelingsuitkering hebben, heeft 56 % geen aanvraag ingediend bij één van de Brusselse OCMW's. Dit komt overeen met ongeveer 80 % van de samenwonenden, 40 % van de gezinshoofden en 17 % van de alleenstaanden wiens recht afloopt (Bienfet, 2016).

Een deel van die personen voldoet vermoedelijk niet aan de toekenningsvoorwaarden voor het leefloon. Zo hebben bepaalde samenwonenden geen recht op steun van het OCMW indien het gezin geacht wordt over toereikende middelen te beschikken. Over het algemeen zullen die personen zonder uitkering niet enkel nog verder van de arbeidsmarkt verwijderd raken, in sommige gevallen zal het risico bestaan dat ze financieel nog afhankelijker worden van hun partner (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn 2015a). Bovendien is het belangrijk om er op te wijzen dat de geschatte schaalvoordelen voor de samenwonenden worden overschat in het kader van het sociaal onderzoek voor de toekenning van het leefloon (Steunpunt tot bestrijding van armoede, 2014). Sommige personen gaan al hun reserves aanspreken vooraleer ze hulp gaan vragen (spaartegoeden, goederen verkopen, ...).

Andere personen ten slotte doen geen aanvraag bij het OCMW door een gebrek aan informatie, uit schrik of om andere redenen, ook al voldoen ze mogelijks aan de toekenningsvoorwaarden. Deze personen die geen gebruik maken van hun rechten zullen in situaties van sociale onderbescherming terecht komen, zonder eigen middelen, noch erkend statuut.

Profielen van de leefloontrekkers in België

Op basis van een nationale steekproef van 278 822 individuen voor de periode 2004-2013^[167], weten we dat de socio-economische situaties van nieuwe leefloontrekkers in de maand voorafgaand aan de toekenning van het leefloon het vaakst een "andere" situatie betrof, respectievelijk gevolgd door werk, vervangingsinkomen, werkloosheid, begunstigde van gelijkwaardige sociale steun.

2004-2013	Nieuwe leefloontrekkers	
Werk	18,0 %	50 053
Werkloosheid	10,6 %	29 495
Vervangingsinkomen	13,7 %	38 138
Equivalent Leefloon	7,8 %	21 877
Andere situaties	49,9 %	139 259
TOTAAL	100 %	278 822

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2016a

Volgens de POD Maatschappelijke Integratie **bevinden zich 50 % van de nieuwe leefloontrekkers tussen 2004 en 2013 in België in een typische situaties van sociale onderbescherming. Deze personen vallen onder een categorie "andere situatie".** Het gaat hier om personen die noch op de arbeidsmarkt aanwezig waren, noch in een systeem van sociale bescherming, "om personen zonder middelen na een verandering in hun persoonlijke situatie (scheiding, vertrek uit het ouderlijke huis, ...), om jongeren zonder recht op kinderbijslag, buitenlandse onderdanen zoals erkende vluchtelingen maar ook een aantal Europese onderdanen, of om nog andere situaties (daklozen, terugkeer naar België, vrijlating uit gevangenis, ...)". Vervolgens, komt **18 % van de nieuwe leefloontrekkers van de arbeidsmarkt.** Dit bevestigt nogmaals de kwetsbare situaties van mensen met een baan en het feit dat er wel degelijk "arme werknemers" bestaan. Het gaat om "loontrekkenden die niet voldoende dagen gepresteerd hebben tijdens de referentieperiode om aanspraak te kunnen maken op een werkloosheidsuitkering; loontrekkenden die hun werk hebben verloren zonder recht op een werkloosheidsuitkering (vrijwillig vertrek, ontslag om dringende reden, ...); werknemers die een leefloon vragen als aanvulling op een werk/een activiteit omwille van onvoldoende bestaansmiddelen. Hier vinden we in het bijzonder de werknemers terug met onzekere banen (deeltijds, uitzendarbeid, afwisseling van kleine jobs, seizoensarbeid, ...) maar ook de zelfstandigen; werknemers die wachten op regularisatie van een werkloosheids- of pensioendossier; zelfstandigen die hun activiteit stopzetten". **Van die nieuw leefloontrekkers kreeg 14 % daarvoor een andere uitkering** en is er misschien van uitgesloten. Het gaat daarbij typisch om situaties van "tussen twee statuten in" en andere wijzigingen in de levensparcours die hierboven zijn beschreven.

[167] Bron: Focus n°15 van de POD Maatschappelijke Integratie: "Situatie voor het leefloon", 2016a

De stijging van het aantal **nieuwe leefloontrekkers in de grote steden betreft personen die voordien een equivalent leefloon kregen (30 %)** of die onder de **situatie “andere” vielen (26 %)** (niet geïllustreerd), die “geen werknemers, werklozen of leefloontrekkers, noch begunstigden van een vervangingsinkomen of mensen equivalent leefloon ontvingen” zijn of waren (POD Maatschappelijke Integratie, 2016).

Ook hier blijkt de consolidering van bestaansonzekerheid, aangezien personen die werkloos zijn, een job hebben, “tussen twee statuten in zitten” of een vervangingsinkomen ontvangen, bij het OCMW komen aankloppen voor hulp.

Profielen van de nieuwe leefloontrekkers in Brussel

Gezien het belang van deze gegevens werd ook voor het Brussels Gewest eenzelfde tabel opgemaakt op basis van de online gegevens van het Datawarehouse van de KSZ. Het geeft een overzicht van de situatie van de begunstigden van het leefloon (en equivalent) in 2013, één jaar voor het ontvangen van het leefloon, in het Brussels Gewest.

	Aantal	Verdeling
Werkend	1 260	13,0 %
werkloosheidsuitkering/inschakelingsuitkering	631	6,5 %
Student/kind met kinderbijslag	2 658	27,3 %
Vervangingsinkomen (invaliditeit, handicap)/andere	158	1,6 %
Onbekend	5 018	51,6 %
Totaal	9 725	100 %

Bron: KSZ, berekeningen Brussels Observatorium voor Gezondheid en Welzijn

Onder de begunstigden van het leefloon en van het equivalent leefloon in december 2013 (de meest recente beschikbare gegevens van de KSZ) in het Brussels Gewest, zijn er **zo'n 30 % “nieuwe begunstigden”** in vergelijking met december 2012, die voordien een ander statuut hadden (niet geïllustreerd).

Bij meer dan de helft van deze laatstgenoemde nieuwe begunstigden **was de situatie onbekend** bij de Belgische sociale zekerheid tijdens het jaar dat voorafging aan de ontvangst van een (equivalent) leefloon. Dit kan het gevolg zijn van heel uiteenlopende situaties (huisvrouwen/mannen die na hun scheiding recht hebben op het leefloon, geschorste werklozen, in 2013 geregulariseerde mensen zonder papieren, enz.). Iets meer dan **een kwart van de “nieuwe leefloontrekkers” was student** (kinderen die kinderbijslag kregen). Ook blijkt dat **13 % voordien aan het werk was** (een baan die dus geen recht heeft gegevens op werkloosheidsuitkeringen) en dat **6,5 % werkloos was** (persoon uitgesloten van het recht of waarvan het bedrag van de werkloosheidsuitkering onvoldoende is). Een klein deel (**1,6 %**) **ontving een ander vervangingsinkomen of sociale bijstand** (invaliditeit, tegemoetkoming voor personen met een handicap) (Tabel III-A-4).

Deze cijfers van de nieuwe uitkeringsgerechtigden van het OCMW tonen de **verscheidenheid van statuten aan vóór de aanvraag**. In dalende volgorde van belang weten we dat het om personen gaat van wie de situatie onbekend is, studenten, mensen die werken, werkloos zijn of die andere vervangingsinkomens ontvangen. Opvallend is dat het aantal personen dat in 2015-2016 steuntrekker wordt bij het OCMW maar dat net daarvoor werkloos was, aanzienlijk hoger ligt, waarmee het toekomstige risico op een stijging van de aanvragen bij het OCMW, wordt bevestigd.

VASTSTELLING 16

AANVRAAGPARCOURS BEMOEILIJKT DOOR DISCRIMINATIE BIJ DE TOEGANG TOT RECHTEN

Soms worden uitkeringsgerechtigden op een verschillende en discriminerende manier behandeld naargelang hun specifieke statuut of profiel. Dit werd bijvoorbeeld vastgesteld tussen wachtuitkeringen en werkloosheidsuitkeringen (Dumont, 2012). In feite heeft **de selectie van personen en de discriminatie meestal** te maken met een algemene beheersing van de taal^[168], de administratieve taal, de mogelijkheden inzake mobiliteit, het begrijpen van de opdrachten van alle actoren en van het programma, ... Maar er vindt ook discriminatie plaats op basis van de administratieve situatie of het statuut, de huidskleur, de migratie-afkomst en het tijdelijke administratieve statuut, de etnische afstamming, de gemeenschap, het geslacht of de nationaliteit.

Voor **Brussel meldt Unia klachten over werkgelegenheid (82 dossiers) en huisvesting (13 dossiers)**. De drie vaakst genoemde redenen voor discriminatie mbt werkgelegenheid zijn etniciteit (38 %), geloof of levensbeschouwing (20 %) en gezondheidstoestand of handicap (beide 11 %) en dit hoofdzakelijk in de publieke sector en de profit- en non profitsector. Voor huisvesting wordt het vaakst discriminatie gemeld op basis van etniciteit (50 %), vermogen (29 %) en ten slotte geboorte, leeftijd en handicap voor telkens 7 %. Het gaat in 92 % van de gevallen om de private huisvestingsmarkt, en dus is de sociale huisvesting ook goed voor 8 % van de gevallen (Unia, 2016).

Het **ontwerp van de ordonnantie** tegen verschillende vormen van discriminatie en voor de bevordering van een gelijke behandeling kan mogelijks voor monitoringsinstrumenten zorgen.

[168] Deze vaststelling geldt ook voor andere landen. Danielle Lochak stelt voor Frankrijk vast dat “De kennis van de Franse taal in de loop van de wetgevingen en de verstrenging ervan niet enkel een voorwaarde is geworden om Fransman te worden maar ook om kans te maken op een verblijfsrecht. Tegenwoordig wordt de kennis van de Franse taal vereist om te kunnen selecteren en niet om te integreren” (Lochak 2014).

VASTSTELLING 17

VEEL ACTOREN, VERSNIJPERING VAN DE VERANTWOORDELIJKHEDEN EN HERCONFIGURATIE VAN DE ROLLEN

Heel wat actoren zijn betrokken bij de effectiviteit en de toegang tot sociale rechten. Zo zijn er de directe actoren zoals de instellingen van de sociale zekerheid in de ruime zin: overheidsinstellingen zoals de RVA, de RVP, de RSZ, het RIZIV, de HVW, ... maar ook **medewerkende sociale zekerheidsinstellingen** zoals de mutualiteiten, de uitbetalingskassen van de vakbonden voor werkloosheidsuitkering, compensatiekassen voor kinderbijslag (voortaan geregionaliseerd), verzekeraars voor arbeidsongevallen. Ook **indirecte actoren** zijn betrokken bij de effectiviteit van de rechten: werkgevers, sociale secretariaten, verzekeringen, structuren die informatiestromen beheren, banken, ...

Door deze complexiteit ontstaat er een zekere **versnippering van de verantwoordelijkheden tussen alle actoren** wanneer hij niet op de hoogte is van zijn rechten, die niet vraagt, er geen toegang toe heeft, ervan is uitgesloten of men ze hem niet voorstelt. Bepaalde instrumenten bestaan reeds aangezien het administratieve werk en de deontologie van alle actoren van de instellingen van de sociale zekerheid o.a. vervat zijn in het **Handvest van de sociaal verzekerde**^[169]. **Met de betrekking tot de rechten van personen en opdrachten van de actoren van de overheidsdiensten, is het Handvest van de sociaal verzekerde een gemeenschappelijke referentie voor alle actoren.** Het Handvest biedt een zeer duidelijk actiekader en identificeert voor alle actoren acties en verplichtingen ten voordele van de gebruiker. Op basis van het terreinonderzoek en van de ontmoetingen met personen blijkt dat niet alle verplichtingen nog vaak worden toegepast, of dat dit steeds minder gebeurt.

Heel wat actoren zitten gekneld tussen de feitelijke situaties van een persoon en de professionele doelstellingen die ze moeten

nastreven. Actoren kunnen verschillende posities innemen gaande van "sociaal geëngageerde assistenten" tot "uitvoerende sociaal assistenten" (Dubois, 2015). ...In deze context heeft het 'Comité de vigilance du Travail social', het '**Manifeste du Travail social**' gepubliceerd om de opdrachten van de maatschappelijk werker te herbevestigen, rekening houdend met de huidige evoluties in het sociale beleid. Dit Manifest wordt gezien als een collectieve constructie die moet dienen als "dam voor het onvoorwaardelijke respecteren van de rechten van de mensen en de strijd tegen de ongelijkheden".

Deze evoluties stellen **maatschappelijk werkers voor ethische en deontologische problemen**, maar ook ambtenaren binnen de administraties en instellingen van de sociale zekerheid. Een deel van de actoren binnen de verschillende instellingen van de sociale zekerheid herkent zich niet, of niet langer in de opdrachten of in de manier waarop de opdrachten moeten worden uitgevoerd. Doorheen de tijd is het beeld van hun functie, hun waarden, hun deontologie, hun concepten van de opdrachten van de overheidsdiensten, van de maatschappelijke dienstverlening gewijzigd. De handelingen en parcours van de personen tonen aan dat de interacties niet altijd uitdraaien "in het voordeel van de gebruiker", zoals bepaald in het Handvest van de sociaal verzekerde. Terwijl de toepassing ervan de verantwoordelijkheid en verplichting is van de dienstverleners.

De **algemene of gespecialiseerde sociale diensten** (bijstand aan personen, ambulante, private sociale diensten, verenigingen, ...) moeten steeds meer personen helpen om simpelweg te begrijpen wat er gebeurt en moet gebeuren. Ze helpen personen ook met puur administratieve kwesties. Ze staan de personen ook bij tijdens hun evaluatie-afspraken, om op te treden als getuige of om de situatie toe te lichten en misbruiken te vermijden. **Uiteindelijk zijn er tal van diensten die een steeds belangrijker plaats innemen in de bijstand aan personen en gezondheidszorg** zoals bijvoorbeeld de noodopvangdiensten (nachtopvang, lang verblijf, spoedgevallen, ...), diensten voor humanitaire hulp (zorgverlening, ...), caritatieve organisaties die aanleunen bij religieuze of andere structuren (sociale hulp en begeleiding, psychologische hulp, ondersteuning op school, ...), hulp bij huisvesting (huurwaarborgfonds, ...).

VASTSTELLING 18

OVERDRACHTEN EN ONTWIJINGEN TUSSEN VERSCHILLENDE INSTELLINGEN VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

In verschillende instanties en instellingen van de sociale zekerheid lijken zich verschillende grote tendensen af te tekenen: verschillende wijzigingen in de wet, een toename van het aantal aanvragen (ongeacht of de personen al dan niet in aanmerking komen), een stijging van het aantal te behandelen dossiers (ongeacht of ze al dan niet worden aanvaard), organisatorische wijzigingen (modernisering, fusies tussen instellingen, ...), meer en meer complexe toegangsvoorwaarden (voor de herziening en het behoud van de rechten), waarbij dan nog soms een controlewerk komt, ...

[169] Het Handvest van de sociaal verzekerde richt zich tot alle instellingen van de sociale zekerheid en alle betrokken actoren. Dit omvat een reeks algemene plichten en codificeert bepaalde principes van goed beheer die moeten worden gerespecteerd wanneer individuele beslissingen genomen worden over de toekenning, de herziening of de schrapping van sociale uitkeringen zoals: "een verplichting om informatie en advies te verstrekken in hoofde van de instellingen van de sociale zekerheid (artikel 3 en 4); -verplichting om een begrijpbare taal te gebruiken (artikel 6); -verplichting om de beslissingen te motiveren en de bestemmelingen te informeren over de beroepsmogelijkheden (artikels 7, 13 en 14); - verplichting om de aanvrager indien nodig door te verwijzen naar de bevoegde instelling van de sociale zekerheid (artikels 5 en 9); - verplichting om binnen de wettelijke termijn een uitspraak te doen en sowieso binnen de maximale termijnen die door het Handvest zijn bepaald (artikel 10); - verplichting om de aanvraag nauwkeurig te onderzoeken, door "op eigen initiatief alle informatie te verzamelen die ontbreekt om de rechten van de sociaal verzekerde te kunnen beoordelen" (artikel 11); - verplichting om, in geval van beslissing die de terugvordering gelast van onterecht betaalde bedragen, de sociaal verzekerde speciaal te informeren over de oorsprong en de berekeningsmodaliteiten van dit onterecht betaalde bedrag, door hem de mogelijkheid te bieden, de instelling te verzoeken af te zien van de terugvordering van het onterecht betaalde bedrag (artikel 15); - verplichting om verwijlintersten te betalen indien de uitbetaling van de prestaties niet binnen de wettelijke termijnen gebeurt (artikel 20)" (Neven, 1998).

Al die veranderingen werken relaties van transfers in de hand tussen instellingen van de verschillende bevoegdheidsniveaus en ook het wederzijds doorschuiven van verschillende groepen gebruikers tussen instellingen.

Er doen zich ook gevallen van ontwijking voor en van **overdracht van personen**, door de activering van nieuwe activeringsvoorzieningen (socio-professionele inschakeling, activering van het zoekgedrag naar werk, sociale actie, ...) waardoor personen regelmatig van statuut veranderen. Maar die **ontwijkingen** zijn ook het gevolg van **de versnippering van verantwoordelijkheden door de overdracht van bevoegdheden**. Diensten en instellingen sturen mensen heel regelmatig door omdat ze niet, of niet langer bevoegd zijn na een wetswijziging. Ook "kosten" worden doorgeschoven naar andere instellingen of instanties van de sociale zekerheid. De **ontwijkingen** kunnen ook **territoriaal** van aard zijn. Een typisch voorbeeld daarvan is het doorschuiven tussen gemeenten. Indien de bevoegdheid gekoppeld is aan het grondgebied, dan moet de gebruiker zijn band met het grondgebied bewijzen.

B. KWANTITATIEVE ANALYSE VAN DE TRAJECTEN VAN DRIE KWETSBARE GROEPEN VIA DE DATAWAREHOUSE VAN DE KSZ

Over het algemeen is de sociale onderbescherming weinig zichtbaar in de statistieken. Enerzijds omdat een aanvraag nodig is bij de KSZ om wijzigingen van socio-administratieve en socio-economische statuten van dezelfde individuen op een longitudinale manier te kunnen bestuderen. **Anderzijds** omdat verschillende types statistische gegevens (steekproef SILC, gegevens van de OCMW's inzake sociale steun, gegevens van de sociale diensten, ...) niet representatief zijn of slechts gedeeltelijk beschikbaar zijn in Brussel. Of ten laatste omdat bepaalde personen niet opduiken in die gegevens of niet identificeerbaar zijn.

Bepaalde gegevens zijn daarom opgevraagd bij de KSZ om de evolutie van de socio-administratieve statuten te bestuderen van **3 groepen Brusselaars met a priori kwetsbare profielen**. Op basis van de eerste resultaten van de kwalitatieve enquête leek het immers interessant om meer informatie te verkrijgen over personen die niet gekend zijn bij de sociale zekerheid, over de evolutie van de situaties van gesanctioneerde werklozen en van de stabiliteit van het parcours van leefloners.

GROEP I PERSONEN DIE ONBEKEND ZIJN BIJ DE SOCIALE ZEKERHEID HEBBEN EXTREEM HETEROGENE PROFIELEN

Sociale onderbescherming kan betekenen dat men door alle mazen van het net van de sociale zekerheid of bijstand valt. Er is inderdaad een groep mensen, zonder (officieel) werk, die omwille van diverse redenen (non take-up, niet kennen, niet vragen, geen toegangniet-voorstellen of uitsluiting) niet terecht komen bij de sociale zekerheid en/of sociale bijstand. In de Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ) kunnen de personen die geen link met de sociale zekerheid instellingen (inbegrepen RSZ, RSZV ...) geïdentificeerd worden dankzij hun aanwezigheid in het Bevolkingsregister. Het kan zowel gaan om personen zonder sociale bescherming, als over personen die over andere inkomens beschikken dan deze beschikbaar in de databank (zie punt 1, hieronder). In dit hoofdstuk onderzoeken we of we bij (een deel van) deze groep personen zonder een gekende sociaaleconomische positie (SEP) bij de KSZ kunnen spreken van sociale onderbescherming en wat hun profiel is.

1. Geen link met werk, sociale zekerheid of sociale bijstand

In 1991 werd de Kruispuntbank Sociale Zekerheid opgericht om het informatiebeheer en informatieverkeer tussen de sociale zekerheidsinstellingen te verzekeren. De KSZ kan de (arbeidsmarkt)positie bepalen op basis van de gegevensstromen van de Sociale zekerheidsinstellingen (in brede zin) zoals RVA, RSZ, RSZPPO, RSVZ, RIZIV, POD Maatschappelijke Integratie, enz. Het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (KSZ-DWH AM& SB) stelt de gegevens van de KSZ ter beschikking voor wetenschappelijk onderzoek.

De personen waarvan enkel sociaaldemografische kenmerken beschikbaar zijn en geen sociaaleconomische positie, zijn personen die niet gekend zijn via één van de betrokken sociale zekerheidsinstellingen. Deze groep bevat personen met een sterk gevarieerd profiel, al dan niet actief op de arbeidsmarkt.

Bij de **werkenden** gaat het over de loontrekkenden die werken bij een werkgever die niet bijdrage plichtig is ten aanzien van de RSZ of de RSZPPO. Het gaat onder andere over de personen aangegeven bij de Dienst voor Overzeese Sociale Zekerheid, huishoudpersoneel dat niet is aangegeven bij de RSZ, internationale functionarissen en diplomaten (www.bcss.fgov.be). Een deel van deze groep, met name de huishoudens waar minstens één persoon werkt in een Europese instelling (commissie, parlement, ...), kan momenteel op aanvraag geïdentificeerd worden. De grensarbeiders die in het buitenland werken, krijgen normaal gezien eveneens een onbekend statuut. Voor dit onderzoek konden ze echter eveneens geïdentificeerd worden.

Bij de **niet-beroepsactieven** gaat het over de kinderen die niet gekend zijn bij Famifed, personen (zoals renteniers) die uitsluitend leven van andere inkomsten dan diegenen die gekend zijn binnen het Datawarehouse (bv. huurinkomsten, beursopbrengsten, ...), personen die leven dankzij de inkomens van een andere persoon/andere personen in het huishouden (zoals huisvrouwen- en mannen of ouderen van wie de partner het gezinspensioen ontvangt) of personen met inderdaad geen

enkele (legale) inkomensbron (en die waarschijnlijk een situatie kennen van sociale onderbescherming).

2. De data

De analyses werden uitgevoerd op basis van gegevens van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid – Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (KSZ-DWH AM & SB). Deze databank omvat de volledige bevolking ingeschreven in het Bevolkingsregister met inbegrip van het wachtregister, de personen ingeschreven in een diplomatieke post en de personen die een actief dossier hebben in het KSZ-register^[170]. De onderzoekspopulatie in dit hoofdstuk zijn alle personen wonend in het Brussels Gewest op 31/12/2010 tussen 18 en 64 jaar met een onbekend socio-economisch statuut gedurende de 8 kwartalen van 2011 en 2012. De grensarbeiders werden uitgesloten, evenals personen in een collectief huishouden. Van deze groep werden enkele sociaaleconomische en demografische kenmerken opgevraagd, namelijk de verdeling naar geslacht, type woonbuurt (arm, gemiddeld of rijk)^[171], nationaliteitsgroep, huishoudenssituatie, leeftijdsklasse en inkomens gekend in de KSZ.

3. Kenmerken van de personen met een onbekende socio-economische positie

Maar liefst 133 447 personen tussen 18 en 64 jaar oud, of 18% van de Brusselse bevolking op die leeftijd had gedurende minstens twee jaar (2011-2012) geen gekend socio-economische positie (SEP) bij de sociale zekerheid (met inbegrip van de personen die werken voor een instelling van de EU). Tabel III-B-1 geeft de verdeling weer van de personen met een ongekende SEP naar verschillende kenmerken. Er zijn meer vrouwen, personen tussen 18 en 34 jaar, koppels met kinderen en alleenwonenden. Het sociaaleconomische niveau (SEN) van de buurt waarin men woont, kan worden gebruikt als proxy voor het sociaaleconomische statuut van de personen. Ongeveer één derde van de personen met een ongekende SEP woont in een arme buurt, één derde in een welgestelde buurt en één derde in een buurt met een “intermediair” SEN. Dit geeft een aanwijzing dat het profiel van de personen met een ongekende SEP heel divers is. De inkomensverdeling toont dat voor meer dan de helft er geen inkomen gekend is in de KSZ. We moeten opmerken dat de inkomsten of het inkomen van personen die rentenieren of de internationale ambtenaren niet gekend is in de KSZ. Ze kunnen zich dus in zeer lage inkomensklassen bevinden (wanneer een deel van hun inkomen of bijkomende inkomens wel in België fiscaal moeten aangegeven worden).

[170] Niet alle natuurlijke personen waarvan de sociale zekerheid een dossier beheert, zijn ingeschreven in het Rijksregister. De populatie in het Kruispuntbankregister verschilt dus met het rijksregister. Voor meer informatie zie <https://www.ksz-bcss.fgov.be/nl/diensten-en-support/diensten/ksz-registers>

[171] Op basis van de synthese-indicator ontwikkeld voor de studie “dynamiek van buurten in moeijkheden in de Belgische stadsgewesten” (POD Maatschappelijke Integratie, 2015), werden de buurten geordend van meest achtergesteld tot minst achtergesteld, en vervolgens in drie groepen opgedeeld met een even groot aantal personen. Op die manier, vinden we een derde van de Brusselaars in een arme buurt, een derde in een “intermediaire buurt” en een derde in een rijke buurt.

Van de personen met een ongekende SEP woont 16 % in een huishouden waar iemand is tewerkgesteld in een instelling van de EU. Wanneer deze laatste groep niet wordt meegeteld, bedraagt het aandeel personen met een onbekend SEP wonend in een arme buurt 39 %. En excluant ces derniers du groupe, la part des personnes avec une PSE inconnue résidant dans un quartier pauvre grimpe à 39 %. Het inkomen is ook hier in slechts 50 % van de gevallen bekend. Iets minder dan een derde (28 %) van deze huishoudens heeft een zeer laag inkomen gekend in de KSZ (<15e percentiel). Van deze laatstgenoemde groep met een laag inkomen, woont de helft in armere buurten (niet geïllustreerd).

Tabel III-B-1. Aantal en verdeling van de personen met een onbekend socio-economisch statuut, naar verschillende sociaaldemografische kenmerken, Brussels Gewest, 4^{de} kwartaal 2010

		Aantal	Verdeling
Geslacht	mannen	52 588	39 %
	vrouwen	80 859	61 %
Leeftijd	18-34 jaar	57 019	43 %
	35-49 jaar	46 486	35 %
	50-64 jaar	29 942	22 %
Nationaliteit	België	34 143	26 %
	EU	59 139	44 %
	niet-EU	39 924	30 %
	onbekende vreemde nationaliteit	241	0 %
Type woonbuurt	arm	45 824	34 %
	intermediair	42 386	32 %
	rijk	44 971	34 %
Gezinssituatie	alleenwonend	42 708	32 %
	koppel zonder kinderen	20 712	16 %
	koppel met kinderen	60 810	46 %
	éénoudergezin	9 246	7 %
Inkomensklasse (1) (inkomens gekend in de KSZ)	< 15 %	33 401	25 %
	15-30 %	9 135	7 %
	30-45 %	6 491	5 %
	45-100 %	11 723	9 %
	geen waarde	72 726	54 %
Aanwezigheid van een gezinslid die werkt voor een instelling van de EU	geen EU-tewerkstelling	112 578	84 %
	EU-tewerkstelling	20 869	16 %

Bron: KSZ-DWH Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming & RVA;

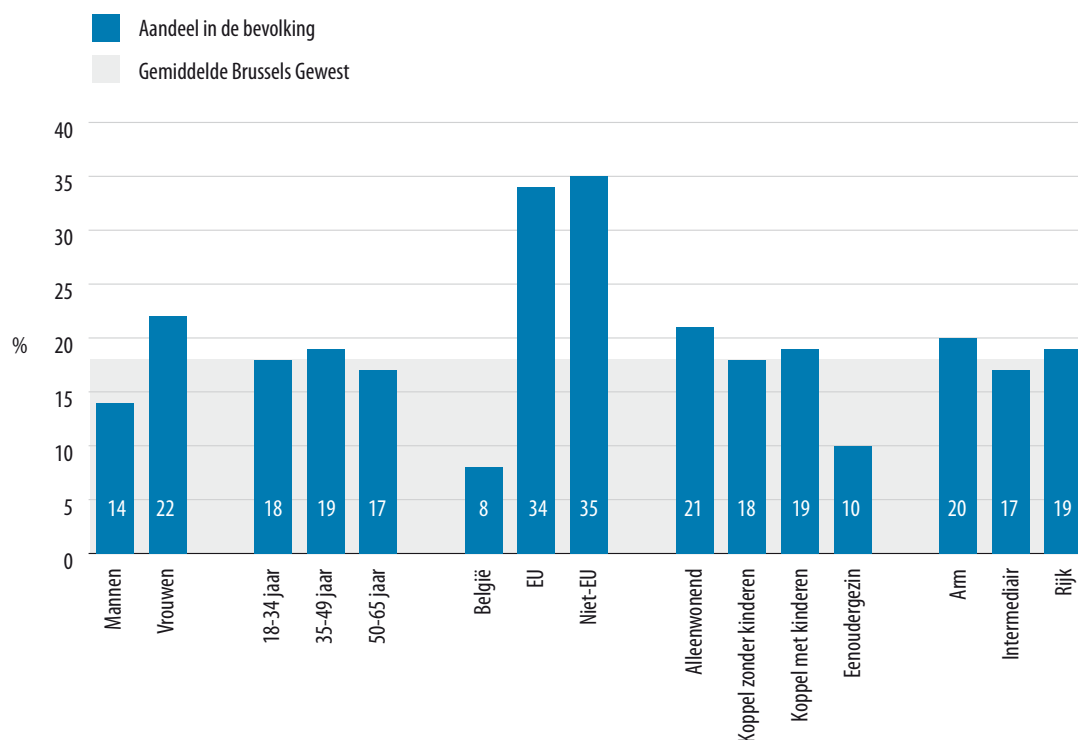
Berekeningen Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel

(1) De inkomenspercentielen waartoe de personen met een onbekend statuut behoren, werden als volgt bepaald: voor alle huishoudens van het Brussels Gewest wordt het bruto belastbaar inkomen berekend en herleidt naar een equivalent inkomen waarbij een eerste volwassene telt voor 1, elke andere persoon in het huishouden ouder dan 14 jaar telt voor 0,5 en elk kind jonger dan 14 jaar telt voor 0,3. De inkomensgrenzen worden bepaald door de huishoudens met een inkomen te ordenen in stijgende lijn in functie van hun inkomen, een eerste inkomensgrens wordt dan gelegd op de eerste 15 % van de huishoudens, een tweede inkomensgrens op 30 %, een derde grens op 45 % en een laatste grens wordt gevormd door het hoogste inkomen.

4. Aandeel personen met een onbekend socio-economisch statuut in de totale bevolking

Iets minder dan een op vijf van de Brusselse bevolking op actieve leeftijd (18-64 jaar) heeft een ongekend SEP, en dit aandeel zien we terugkomen in alle leeftijdsgroepen. Anderzijds is dat aandeel wel hoger bij de Brusselse vrouwen

Figuur III-B-1. Aandeel personen met een onbekend statuut in de totale bevolking, naar enkele sociaaldemografische kenmerken, Brussels Gewest, 4^{de} kwartaal 2010



Bron: KSZ-DWH Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming, FOD Economie – Statistics Belgium; Berekeningen Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel

(22 %) dan bij de mannen (14 %), dit houdt waarschijnlijk verband met een groter aandeel huisvrouwen die financieel afhankelijk van hun partner. Het aandeel ligt het hoogst bij de alleenwonenden (21 %) en het laagst bij de eenoudergezinnen (10 %). Vrouwelijke gezinshoofden van een éénoudergezin zijn inderdaad minder vaak met een onbekend statuut en zijn verhoudingsgewijs vaker aangewezen op een uitkering dan vrouwen uit andere gezinscategorieën. Merk ook op dat bijna de helft van de samenwonende vrouwen met 3 kinderen of meer een ongekend SEP heeft in de KSZ (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad en Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid, 2015). De aandelen personen met een ongekende SEP in de totale bevolking in rijke, intermediaire en arme buurt zijn respectievelijk 20 %, 17 % en 19 %. Er zijn dus niet veel verschillen, wat de grote diversiteit van de groep bevestigt.

Het aandeel personen met een ongekende SEP ligt duidelijk hoger onder de personen met een buitenlandse nationaliteit (meer dan een derde) dan onder de Belgische (8 %). Voor een deel wordt dit verklaard door de supranationale tewerkstelling: zoals hierboven reeds vermeld, woont 16 % van de personen met een ongekende SEP (alle nationaliteiten samen), in een huishouden waar minstens één persoon voor één van de instellingen van de EU werkt^[172]. De diplomaten of

werknemers van andere internationale instellingen kunnen niet geïdentificeerd worden.

5. Besluit

De groep met een ongekende sociaaleconomische positie in de KSZ DW AM & SZ is in het Brussels Gewest een heel diverse groep. Toch blijkt dat 40 % van de personen met een ongekend sociaaleconomische positie in een arme buurt woont (zonder de personen met iemand in het huishoudend die voor een instelling van de EU werkt), ofwel 19 701 personen. Dit geeft een indicatie over het aantal personen die geen eigen inkomen hebben en die zich mogelijks in een situatie van sociale onderbescherming bevinden. Daarnaast is het ook mogelijk dat personen met een ongekende sociaaleconomische positie in intermediaire buurten of in rijke buurten wonen zich in dezelfde bestaansonzekere situatie bevinden. Aangezien de buurt waar men woont slechts een proxy is voor het eigen sociaaleconomische niveau en aangezien de inkomensvariabele niet alle mogelijke inkomens mee in rekening brengt en daarenboven slechts een klein deel van de supranationale tewerkstelling geïdentificeerd kan worden, kunnen we ervan uitgaan dat de indicator van het aandeel personen met een “onbekend sociaal economisch statuut” voorlopig geen goede indicator is om de sociale onderbescherming in het Brussels Gewest in kaart te brengen. Het is belangrijk om eerst een volledig zicht te krijgen niet alleen op EU tewerkstelling maar ook op de internationale tewerkstelling en de informatie te koppelen met andere gegevensbronnen (bijvoorbeeld kadastrale inkomens).

[172] De tewerkstelling in een van de instellingen van de Europese Unie is enkel gekend op niveau van het huishouden en niet op individueel niveau.

Wanneer het aantal personen met een ongekend sociaal-economische positie in de KSZ niet toelaat om het aantal personen in een situatie van onderbescherming te bepalen, geeft deze variabele wel zinvolle informatie bij de analyse van de parcours. Zo zal bijvoorbeeld een leefloongerechtigde die zich daarna in een ongekende situatie bevindt, en in het bijzonder als de persoon alleenstaand is, een hoog risico lopen op een situatie van sociale onderbescherming (zie de volgende hoofdstukken).

GROEP II PERSONEN DIE GESANCTIONEERD ZIJN DOOR DE RVA

Het recht op een werkloosheidsuitkering is afhankelijk van bepaalde voorwaarden, wanneer die niet gerespecteerd worden, leidt dit tot een sanctie. In het kader van een beleid met een toenemende nadruk op het activeren van werklozen komen deze sancties meer en meer voor (cf. Deel II).

In dit deel wordt er besproken wat er gebeurt met de personen die gesanctioneerd door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) worden omdat ze niet voldoen aan de opgelegde voorwaarden voor een werkloosheidsuitkering. Het profiel van de gesanctioneerde werklozen wordt besproken en er wordt gekeken wat hun parcours is in termen van werk en sociale bescherming in de 8 kwartalen volgend op de sanctie.

1. De data

De analyses werden uitgevoerd op basis van gegevens van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid – Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (KSZ-DWH AM & SB). De onderzoekspopulatie is de groep van alle werklozen die in het 4^{de} trimester van 2010 een sanctie van de RVA kregen in het Brussels Gewest.

Van deze groep werden per type sanctie enkele socio-demografische kenmerken opgevraagd, namelijk de verdeling naar geslacht, type buurt waar ze wonen (arm, intermediair of rijk)^[173], nationaliteitsgroep, leeftijdsklasse, huishoudtype en de aanwezigheid of niet van andere inkomens uit werk in de huishouden. Ook kennen we van alle individuen de sociaaleconomische positie (SEP)^[174] gedurende de 8 kwartalen volgend op hun sanctie bepaald. De KSZ kan deze SEP bepalen op basis van de gegevensstromen van de Sociale Zekerheid instellingen (in brede zin) o.a. RVA, RSZ, RSZPPO, RSVZ en POD Maatschappelijke Integratie. Voor de tewerkgestelde personen werd eveneens hun totale brutoloon opgevraagd voor het betreffende kwartaal. Daarnaast zijn er ook personen die niet worden teruggevonden in deze gegevensstromen en dus een ongekende SEP hebben in de databank (cf. vorige hoofdstuk).

[173] Op basis van de synthese-indicator ontwikkeld voor de studie “dynamiek van buurten in moeilijkheden in de Belgische stadsgewesten” (POD Maatschappelijke Integratie, 2015), werden de buurten in drie categorieën opgedeeld op volgende manier: de buurten werden geordend van meest achtergesteld tot minst achtergesteld, en vervolgens in drie groepen opgedeeld met een even groot aantal personen. Zo stellen we dat een derde van de Brusselaars in een arme buurt woont, een derde in een “intermediaire buurt” en een derde in een rijke buurt.

[174] Zie Punt 2 (verder) voor een beschrijving van de sociaaleconomische positie.

2. Aantal sancties en kenmerken van de gesanctioneerde werklozen

Er worden drie types sancties onderscheiden (cf. Deel II).

Ten eerste zijn er de sancties omwille van een vermoeden van vrijwillige werkloosheid. Concrete aanleidingen voor deze sanctie zijn: passend werk weigeren, zich niet aanmelden bij een tewerkstellingsdienst, enz.

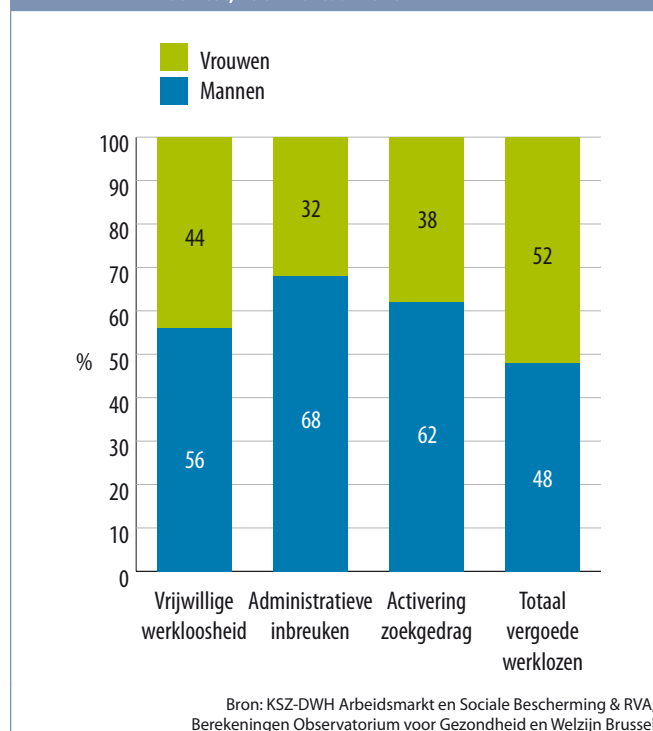
Ten tweede kunnen uitkeringsgerechtigden ook gesanctioneerd worden wanneer ze een administratieve inbreuk op de werkloosheidsreglementering plegen. Het kan hier onder meer gaan om zwartwerk, het niet, of onjuist of onvolledig afleggen van verklaringen.

Ten derde kunnen uitkeringsgerechtigden gesanctioneerd worden wanneer zij niet voldoende zoekinspanningen kunnen bewijzen. Dit gebeurt in het kader van het plan tot activering van het zoekgedrag.

In het vierde kwartaal van 2010 ontvingen in het Brussels Gewest 2 304 werklozen een sanctie van de RVA. De meeste sancties gingen om een vermoeden van vrijwillige werkloosheid (854 personen), er waren evenveel gesanctioneerden omwille van administratieve inbreuken (725) als omwille van een te weinig actief zoekgedrag naar werk (725)^[175].

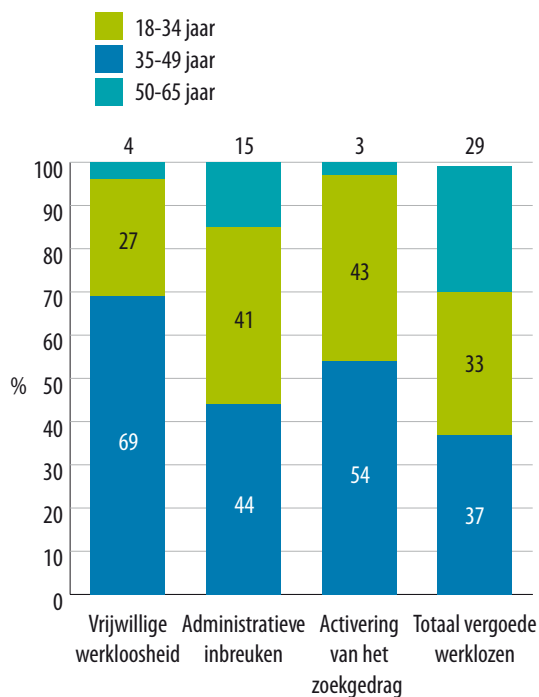
De vergelijking tussen het profiel van de niet-gesanctioneerde werklozen en de gesanctioneerde werklozen toont enkele verschillen (m.b.t. geslacht en leeftijdsverdeling). De mannen zijn oververtegenwoordigd bij de gesanctioneerde werklozen voor alle types sancties, maar in het bijzonder voor de administratieve inbreuken en in het kader van de activering van het zoekgedrag (figuur III-B-2).

Figuur III-B-2. Verdeling van alle werklozen en gesanctioneerde werklozen (per type sanctie) naar geslacht, Brussels Gewest, 4de kwartaal 2010



[175] Bron: KSZ-DWH Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming

Figuur III-B-3. Verdeling van alle werklozen en gesanctioneerde werklozen (per type sanctie) naar leeftijdsklasse, Brussels Gewest, 4^{de} kwartaal 2010



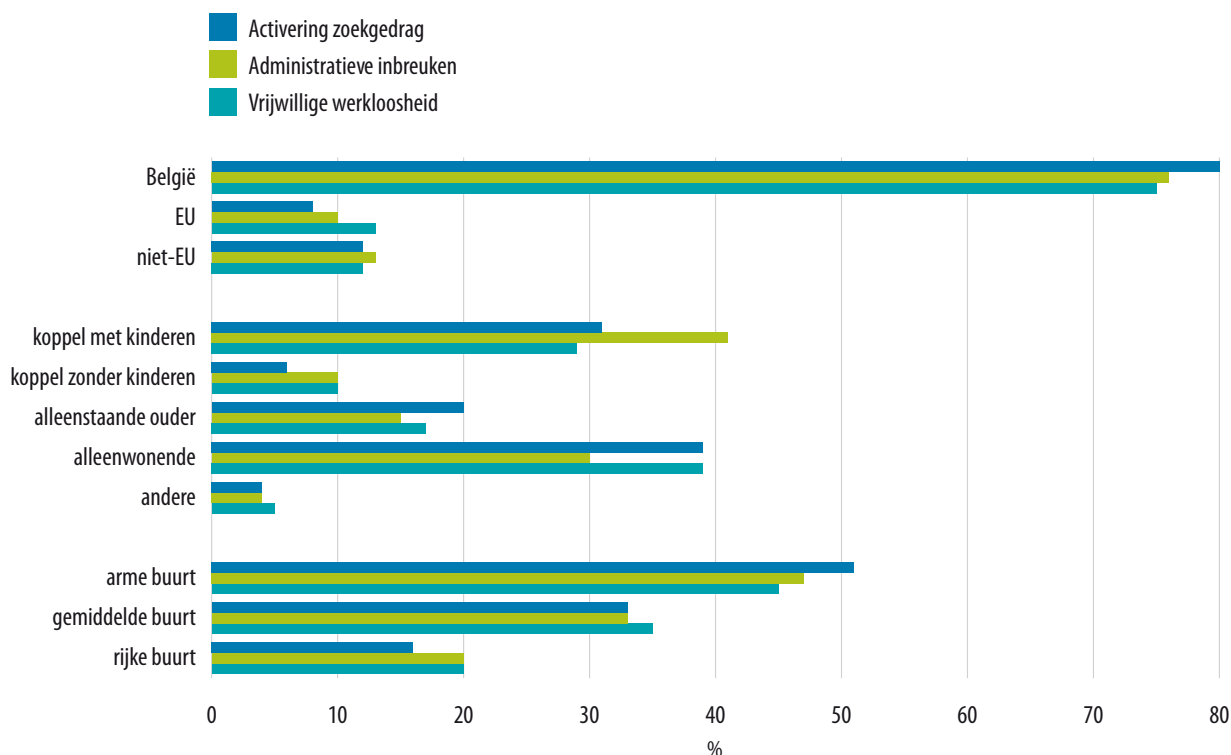
Bron: KSZ-DWH Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming & RVA; Berekeningen Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel

Bij de verdeling naar leeftijdsklasse valt de oververtegenwoordiging van de 18-34 jarigen op onder de gesanctioneerde werklozen, in het bijzonder bij sancties met betrekking tot vrijwillige werkloosheid en activering van het zoekgedrag (figuur III-B-3).

Er zijn weinig verschillen tussen alle werklozen en de gesanctioneerde werklozen in termen van verdeling naar nationaliteitsgroep of huishoudtype (niet geïllustreerd). We beschikken niet over het sociaaleconomisch niveau van de woonbuurt voor de groep van niet-gesanctioneerde werklozen, waardoor we dit kenmerk niet kunnen vergelijken. Figuur III-B-4 vat deze socio-demografische kenmerken van de gesanctioneerde werklozen samen (per type sanctie): ze wonen voornamelijk in de arme buurten van het Gewest, het gaat voornamelijk om alleenwonenden en koppels met kinderen en ze hebben meestal de Belgische nationaliteit.

Het grootste deel van de gesanctioneerde werklozen woont in een huishouden waarin geen enkele persoon werkt: bij slechts 23% van de gesanctioneerde werklozen werkte er een andere persoon in het huishouden in het eerste jaar na de sanctie.

Figuur III-B-4. Verdeling van de gesanctioneerde werklozen, naar nationaliteit, huishoudenssituatie en sociaaleconomische niveau van de woonbuurt, per type sanctie, Brussels Gewest, 4^{de} kwartaal 2010



Bron: KSZ-DWH Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming; Berekeningen Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel

3. Parcours van de gesanctioneerde werklozen

Een manier om het parcours na sanctie in kaart te brengen is door de arbeidsmarktpositie op de laatste dag van de acht kwartalen volgend op de sanctie te bekijken. Er zijn in de KSZ heel veel verschillende mogelijke arbeidsmarktposities. In deze eerste algemene analyse wordt echter een sterke vereenvoudiging doorgevoerd. De categorie "werkend" omvat alle loontrekkenden en zelfstandigen (alsook helpers). De categorie "werkloosheid" omvat de werkzoekenden met recht op een werkloosheidsuitkering/ inschakelingsuitkering, de categorie "leefloon" omvat zowel de leefloongerechtigden als de equivalent leefloongerechtigden. De categorie "niet actief op de arbeidsmarkt/arbeidsongeschikt" omvat personen in volledige loopbaanonderbreking/volledig tijdskrediet, werklozen met vrijstelling van inschrijving als werkzoekende, stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (brugpensioen), studenten (rechtgevende kinderen voor kinderbijslag), arbeidsongeschikt gekend bij de mutualiteiten (eerste fase van arbeidsongeschikt), arbeidsongeschikt omwille van invaliditeit (tweede fase van arbeidsongeschiktheid met een invaliditeitsuitkering)^[176], personen met een tegemoetkoming aan personen met een handicap en tot slot arbeidsongeschikt omwille van een arbeidsongeval. En tot slot omvat de categorie "onbekend" al de personen die niet tot een van de bovenvermelde categorieën behoren en dus een ongekend SEP hebben in de KSZ (cf. vorige groep).

Om aan elke persoon slechts één arbeidsmarktpositie toe te kennen, werd er een hiërarchie tussen de verschillende categorieën bepaald in deze volgorde: werkend, werkloos en niet beroepsactief met een uitkering. Iemand die dus bijvoorbeeld een leefloon combineert met een job, wordt in deze statistieken onder de categorie werkenden geplaatst.

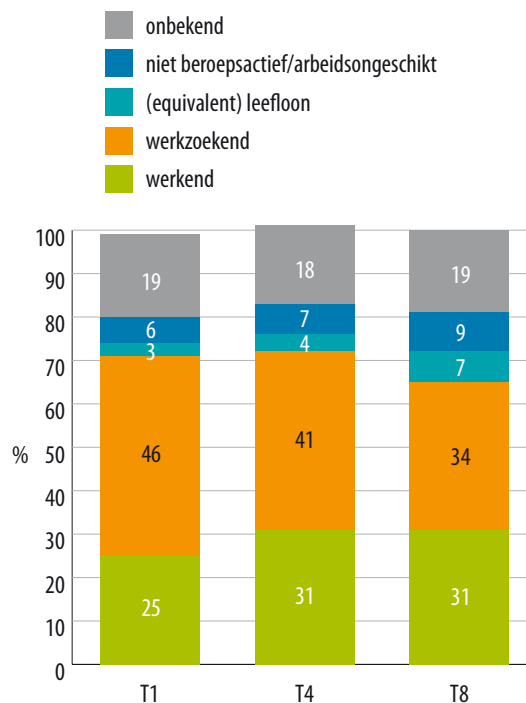
3.1 Socio-economische positie na de sanctie

3.1.1 In het algemeen

Op de laatste dag van het eerste kwartaal volgend op de sanctie is 25 % aan het werk, 46 % uitkeringsgerechtigd werkloos, 3 % (equivalent) leefloongerechtigd, 6 % niet actief op de arbeidsmarkt/arbeidsongeschikt en heeft 19 % een onbekend sociaaleconomisch statuut. Twee jaar na de sanctie is het aandeel werkenden een stuk hoger (31%), evenals het aandeel leefloongerechtigden (verdubbeling) en het aandeel niet-arbeidsmarktactieven, terwijl het aandeel uitkeringsgerechtigde werklozen lager is. Het aandeel onbekenden blijft nagenoeg constant (bijna een vijfde van de gesanctioneerde personen) gedurende de twee jaren volgend op de sanctie (figuur III-B-5).

[176] Verschillende regelingen zijn van toepassing wanneer iemand omwille van een ongeval of ziekte niet kan werken. Loontrekkenden hebben in de beginperiode (maximum één maand) recht op het volledige loon, betaald door de werkgever. Wanneer de arbeidsongeschiktheid langer duurt dan één maand, betaalt de mutualiteit gedurende één jaar een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Wanneer de ongeschiktheid langer duurt dan één jaar, spreekt men van invaliditeit en krijgt de persoon een invaliditeitsuitkering uitbetaald door de mutualiteit. Voor meer informatie zie: www.socialsecurity.be

Figuur III-B-5. Verdeling van de gesanctioneerde werklozen naar hun sociaaleconomische positie op het eerste (K1), vierde (K4) en achtste (K8) kwartaal volgend op de sanctie, Brussels Gewest, 2011-2012



Bron: KSZ-DWH Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming; Berekeningen Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel

3.1.2 Per type sanctie

De trajecten verschillen naargelang het type sanctie. Hieronder wordt het aandeel personen die werk vinden, een (equivalent) leefloon ontvangen of die een ongekende sociaaleconomische positie hebben, beschreven op verschillende momenten na de sanctie, per type sanctie.

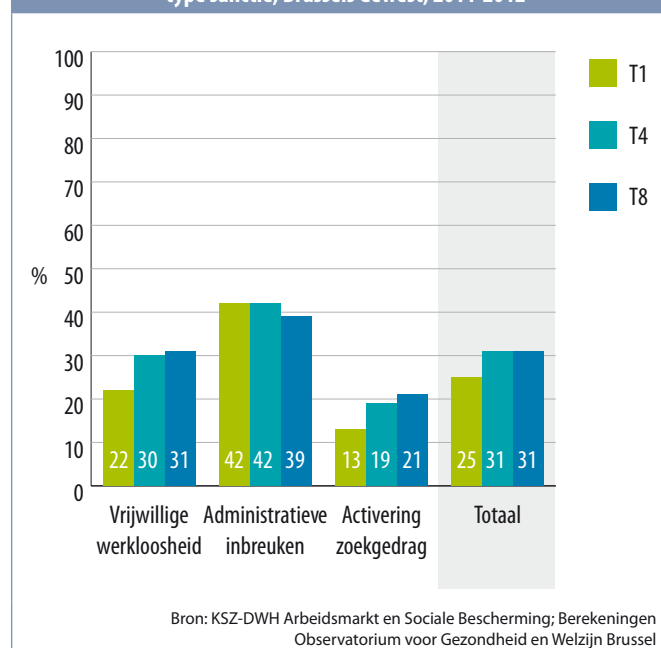
Uitstroom naar werk

De cijfers over de uitstroom naar werk na een sanctie tonen dat in het kwartaal volgend op de sanctie slechts 25 % aan het werk is, twee jaar na de sanctie gaat het om 31 % (figuur III-B-5).

Het aandeel gesanctioneerde werklozen dat uitstroomt naar werk verschilt naargelang het type sanctie. De uitstroom naar werk is het laagst onder de personen gesanctioneerd in het kader van de activering van het zoekgedrag (slechts 13 % hebben in het kwartaal na de sanctie werk), gevolgd door de sancties omwille van vrijwillige werkloosheid (22 % in het eerste kwartaal) en het ligt het hoogst bij de gesanctioneerde omwille van administratieve inbreuken (42 %). Bij deze laatste daalt de uitstroom naar werk licht twee jaar na de sanctie (maar het blijft wel lager liggen), terwijl het aandeel tewerkgestelde personen stijgt bij de andere twee types sanctie (figuur III-B-6).

Deze verschillen naargelang type sanctie, kan samenhangen met de duur of de zwaarte van de sanctie, maar heeft waarschijnlijk vooral te maken met het profiel van de gesanctioneerde (Heylen et al., 2009, p. 24). De personen die gesanctioneerd zijn in het kader van het activeringsplan omdat ze onvoldoende zoekgedrag kunnen aantonen, heeft in bepaalde opzichten een meer kwetsbaar socio-economisch profiel dan de twee andere groepen gesanctioneerde: in verhouding tellen ze meer éénoudergezinnen en wonen ze vaker in arme buurten (cf. figuur III-B-4, supra).

Figuur III-B-6. Aandeel van de werkende personen onder de gesanctioneerde werklozen, op het eerste (K1), vierde (K4) en achtste (K8) kwartaal volgend op de sanctie, per type sanctie, Brussels Gewest, 2011-2012



Over de twee jaar bekeken, heeft de helft (50 %) van de gesanctioneerde werklozen tijdens minstens 1 kwartaal een job, 31 % had minstens een jaar werk en 13 % gedurende de volledige twee geobserveerde jaren. Het gaat dus heel vaak om werk van korte duur. Bovendien moet er onderstreept worden dat deze cijfers geen zicht hebben op de continuïteit van het werk dat werd uitgeoefend tijdens de acht bestudeerde kwartalen^[177].

Als we kijken naar de verloning, heeft slechts 15 % langer dan een jaar werk (niet noodzakelijk eenzelfde job in een aansluitende periode) met een brutoloon van minstens 3 300 € per kwartaal.

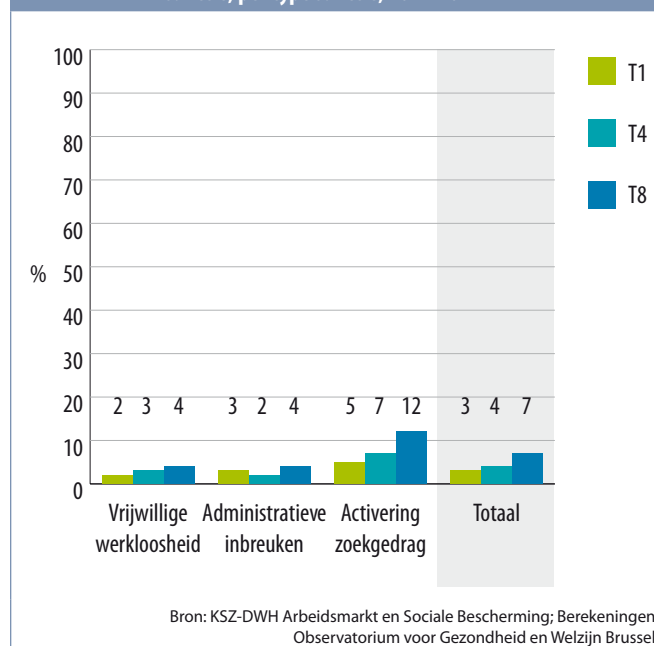
Een andere manier om de kwaliteit van de job van gesanctioneerde werklozen te benaderen is door te kijken naar het aandeel van de gewerkte kwartalen dat "slecht" wordt betaald (d.i. minder dan 3 300 € bruto per kwartaal): 28 % van de gewerkte kwartalen is slecht betaald, maar er zijn grote verschillen naargelang de sanctie. Het aandeel slecht betaalde kwartalen onder de gewerkte kwartalen loopt op tot 38 % bij de sancties in het kader van de activering van het zoekgedrag, bedraagt 30 % bij de vrijwillige werkloosheid en 21 % bij de administratieve inbreuken.

De gesanctioneerde personen die uitstromen naar werk gedurende de twee jaar volgend op de sanctie, hebben vaak precair werk (van korte duur en slecht betaald). Deze vaststelling geldt in het bijzonder voor personen die gesanctioneerd zijn in het kader van het activeringsplan van het zoeken naar werk.

Uitstroom naar OCMW

Voor alle sancties is de uitstroom naar het OCMW (leefloon-gerechtigden en equivalent leefloongerechtigden) in het eerste kwartaal na de sanctie nog beperkt (3 % van de gesanctioneerden), maar hun aandeel verdubbelt twee jaar na de sanctie (7 %) (figuur III-B-7). Ook hier zijn er grote verschillen naargelang het type sanctie: niet minder dan 12 % van de gesanctioneerde werklozen in het kader van het activeringsplan, tegenover 4 % onder de gesanctioneerden van de andere twee groepen.

Figuur III-B-7. Aandeel van de gerechtigden op een (equivalent) leefloon onder de gesanctioneerde werklozen, op het eerste (K1), vierde (K4) en achtste (K8) volgend op de sanctie, per type sanctie, 2011-2012



[177] We beschikken enkel over informatie over de positie op de arbeidsmarkt van de persoon op de laatste dag van het kwartaal. Het kan dus dat de persoon gedurende het trimester werk van korte duur (vaak als interim) heeft gedaan maar op geen werk heeft op de laatste dag van het kwartaal. Het aandeel personen die op een bepaald moment heeft gewerkt gedurende de twee jaar wordt dus waarschijnlijk onderschat omdat dit werk van heel korte duur niet wordt geteld.

Gedurende de observatieperiode heeft 12 % van de gesanctioneerde werklozen minstens 1 kwartaal een leefloon. In vergelijking tot de twee andere gesanctioneerde groepen, is de uitstroom naar het OCMW bij de gesanctioneerden in het kader van de activering het grootst, een vijfde onder hen kreeg op een bepaald moment een leefloon (niet geïllustreerd).

Uitstroom naar een onbekende sociaaleconomische positie

Een heel aantal gesanctioneerden wordt na hun sanctie niet meer teruggevonden in de databanken. Ze zijn niet aan het werk, krijgen geen vervangingsinkomens of sociale bijstand. Het gaat hier dus om personen die zich bevinden van de arbeidsmarkt. In het licht van een activerend arbeidsmarktbeleid is deze uitstroom problematisch, onder andere omdat men ze moeilijk nog met arbeidsmarktmaatregelen kan bereiken (Heylen et al., 2009). Het gaat om een vorm van dubbele uitsluiting voor deze personen (cf. Deel II).

Bijna een vijfde (18 %) verdwijnt elk kwartaal uit de databanken van de instellingen van de sociale zekerheid en bijstand en dit aandeel blijft constant over de geobserveerde periode. Een vierde van de personen gesanctioneerd in het kader van het activeringsplan bevindt zich in deze situatie (figuur III-B-8).

Een groot deel van de gesanctioneerde werklozen heeft op een bepaald moment een onbekend statuut: 42 % verdwijnt voor minstens een kwartaal uit de bestudeerde databanken. Van een klein, maar niet verwaarloosbaar aandeel (6 %) is gedurende de hele periode van twee jaar, hun statuut onbekend (niet geïllustreerd).

3.2. Het aantal keer dat personen van statuut veranderen

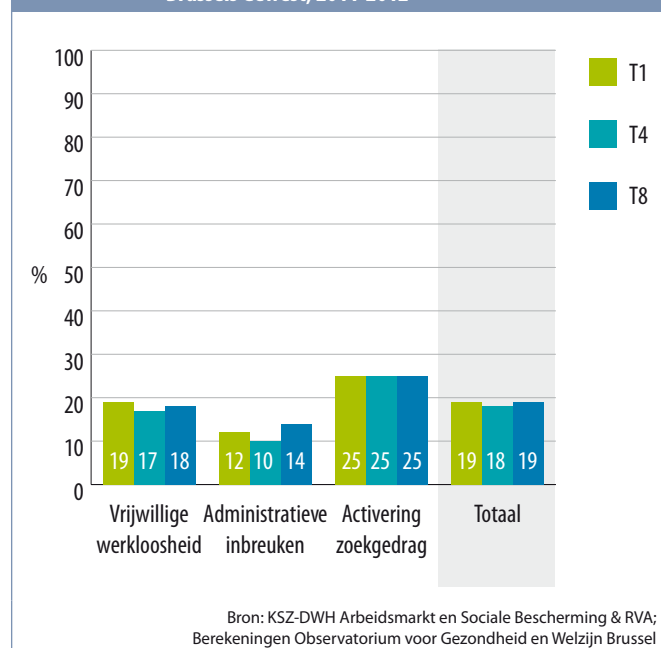
In dit deel wordt het aantal veranderingen van statuut/socio-economische positie (met inbegrip van het onbekende SEP) tijdens de periode volgende op de sanctie bestudeerd.

Slechts iets meer dan een derde van de gesanctioneerde werklozen behoudt een zelfde statuut gedurende de twee jaren volgend op de sanctie (35 %). De meeste personen kennen twee of zelfs meer verschillende statuten: 40 % kenden twee verschillende statuten; 22 % drie verschillende; 4 % vier verschillende en 0,1 % vijf verschillende statuten.

Onder de personen die slechts 1 statuut kenden gedurende de twee jaren, en dus een stabiel parcours hadden na hun sanctie, keren de meeste direct na de sanctie terug naar de werkloosheid (40 %) en blijven 8 kwartalen lang werkloos en meer dan een derde vindt onmiddellijk een job en behoudt die over de geobserveerde twee jaar. Het aandeel personen met een onbekend statuut gedurende de twee jaar bedraagt binnen deze groep 18 %.

Al naargelang het parcours onstabiel is (vaker een verandering van het statuut), nemen de gekende statuten die verder verwijderd zijn van de arbeidsmarkt een belangrijker aandeel in: de kans op een periode leefloongerechtigd te zijn, of te leven van een arbeidsongeschiktheidsuitkering is groter bij de personen die een onstabiel parcours kennen. Inderdaad, onder diegene die drie of meer verschillende statuten kennen in de twee jaar volgend op de sanctie, is in het achtste kwartaal meer dan één persoon op zeven leefloongerechtigd (tegenover één op veertig bij de personen die een stabiel statuut kennen na de sanctie) (tabel III-B-2).

Figuur III-B-8. Aandeel van de personen met een onbekend sociaaleconomische positie onder de gesanctioneerde werklozen, op het eerste (K1), vierde (K4) en achtste (K8) kwartaal volgend op de sanctie, per type sanctie, Brussels Gewest, 2011-2012



Tabel III-B-2. Verdeling van de personen volgens hun gedetailleerde sociaaleconomische positie, in functie van het aantal keer dat hun positie veranderde in de twee jaar volgend op de sanctie, op het eerste (K1), vierde (K4) en achtste (K8) kwartaal volgend op de sanctie, Brussels Gewest, 2011-2012

	1 statuut	Twee verschillende statuten			Drie en meer verschillende statuten		
	T1-T8	T1	T4	T8	T1	T4	T8
Werkend	38 %	19 %	27 %	26 %	19 %	27 %	28 %
Werkloos	30 %	35 %	28 %	24 %	29 %	23 %	15 %
Werkloos na studies	10 %	15 %	16 %	13 %	19 %	15 %	9 %
Vrijstelling werkzoekende	1 %	2 %	3 %	3 %	4 %	3 %	5 %
Leefloon	3 %	4 %	4 %	5 %	4 %	6 %	14 %
Pensioen	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Kinderbijslag	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Mutualiteiten	0 %	5 %	2 %	4 %	5 %	7 %	6 %
Invaliditeit	1 %	0 %	3 %	4 %	0 %	1 %	4 %
Handicap	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %
Arbeidsongeval	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Onbekend	18 %	19 %	17 %	21 %	19 %	18 %	18 %
Totaal	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Bron: KSZ-DWH Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming; Berekeningen Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel

4. Besluit

In het vierde kwartaal van 2010 kregen in totaal 2 304 werklozen een sanctie van de RVA in het Brussels Gewest, 854 personen werden gesanctioneerd omwille van een vermoeden van vrijwillige werkloosheid, 725 omwille van administratieve inbreuken en 725 in het kader van het plan tot activering.

Het grootste deel van deze gesanctioneerde werklozen woont in een arme buurt van het Brussels Gewest, het zijn vaker mannen dan vrouwen, vaker jongvolwassenen tussen 18 en 34 jaar, meestal alleenstaanden. Het grootste deel van de gesanctioneerden woont in een huishouden zonder inkomen uit arbeid.

Een van de doelstellingen van de controle op werklozen en de sancties die er kunnen uit voortvloeien is de personen zonder werk aan te moedigen intensiever te zoeken naar werk of sneller een job aan te nemen. Uit de cijfers (alle types sancties samen) blijkt echter dat slechts een vierde van de gesanctioneerde werklozen een job heeft in het kwartaal volgend op de sanctie en minder dan een derde twee jaar na de sanctie. Wanneer de personen werk vinden, gaat het vaak om werk van korte duur. Een groot deel van de gesanctioneerde keert terug naar de werkloosheid in de loop van de bestudeerde periode (bijna de helft gedurende het eerste kwartaal dat volgt op de sanctie, en een derde na twee jaar). We stellen eveneens vast dat ongeveer een vijfde van de gesanctioneerde zich in een onbekende situatie bevindt, dit wil zeggen geen link met (formeel) werk of met de instellingen van de sociale zekerheid.

Het profiel en het parcours verschillen naargelang het type sanctie: de personen gesanctioneerd in het kader van het plan voor de activering van het zoekgedrag blijken een minder gunstig profiel te hebben op de arbeidsmarkt, gevolgd door de personen gesanctioneerd omwille van vrijwillige werkloosheid, en tot slot, de gesanctioneerden voor administratieve redenen. Slechts 13 % van de gesanctioneerde in het kader van het activeringsplan vinden in de loop van het kwartaal volgend op de sanctie werk (twee jaar later gaat het om 20 %). De gesanctioneerden in het kader van het activeringsbeleid

stromen minder vaak door naar werk dan de twee andere groepen, en indien ze werk hebben, gaat het nog vaker om een tewerkstelling van (zeer) korte duur en slecht betaald. Daarenboven bevindt niet minder dan een vierde van de gesanctioneerden in het kader van het activeringsplan zich na de sanctie in een onbekende socio-economische positie. Tot slot, stroomt een groter aandeel van deze groep onder hen door naar het leefloon.

Het sanctioneringsluik van het activeringsplan treft dus voor een belangrijk deel de meest kansarme bevolking en leidt in de meeste gevallen niet tot tewerkstelling.

Het parcours van de gesanctioneerde werklozen is meestal niet rechtlijnig: 40 % van hen kent in de twee jaar volgend op de sanctie twee verschillende statuten en 25,5 % drie of meer verschillende statuten. De personen met verschillende statuten bevinden zich vaker ver verwijderd van de arbeidsmarkt. Ze krijgen immers vaker een leefloon of een uitkering van de mutualiteit dan de personen die een stabiel statuut kennen in de twee jaar volgend op de sanctie. Een groot deel van de gesanctioneerde werklozen wisselen het ene preciaire statuut in voor het andere, met uitkeringen die hen niet toelaten boven de armoederisicogrens te geraken of met geen enkel eigen inkomen en volgen een parcours dat hen niet uit de bestaansonzekerheid tilt.

GROEP III PARCOURS VAN DE LEEFLOONGERECHTIGDEN

Het parcours van steuntrekkers is er één van permanente inspanningen tot integratie in het kader van verschillende statuten en ze schipperen tussen verschillende sociale systemen zonder hierbij uit de bestaansonzekerheid te geraken (Zamora & Van Mechelen, 2016). Vaak komen ze eveneens terecht in een soort niemandsland, waarbij ze op geen enkel vangnet van de sociale zekerheid of bijstand kunnen beroep doen en verdwijnen zo van de radar. Een deel van hen leeft mogelijk in extreme armoede (Carpentier, 2016).

1. Recht op maatschappelijke integratie : context

Het verlenen van uitkeringssteun wordt sinds de jaren '90 in het kader van de 'actieve welvaartstaat' gekenmerkt door een toenemende tendens tot activering. De term "activering" is ondertussen ingeburgerd in de (inter)nationale literatuur, maar de eigenlijke invulling kan verschillen. Het kan gaan om concrete arbeidsmarktmaatregelen, bijvoorbeeld gesubsidieerde tewerkstelling, maar het kan ook gaan om een brede waaier aan activiteiten zoals vormingsprojecten, taallessen of socio-culturele activiteiten. Deze activiteiten kunnen een doel op zich zijn (bijvoorbeeld het sociaal isolement doorbreken), maar worden ook vaak gezien als een eerste stap in een traject voor socio-professionele inschakeling of een stap richting betaalde tewerkstelling (Van Dooren et al, 2012, p.13).

Met de wet van 26 mei 2002 betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI-BS 21 juli 2002) gaf de wetgever aan dat de verstrekking van een leefloon een tegenprestatie veronderstelt, er wordt van de betrokkene verwacht dat hij/zij zich in de mate van het mogelijke in de maatschappij inschakelt. Voor jongeren onder de 25 jaar werd toen hierbij het Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie verplicht (cf. Deel II).

Deze tendens tot activering gebeurt paradoxaal genoeg in een context van een tekort aan jobs, in het bijzonder voor de laaggediplomeerden. De tewerkstelling die deze groep wel vindt, is daarenboven vaak erg precair. In de analyse van de trajecten van de (equivalent) leefloongerechtigden zullen we zien in welke mate deze groep zich "verplaatst" in een "ruimte van bestaansonzekerheid", waaruit men zeer moeilijk ontsnapt.

2. De data

De analyses werden uitgevoerd op basis van gegevens van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid – Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (KSZ-DWH AM & SB). De onderzoekspopulatie zijn alle (equivalent) leefloongerechtigden in het 4^{de} trimester van 2010^[178]. Van deze groep werden enkele socio-demografische kenmerken

opgevraagd, namelijk de verdeling naar geslacht, type buurt waar ze wonen (arm, gemiddeld of rijk), nationaliteitsgroep, huishoudtype en leeftijdsklasse. Ook kennen we van alle individuen de sociaaleconomische positie (SEP)^[179] gedurende de 8 kwartalen van 2011 en 2012. De KSZ kan deze SEP bepalen op basis van de gegevensstromen van de Sociale Zekerheid instellingen (in brede zin) o.a. RVA, RSZ, RSZPPO, RSVZ en POD Maatschappelijke Integratie. Voor de tewerkgestelde personen werd eveneens hun totale brutoloon opgevraagd voor het betreffende kwartaal. Daarnaast zijn er ook personen die niet worden teruggevonden in deze gegevensstromen en dus een ongekende SEP hebben in de databank (cf. groep I).

3. Kenmerken van de (equivalent) leefloongerechtigden en aandeel in de bevolking

In het vierde kwartaal van 2010 telde het Brussels Gewest in totaal 31 831 leefloongerechtigden^[180]. Tabel III-B-3 vat de verdeling van de (equivalent) leefloongerechtigden naar enkele socio-demografische kenmerken samen. Op 100 leefloongerechtigden zijn er 54 vrouwen, 47 personen tussen 18 en 34 jaar, 46 personen met een nationaliteit van buiten de EU, wonen er 60 in een arme buurt en zijn 41 personen alleenwonend.

Tabel III-B-3. Aantal en verdeling van de (equivalent) leefloongerechtigden, naar geslacht, leeftijd, nationaliteit, socio-economische niveau van de woonbuurt en huishoudenssituatie, Brussels Gewest, 4de kwartaal 2010

Socio-demografische kenmerken		Aantal	Verdeling
geslacht	man	14 669	46 %
	vrouw	17 162	54 %
leeftijd	18-34 jaar	15 045	47 %
	35-49 jaar	10 366	33 %
	50-65 jaar	6 420	20 %
nationaliteit	België	13 457	42 %
	EU	3 330	10 %
	niet-EU	14 667	46 %
	Onbekende vreemde nationaliteit	377	1 %
type woonbuurt	arme buurt	18 987	60 %
	intermediair	9 383	29 %
	welgestelde buurt	3 435	11 %
gezinssituatie	alleenwonende	12 950	41 %
	koppel zonder kinderen	2 450	8 %
	koppel met kinderen	6 454	20 %
	eenoudergezin	8 729	27 %
	collectief huishouden	234	1 %
	overige huishoudens/ onbekend	1 014	3 %

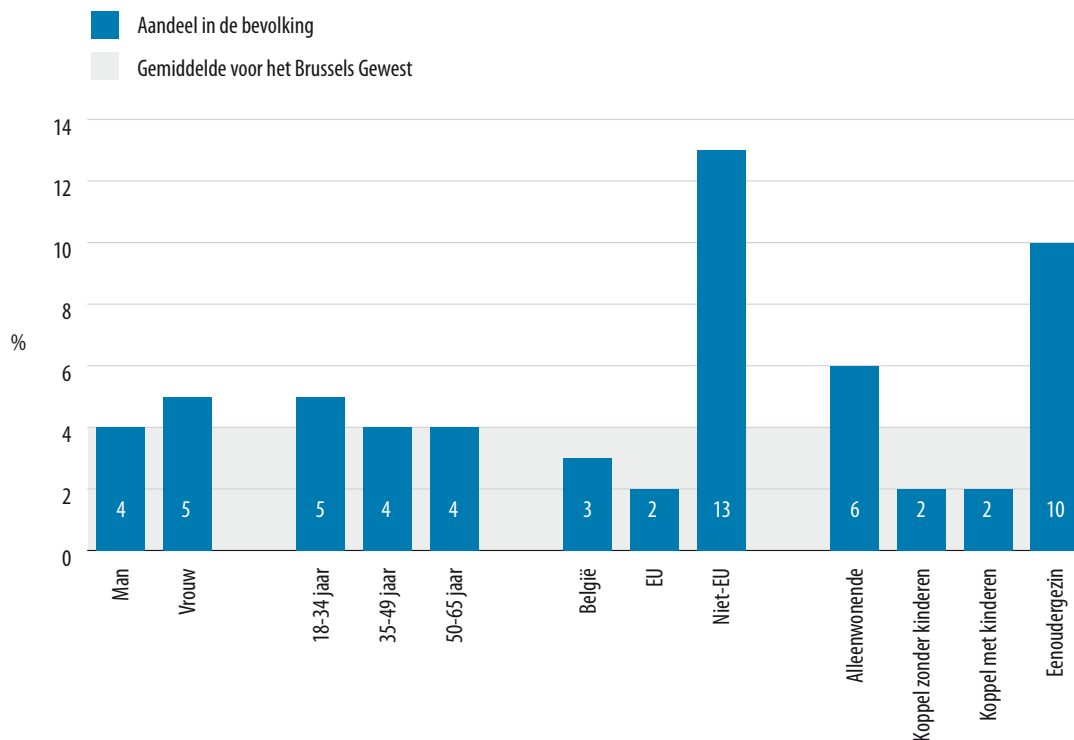
Bron: KSZ-DWH Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming; Berekeningen Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel

[178] We gebruiken in de tekst meestal gewoon de term "leefloon", we bedoelen telkens zowel het leefloon als het equivalent leefloon. In de studiepopulatie werden de personen tewerkgesteld met een artikel 60 niet hernomen en evenals de personen met een aanvullend leefloon (gecombineerd met een ander statuut).

[179] Zie punt 4 (verder) voor een beschrijving van de sociaaleconomische positie.

[180] Bron: KSZ-DWH Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming

Figuur III-B-9. Aandeel (equivalent) leefloongerechtigden in de bevolking, naar geslacht, leeftijd, nationaliteit en huishoudenssituatie, Brussels Gewest, 4de kwartaal 2010



Bron: KSZ-DWH Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming, FOD Economie – Statistics Belgium; Berekeningen Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel

De 31 831 leefloongerechtigden vertegenwoordigden 4,3 % van de Brusselse bevolking tussen 18 en 65 jaar. Het aandeel leefloongerechtigden ligt iets hoger bij vrouwen en bij de jongere leeftijdsgroep (18-34 jaar) en veel hoger bij personen met een niet-EU nationaliteit, bij eenoudergezinnen en alleenwonenden (figuur III-B-9).

4. *Parcours van de (equivalent) leefloongerechtigden*

Een manier om het parcours van de (equivalent) leefloongerechtigden in kaart te brengen is door de arbeidsmarktpositie (zie punt 1.2) op de laatste dag van acht opeenvolgende kwartalen te bekijken. Er zijn in de KSZ heel veel verschillende arbeidsmarktposities mogelijk. In deze analyse wordt echter een sterke vereenvoudiging doorgevoerd (zie punt 4.1 en 4.2). De categorie “werkend” omvat alle loontrekkenden en zelfstandigen (alsook helpers), “werkloosheid” omvat de werkzoekenden met recht op een werkloosheidsuitkering/inschakelingsuitkering, “leefloon” omvat zowel de leefloongerechtigden als de equivalent leefloongerechtigden, “niet actief op de arbeidsmarkt/ arbeidsongeschikt” omvat personen in volledige loopbaan-onderbreking/volledig tijdscrediet, werklozen met vrijstelling van inschrijving als werkzoekende, stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (brugpensioen), studenten (rechtgevend kinderen voor kinderbijslag), arbeidsongeschikt gekend bij de mutualiteiten (eerste fase van arbeidsongeschiktheid), arbeidsongeschikt omwille van invaliditeit (tweede fase van

arbeidsongeschiktheid met een invaliditeitsuitkering)^[181], personen met een tegemoetkoming aan personen met een handicap en arbeidsongeschikt omwille van een arbeidsongeval. En tot slot omvat de categorie “onbekend” al de persoon die niet tot een van de bovenvermelde categorieën behoren (zie groep I).

Om aan elke persoon slechts 1 arbeidsmarktpositie toe te kennen, werd er een hiërarchie tussen de verschillende categorieën bepaald: werkend, werkloos, niet beroepsactief en andere. Iemand die dus bijvoorbeeld een leefloon combineert met een job of die werkt als artikel 60, wordt in deze statistieken onder de categorie werkenden geplaatst.

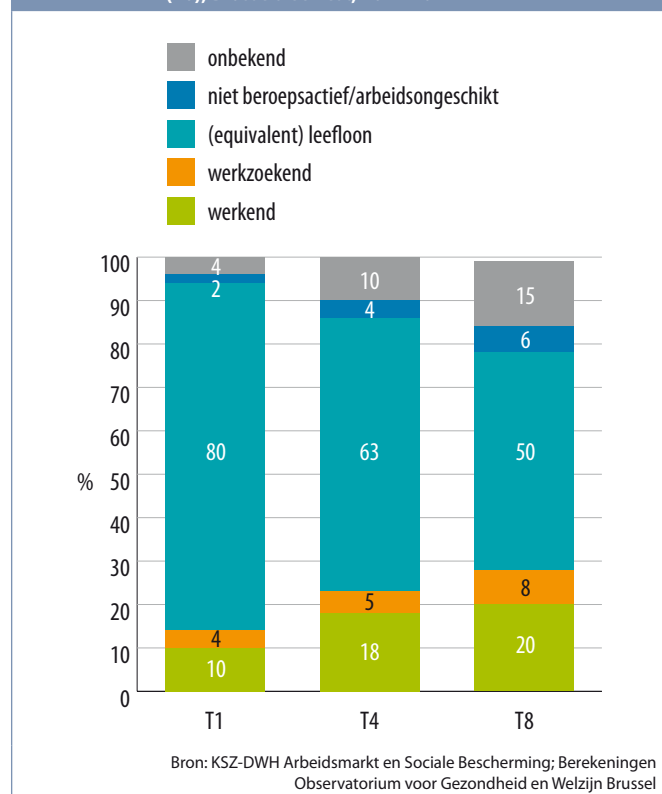
4.1 *Situatie van de personen op verschillende momenten volgend op het ontvangst van een (equivalent) leefloon*

Op de laatste dag van het eerste kwartaal van 2011 (K1) zijn 8 op 10 van de leefloongerechtigden in december 2010 nog leefloongerechtigd, het aandeel leefloongerechtigden neemt

[181] Verschillende regelingen zijn van toepassing wanneer iemand omwille van een ongeval of ziekte niet kan werken. Loontrekkenden hebben in de beginperiode (maximum één maand) recht op het volledige loon, betaald door de werkgever. Wanneer de arbeidsongeschiktheid langer duurt dan één maand, betaalt de mutualiteit gedurende één jaar een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Wanneer de ongeschiktheid langer duurt dan één jaar, spreekt men van invaliditeit en krijgt de persoon een invaliditeitsuitkering uitbetaald door de mutualiteit. Voor meer informatie zie: www.socialsecurity.be

sterk af in de loop van de twee observatiejaren, op het einde van 2012 is wel nog steeds de helft leefloongerechtigd (K8) (figuur III-B-10). Eén op de tien leefloongerechtigden heeft een onbekend statuut in het eerste kwartaal, dit aandeel verdubbelt naar één op vijf in het achtste kwartaal. Het aandeel leefloongerechtigden die later werk heeft, blijft ondanks een zekere toename in de tijd, erg klein: het aandeel werkenden stijgt van slechts 4 % op het eerste kwartaal naar 15 % op het einde van 2012. Ten slotte, zijn er respectievelijk 8 % en 6 % werkzoekenden en niet beroepsactieven/ arbeidsongeschikten na twee jaren.

Figuur III-B-10. Verdeling van de (equivalent) leefloongerechtigden in het vierde kwartaal van 2010 naar hun sociaaleconomische positie, in het eerste (K1) en vierde kwartaal (K4) van 2011 en het vierde kwartaal van 2012 (K8), Brussels Gewest, 2011-2012



De helft van de leefloongerechtigden stroomt dus uit naar een andere positie op een periode van twee jaar en de uitstroom naar "onbekend" is erg groot. Dit wil zeggen dat die personen hun leefloon verliezen zonder dat er een andere eigen inkomensbron uit de sociale zekerheid of uit werk in de plaats is gekomen.

4.2 Situatie van de personen op gedurende de periode die volgt op het ontvangen van een (equivalent) leefloon

Veruit de meesten doen in de twee bestudeerde jaren nog beroep op het **OCMW**, 85 % van de studiegroep heeft nog minstens een kwartaal een leefloon, 65 % ontvangt minstens 4 kwartalen een leefloon en 40 % blijft gedurende de twee bestudeerde jaren aansluitend leefloongerechtigd.

Tabel III-B-4. Verdeling van de personen naar de duur in een bepaald socio-economisch statuut tijdens de jaren 2011-2012, (equivalent) leefloongerechtigden op het vierde kwartaal van 2010, Brussels Gewest

	0 kwartalen	minstens 1 kwartaal	minstens 4 kwartalen	Alle 8 kwartalen
Werkend	68 %	32 %	19 %	4 %
Werkloos	92 %	8 %	4 %	2 %
Leefloon	15 %	85 %	65 %	40 %
Niet beroepsactief	91 %	9 %	4 %	1 %
Onbekend	74 %	26 %	10 %	2 %

Bron: KSZ-DWH Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming; Berekeningen Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel

Een groot deel van de doelgroep moet dus gedurende een lange periode met een leefloon rondkomen. Daarenboven is het risico op een terugkeer naar het OCMW groot: 16 % van de doelgroep kent minstens 1 terugkeer naar het leefloon nadat ze voor een bepaalde periode een ander statuut kenden tijdens de twee geobserveerde jaren.

Een job vinden, blijkt geen sinecure voor de leefloongerechtigden: slechts 32 % van de studiegroep werkte minstens één kwartaal^[182] in de twee daaropvolgende jaren, 19 % werkte minstens vier kwartalen en van hen werkte slechts 4 % de volledige twee jaar (tabel III-B-4).

Het aandeel personen die minstens vier kwartalen een job had met een bruto kwartaalinkomen van minimum 3 300 € bedraagt slechts 10 %. Slechts één op de tien leefloongerechtigden kan dus een inkomen boven deze grens verkrijgen uit werk. Er zijn in het Brussels Gewest heel weinig degelijke jobs voor laaggeschoolden, het werk dat ze vinden, is dan ook meestal van korte duur en laagbetaald.

Iets minder dan één op de tien leefloongerechtigden kan gedurende minstens één van de acht bestudeerde kwartalen zijn/haar recht op een **werkloosheidsuitkering** openen. Slechts 2 % krijgt gedurende de twee volledige jaren een werkloosheidsuitkering.

Eén op de vier leefloongerechtigden heeft minstens één kwartaal van de twee geobserveerde jaren een **onbekend statuut** (tabel III-B-4). Deze uitstroom naar onbekend wil dus zeggen dat men geen leefloon meer ontvangt, maar ook geen ander vervangingsinkomen en geen inkomen uit werk.

Een van de verklaringen voor deze uitstroom naar onbekend is een verandering in huishoudenssituatie. Wanneer een leefloongerechtigde immers gaat samenwonen, wordt het mogelijke inkomen van de mede-bewoners vaak mee in rekening gebracht bij het inkomensonderzoek en verliest de persoon zijn/haar recht op een leefloon. We zien inderdaad dat

[182] We hebben enkel informatie over de arbeidsmarktpositie van de persoon op de laatste dag van het kwartaal. Het zou dus kunnen dat de personen wel korte, tijdelijke jobs (vaak interimjobs) hebben uitgevoerd gedurende het kwartaal, maar geen werk hadden op de laatste dag van het kwartaal. Het aandeel personen die ooit het statuut "werkende" had in de loop van de twee jaar, wordt dus waarschijnlijk onderschat omdat deze korte jobs niet mee in rekening kunnen worden gebracht.

een onbekend statuut vaker voorkomt indien er een andere werkende persoon in het huishouden is. Daarnaast zijn er nog andere mogelijke redenen om van een leefloon naar een onbekend statuut te gaan, zoals een sanctie van het OCMW, ontbrekende elementen in het dossier, niet meer kunnen beantwoorden aan alle voorwaarden, enz.

Vaak betekent een uitstroom naar onbekend een meer bestaansonzekere situatie, de kans dat deze personen in extreme armoede leven is reëel (Carpentier, 2016).

4.3 Veranderingen van statuut

Een groot deel van de leefloongerechtigden tijdens het vierde kwartaal van 2010 behoudt dit statuut in de twee jaar die daarop volgen (40 %), de overige 60 % stroomt op zijn minst even door naar een andere positie. Deze uitstroom is divers en de meeste parcours van de doelgroep zijn niet stabiel, men verandert soms meerdere malen van statuut in de twee bestudeerde jaren.

Iets minder dan de helft (49 %) behoudt eenzelfde statuut in de acht bestudeerde kwartalen, 39 % kent twee verschillende statuten, 11 % drie verschillende statuten en 1,2 % vier of meer verschillende statuten.

Onder hen met een stabiel parcours (slechts één statuut in de acht bestudeerde kwartalen), bestaat het grootste deel uit personen die hun leefloon behouden (83 %), de uitstroom naar werk is maar goed voor 9 %, 3 % kan zijn/haar recht op een werkloosheidsvergoeding (terug) opnemen, en 3 % verdwijnt minstens twee jaar lang van de radar (onbekende nomenclatuur in de KSZ) (tabel III-B-5).

Onder de personen met een minder stabiel parcours (twee verschillende statuten in de acht bestudeerde kwartalen), blijft het belang van het leefloon in het begin van de periode groot, maar in de loop van de twee jaar neemt het aandeel werkenden de bovenhand: in het achtste kwartaal is één op de drie personen aan het werk. Daarnaast is er een klein aandeel personen met recht op een werkloosheidsvergoeding, dat eveneens in belang toeneemt in de loop van de observatieperiode. Tot slot is er een groep ouderen die de pensioenleeftijd heeft bereikt en zo geen recht meer heeft op een leefloon, maar wel op een pensioen of inkomensgarantie voor ouderen.

Onder de personen met een onstabiel parcours (drie of meer verschillende statuten in de acht bestudeerde kwartalen), zien we dat een deel van de personen tijdelijk werk hebben en zo hun werkloosheidsrechten konden opbouwen: in het vierde kwartaal is het aandeel werkenden relatief groot (41 %) en in het achtste kwartaal is het aandeel personen met een werkloosheidsuitkering relatief belangrijk (21 %).

Deze vereenvoudigde manier om de parcours in kaart te brengen, doet tekort aan de grote diversiteit aan parcours dat de leefloongerechtigden volgen. Zo telt, ter illustratie, onze steekproef van 28 647 personen^[183] in totaal 2 756 verschillende parcours, waaronder 1 835 personen een uniek parcours.

Tabel III-B-5. Verdeling van de personen naar het sociaaleconomische statuut, in functie van het aantal keer dat men in de twee jaar volgend op de sanctie van statuut is veranderd, voor het eerste (K1), vierde (K4) en achtste kwartaal (K8) na de ontvangst van het (equivalent) leefloon, Brussels Gewest, 2011-2012

	1 statuut	Twee verschillende statuten			Drie of meer verschillende statuten		
	K1-K8	K1	K4	K8	K1	K4	K8
Werkend	9	11	22	33	14	41	29
Werkloos	3	3	3	5	4	4	21
Werkloos na studies	1	1	2	2	2	6	8
Leefloon	83	79	51	22	73	22	11
Loopbaanonderbreking	0	0	0	0	0	0	0
Vrijstelling werkzoekende	0	0	0	0	0	1	3
Pensioen	2	0	1	3	0	1	2
Kinderbijslag	0	0	2	2	1	3	1
Mutualiteiten	0	0	0	0	0	1	2
Invaliditeit	0	0	0	1	0	1	2
Handicap	0	0	2	3	0	1	2
Arbeidsongeval	0	0	0	0	0	0	0
Onbekend	3	5	17	29	5	19	20
Totaal	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Bron: KSZ-DWH Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming; Berekeningen Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel

[183] De berekeningen werden gedaan op een steekproef van 90 % van de totale groep (equivalent) leefloongerechtigden.

5. Besluit

Er zijn bepaalde groepen in de bevolking die een hoger armoederisico lopen en die vaker beroep moeten doen op het OCMW. We zien inderdaad een oververtegenwoordiging van het aandeel leefloongerechtigden bij vrouwen, jongeren (18-34 jarigen), personen met een niet-EU nationaliteit, eenoudergezinnen en alleenstaanden. De leefloongerechtigden wonen in hoofdzaak in een arme buurt, maar toch woont een op de tien van de leefloongerechtigden in een rijke buurt. Hoewel de concentratie van armoede veruit het hoogst is in de arme sikkels van het Brussels Gewest, is armoede dus niet beperkt tot dit deel van het Gewest.

Zes op de tien leefloongerechtigden blijft dit statuut niet behouden gedurende de twee jaar die we konden observeren, maar verandert op een bepaald moment van statuut. Zij volgen zeer diverse parcours, waarbij de uitstroom naar werk eerder klein is en zeker naar werk met een redelijk inkomen. Een belangrijk deel van de studiepopulatie verdwijnt van de radar: een vijfde van de leefloongerechtigden in 2010 hebben twee jaar later een "onbekend statuut". Er is een grote kans dat een deel van deze groep in extreme armoede leeft.

De uitstroom van een leefloon naar een onbekend sociaaleconomische positie kan het gevolg zijn van veel factoren, zoals wanneer iemand ontmoedigd geraakt door de vele stappen die ondernomen moeten worden om het recht te behouden, een sanctie, een onvolledig statuut enz. Het kan ook een gevolg zijn van een verandering in zijn/haar huishoudenssituatie of de inkomenssituatie van een gezinlid. Gaan samenwonen met iemand die een inkomen heeft (boven een bepaald grens) betekent immers vaak het verlies van het recht op een leefloon. Onze data liet niet toe om dit in kaart te brengen, maar andere studies en ons kwalitatief luik tonen duidelijk dat gaan samenwonen voor mensen in armoede vaak een diepere armoede betekent.

Er is een zeer grote variatie in parcours dat de leefloongerechtigden volgen tijdens de bestudeerde tijdsspanne. Dit illustreert goed dat het moeilijk is om een stabiel en bestaanszeker leven op te bouwen vertrekkende vanuit een leefloon. De personen kennen een aaneenschakeling van laagbetaalde, kortstondige arbeid, werkloosheid, invaliditeit, leefloon of helemaal niets.

Wetende dat zowel het leefloon, als vaak de minimum werkloosheidsuitkering onder de armoederisicogrens liggen en dat de betaalde arbeid die de doelgroep kan verrichten zeer laag betaald is en dat veranderingen van statuten hiaten kunnen betekenen in een inkomensbron, kunnen we besluiten dat deze personen geen of weinig inkomensstabiliteit kennen.

C. KWALITATIEVE EN KWANTITATIEVE ANALYSES VAN DE TRAJECTEN VAN PERSONEN EN SOCIALE ONDERBESCHERMING

Steeds meer Brusselaars kennen een situatie van sociale onderbescherming zoals omschreven in deel I. Op alsmar diversere momenten tijdens het parcours doen zich situaties voor waar mensen geen toegang hebben tot rechten, uitgesloten zijn van rechten, niet op de hoogte zijn van hun rechten (zowel gebruikers als actoren) of waar hen geen rechten worden voorgesteld of ze die zelf niet aanvragen.

De complexere wetgeving en de verstrenging van de "sociale grondrechten" (werkloosheidsverzekering, sociale steun, ziekte-invaliditeitsverzekering, ...) heeft inkomensarmoede vervangen als belangrijkste factor in de dynamieken van bestaansonzekerheid. **De instabiliteit** van het vervangings- of overlevingsinkomen, of zelfs van een compensatietoelage, zorgen er voor dat de levenssituaties erop achteruitgaan (door de termijnen, voorwaarden, een verlies van die rechten, ...). Dit heeft ook impact op andere essentiële aspecten van het leven zoals huisvesting, gezondheid, ... Immers, deze toelages worden steeds acuter om te kunnen overleven.

Administratieve factoren dragen bij tot **moeilijkheden met de toekenning en het behoud van rechten** en de **(tijdelijke of definitieve) schrapping van** vervangings- of overlevingsinkomen, en dus ook tot de **ontwikkeling van de sociale onderbescherming**.

Brusselaars die in bestaansonzekerheid leven, wijzigen **vaak vaak van socio-administratief statuut**. Deze wijzigingen verhogen het risico op sociale onderbescherming of kunnen ertoe leiden. Het aantal **wijzigingen van socio-administratief statuut neemt toe**. Deze toename is te wijten aan levensgebeurtenissen, klassieke sociale risico's of familiale gebeurtenissen, maar ook aan de activeringsvoorzieningen die in verschillende takken van de sociale zekerheid en van de sociale bijstand aan steeds meer personen worden voorgesteld (werkloosheidsverzekering, sociale steun, ziekteverzekering, ...).

Zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve analyses komen tot de vaststelling dat er zich een versterking voordoet van een "ruimte van bestaansonzekerheid" (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2015) met steeds vaker overstappen van het ene precare statuut naar het andere. **De parcours zijn alsmar onstabiel en deze instabiliteit in de parcours lijkt zich te veralgemenen voor verschillende rechten**.

Een deel van de toegekende rechten en sociale uitkeringen is steeds minder stabiel. Personen veranderen steeds vaker van socio-administratief statuut. Ze zijn verplicht **om die beproevingen (opnieuw) door te maken en gaan zich op termijn (alsmar meer) precariseren**.

Personen die in bestaansonzekerheid leven moeten deze **wijzigingen van statuten telkens "incasseren"** (psychologische, materiële beproeving, ...). Hierdoor haakt een deel van die mensen af uit trots, uitputting of woede,

want ze wensen die beproevingen niet nogmaals te moeten doormaken. Ze doen niet langer een aanvraag en haken af (Castel, 2006).

Mensen die er niet in slagen een nieuw statuut te verkrijgen, die niet nogmaals de procedure om rechten aan te vragen willen doormaken of die tijdelijk of definitief zijn uitgesloten **vallen al dan niet gedwongen terug op de informele sfeer**.

Uit de analyse van de evolutie van de situaties blijkt dat **sociale onderbescherming is toegenomen, net als de non-take up** (van verschillende rechten) en de overstap van de ene vorm van onderbescherming naar een andere, en dit via reguleringwijzen op alle bevoegdheidsniveaus.

De “**ruimte van bestaansonzekerheid**” (Brussels Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2015) wordt sterker de laatste jaren, en hiermee samenhangend ook de hogere onzekerheid (Castel, 2009) en een vorm van sociale diskwalificatie (Paugam, 1991) van kwetsbare personen die in bestaansonzekerheid en armoede leven.

De instellingen van sociale bescherming staan onder druk. Door de verandering zijn ook de rollen van de actoren binnen de instellingen van de sociale zekerheid niet langer dezelfde. De meer asymmetrische relatie betekent dat actoren een grotere evaluatie- en controlebevoegdheid krijgen, en eventueel ook meer macht om tijdelijke of definitieve sancties op te leggen. Bovendien helpen de **humanitaire diensten die onvoorwaardelijke socio-sanitaire prestaties leveren en die laagdrempelig zijn**, personen om hulp te ontvangen of, voor zij die dat wensen, hun sociale rechten terug te winnen.

Aangezien statuten/voorwaarden/hoedanigheden steeds vaker wijzigen, **lijkt de instabiliteit van de statuten van personen chronisch te worden**. De mogelijkheden op sancties en uitsluitingen (tijdelijk of definitief) worden uitgebreid en kunnen op steeds meer personen worden toegepast (o.m. in het kader van de werkloosheidsverzekering en het recht op maatschappelijke integratie). Hoe het verder **evolueert** zal o.m. afhangen van de toepassing en de variaties van de administratieve voorwaarden om in aanmerking te komen, van de wijze waarop die worden beoordeeld, en van de manier waarop informatie wordt verwerkt en procedures worden toegepast. De **inhoud van de “overeenkomsten met de gebruikers”** (opnieuw aan het werk, actief zoekgedrag naar werk, geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, opleidingsparcours, ...), de **evaluatiemodaliteiten**, de **uitgesproken beslissingen** en de **redenen achter die beslissing** vormen dan ook een **belangrijke uitdaging** in de evolutie van de bestaansonzekerheid en armoede in Brussel **in de toekomst**.

Op Europees niveau wordt overleg gepleegd over een basis van sociale rechten en een minimuminkomen (project European Minimum Income Network (EMIN^[184])) met de steun van het EAPN (European Anti-Poverty Network). De gevolgen van de Europese beslissingen inzake sociale rechten of minimuminkomen kunnen belangrijk zijn binnen de Belgische en gewestelijke context en kunnen een keerpunt vormen in de dekking en bescherming van de Brusselaars.

[184] Cf. website <https://emin-eu.net/>

DEEL IV

UITDAGINGEN VAN DE AUTOMATISERING EN POLITIEKE VOORUITZICHTEN INZAKE SOCIALE ONDERBESCHERMING

In dit rapport is de sociale onderbescherming in Brussel tot hier toe benaderd vanuit concrete situaties (Deel I), uitgaande van “sociale grondrechten” (Deel II) en via analyses van parcours van personen (Deel III). Dit laatste deel sluit die verkennende overzichten van de sociale onderbescherming in Brussel af door ze te toetsen aan de huidige uitdagingen inzake automatisering.

De automatisering van de gegevensuitwisseling en van de toekenning van de rechten wordt vaak voorgesteld als een concreet middel om de sociale onderbescherming te bestrijden, omdat ze het bureaucratische proces vereenvoudigt en de personen heel wat formaliteiten bespaart. Ons onderzoek van de situatie van Brusselaars die reeds in bestaansonzekerheid en sociale onderbescherming leven, wijst veeleer op een hogere complexiteit en op nieuwe of soms grotere remmen die de toegang tot de rechten nog meer bemoeilijken dan pakweg 20 of 30 jaar geleden.

De gegevens over personen in België worden intensief gedeeld via de Kruispunt van de sociale zekerheid (KSZ). Ze worden in de vorm van stromen steeds sneller en alsmat vaker uitgewisseld tussen instanties van de sociale zekerheid.

Dit deel schetst de contouren van de automatisering in het algemeen en gaat dieper in op de uitdagingen en de potentiële impact ervan in termen van effectiviteit van de rechten en sociale onderbescherming. Wat doet de automatisering van de overdracht van gegevens met personen? Gaat die gepaard met een automatisering van de toegang tot sociale rechten? Hier wordt een aantal vaststellingen van de betrokken personen toegelicht.

Onder het laatste punt richten de betreffende personen en alle betrokken actoren een aantal aanbevelingen aan de beleidsverantwoordelijken. Op basis van de Synthese van de rondetafelgesprekken (5de katern van het Brussels armoederapport) kunnen die nieuwe aanbevelingen worden aangevuld en kan met de aanwezige actoren het debat worden aangegaan om grondiger overleg te plegen over de operationele vooruitzichten. Die kunnen dan mogelijks leiden tot acties om de non take-up en de sociale onderbescherming aan te pakken.

A. AUTOMATISERING EN UITDAGINGEN VAN DE AUTOMATISERING

Tijdens de gesprekken werd de automatisering van de sociale rechten vaak geassocieerd met de automatisering van de overdracht van gegevens. Daarom komen beide punten in dit deel aan bod. Beide types automatisering mogen dan wel bijdragen tot de potentiële effectiviteit van de rechten, de automatische overdracht van gegevens kan personen en hun rechten ook schade toebrengen.

VERSCHILLENDE VORMEN VAN AUTOMATISERING VAN DE SOCIALE RECHTEN

Hoe kunnen we de automatisering van de rechten definiëren? Het Steunpunt tot bestrijding van de armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting heeft in een nota uit 2013, verschillende vormen geïdentificeerd: “*Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de Federale Staat*”^[185].

“*Zoals gezegd is de meest zuivere vorm van automatisering de automatische opening van een recht. De overheid onderzoekt ambtshalve of de voorwaarden om het recht te openen zijn vervuld, zonder voorafgaandelijke vraag van de potentieel rechthebbende. In bepaalde gevallen kan de overheid haar onderzoek volledig afronden en de persoon dus onmiddellijk toekennen waar hij/zij recht op heeft. In andere gevallen moet de overheid toch nog extra informatie opvragen.*” (Steunpunt tot bestrijding van de armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013b)

Het gaat om de automatische toekenning voor een deel van de begunstigden van de verhoogde tegemoetkoming in functie van hun socio-administratief statuut.

“*Dit brengt ons tot de volgende vorm van automatisering. Een persoon wordt door de overheid(sdienst) geïdentificeerd als mogelijk rechthebbende. Vervolgens wordt de persoon in kwestie hiervan op de hoogte gebracht waarbij wordt gevraagd om bepaalde informatie over te maken om het dossier te kunnen onderzoeken.*” (Steunpunt tot bestrijding van de armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013b)

[185] Deze nota van 1 maart 2013 is opgesteld op verzoek van de begeleidingscommissie en komt er na het tweeverjaarsverslag 2012-2013, Sociale bescherming en armoede – Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie.

Het gaat bijvoorbeeld om de mutualiteiten, die hun aangeslotenen informeren over de verhoogde tegemoetkoming, of over de voorafgaande controle door de RVP of de personen in aanmerking komen voor de IGO. Die moet echter worden aangevraagd, daaraan zijn dus formaliteiten gekoppeld.

“Er zijn situaties waarbij de opening van het recht niet automatisch verloopt, maar wel de actualisering ervan. Van zodra een persoon gekend is door de bevoegde overheidsdienst worden wijzigingen in de situatie automatisch onderzocht en kunnen deze aanleiding geven tot wijzigingen in de beslissing het recht toe te kennen.” (Steunpunt tot bestrijding van de armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013b)

Het gaat hier bijvoorbeeld om instellingen die toegang hebben tot de gegevensstroom van de KSZ en die dan nagaan of de persoon al dan niet in aanmerking komt en dit dan ook aanpassen.

“Tot slot zijn er tal van mogelijkheden om de (aanvraag) procedures eenvoudiger te laten verlopen, om te vermijden dat burgers een heleboel informatie die al voorhanden is telkens opnieuw moeten aanleveren. In dit laatste geval is er geen sprake van automatisering. Maar toch zijn zulke initiatieven vermeldenswaardig, aangezien ze de drempel voor het bekomen van een recht aanzienlijk kunnen verlagen. (Steunpunt tot bestrijding van de armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013b)

De vereenvoudiging is een absolute voorwaarde voor een automatisering van de sociale rechten. En in die zin maakt de vereenvoudiging van de procedures en van de aanvragen deel uit van het automatiseringsproces van de rechten en zou ze de toepassing en effectiviteit van de rechten concreet vergemakkelijken. De overdracht van informatie via de KSZ is een hefboom om een recht toe te kennen en het risico op sociale onderbescherming te vermijden, die nauw samenhangt met de aanvraagprocedures (formaliteiten, termijnen, ...). Door de gegevens te updaten en te vermijden dat de gebruikers een reeds gekende situatie opnieuw moeten bewijzen, zouden de personen heel wat administratieve formaliteiten worden bespaard en zou de toekenning makkelijker verlopen.

Bovendien zou de **automatische overdracht en update van gegevens**, bijvoorbeeld als gevolg van een adresverandering van een persoon (mutualiteiten na een verklaring van adresverandering bij de gemeente, ...), van de gezinssituatie of de schrapping van een recht, **ook kunnen vermijden dat** personen er genoeg van krijgen, geen toegang krijgen tot rechten of sociale rechten niet aanvragen. De **automatische herinschrijving** van een persoon (op een aanvraag, op een in de tijd beperkt recht, op wachtlijsten voor aanvragen, ...) is hier een interessante optie.

De **update van de meest recente gegevens en de verwerking ervan** moeten absolute voorrang krijgen. Enerzijds om te vermijden dat niet eensluidende gegevens een aanvraag kunnen blokkeren en anderzijds om ervoor te zorgen dat mensen niet van rechten worden uitgesloten of er geen toegang toe krijgen.

De instellingen van de sociale zekerheid in het algemeen en alle actoren die meewerken moeten sowieso **blijk geven**

van verantwoordelijkheidszin om de sociale rechten van personen die ervoor in aanmerking komen te vergemakkelijken en te activeren. En dit bijvoorbeeld via een automatische analyse van de socio-economische of socio-administratieve statuten van de personen. Verschillende betroffen instellingen beschikken over instrumenten aangezien er dagelijks heel wat informatie wordt uitgewisseld.

De **tijdige de automatisering** van de gegevensuitwisseling is **essentieel om de automatisering van de sociale rechten van personen te organiseren.** De gegevens moeten overal (in elke instelling) worden gevalideerd en kunnen steeds worden gebruikt (gewijzigd, geüpdatet):

- **vooraleer de persoon die aanvraagt:** een vorm van proactieve automatisering aangezien er sprake is van controle, anticipatie en opsporen van personen die in aanmerking komen door het vooraf overdragen van geldige gegevens;
- **terwijl de persoon zijn aanvraag indient:** het vereenvoudigen van de aanvragen door de onmiddellijke “bevestiging” van de gegevens, die overeenkomen met de criteria om in aanmerking te komen en die kunnen worden gevalideerd, zonder een hele reeks formaliteiten voor de personen;
- **nadat de persoon het recht heeft verkregen:** nagaan of de persoon nog steeds in aanmerking komt voor dit recht ondanks eventuele veranderingen in zijn situatie (om te vermijden dat achteraf onterecht betaalde bedragen worden teruggevorderd, ...) en hem eventueel een ander recht toekennen indien dit een impact heeft op het feit of hij al dan niet in aanmerking komt.

De automatisering van de gegevens verloopt grotendeels via de federale overheid maar via deze systemen worden de gegevens wel tot op het lokale niveau doorgestuurd. **Tussen federale instellingen** (cf. bijdrage van Solidaris aan Gekruiste blikken) **of op gewestelijk niveau** (cf. bijdrage van het ‘Forum Bruxelles contre les inégalités’ aan Gekruiste blikken) zouden nieuwe soorten uitwisseling van gegevens kunnen worden ontwikkeld. Deze gegevens **moeten worden beschermd** omdat de toegang tot alle individuele gegevens mogelijks gevolgen kan hebben voor de situatie van de personen (cf. bijdrage van Medimmigrant aan Gekruiste blikken).

DIGITALISERING EN AUTOMATISERING VAN DE OVERDRACHT VAN GEGEVENS

Het **automatisch kunnen toekennen van een recht** impliceert een digitalisering van de gegevens (gegevens invoeren, codes, categorieën van wetgeving, ...) vooraleer ze worden uitgewisseld. De digitalisering is een van de **doelstellingen van de overheidsdiensten: “E-gouvernement beoogt het ontwikkelen van de levering van diensten door de overheid, door maximaal gebruik te maken van de mogelijkheden geboden door de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën (ICT). De bedoeling is te komen tot een vermindering van het aantal in te vullen aangifteformulieren, een vermindering van het aantal momenten waarop de werkgevers en de werknemers door de instellingen van de sociale zekerheid worden aangesproken en, door een inkrimping van het aantal in te vullen rubrieken, tot**

een vermindering van de tijd die nodig is om de overblijvende aangifteformulieren in te vullen" (FOD Sociale zekerheid, 2016).

Behalve die digitalisering en vereenvoudiging, zouden volgens ons onderzoek, andere projecten zoals de meer immateriële vorm van brieven, een grotere impact kunnen hebben op de personen die reeds in bestaansonzekerheid of in armoede leven, omdat ze op het terrein sowieso een rem zijn voor de effectiviteit van de rechten.

Recente ontwikkelingen ondersteunen deze **tendens naar meer modernisering en vereenvoudiging op alle bevoegdheidsniveaus en tussen die niveaus onderling** (lokaal, regionaal, communautair, federaal). Op gewestelijk niveau is de **IRISbox**^[186] een onlangs opgericht online portaal, waarop de inwoners van de 19 Brusselse gemeenten en een tiental gewestelijke administraties, toegang krijgen tot meer dan 350 verschillende formulieren. Ook op federaal niveau wordt werk gemaakt van de informatisering van de Burgerlijke Stand via de **Databank Akten Burgerlijke Stand (DABS)**^[187], die de gegevens gecentraliseerd moet bijhouden. Bij dit project, waarvan het operationele en technische beheer in handen is van de FOD Binnenlandse Zaken, moeten de 589 Belgische gemeentelijke registers worden geïntegreerd.

De automatisering van de gegevens heeft betrekking op heel wat aspecten: complexe begrippen van de sociale wetgeving die in categorieën moeten worden vertaald in informaticasystemen, acties (bijvoorbeeld, de duizenden dagelijkse stromen), complexe informaticasystemen (programma's, operaties, updates, bescherming van gegevens, ...) en instellingen die verantwoordelijk zijn voor de toekenning van de sociale rechten van de personen. **De uitwisseling van gegevens en automatisering van de sociale rechten impliceren een zorgvuldige verwerking van de gegevens:** regelmatige updates, compatibele systemen, hack-bestendige systemen om de gegevensstroom tussen verantwoordelijke instellingen mogelijk te maken.

Voor de uitwisseling van gegevens heeft "België een tool ontwikkeld voor de overdracht en centralisatie van gegevens, de Kruispunt van de sociale zekerheid [188] (KSZ), een publieke instelling die onder de Federale Overheidsdienst 'Sociale Zekerheid' ressorteert. De belangrijkste opdracht van de KSZ is het organiseren van de uitwisseling van de sociale gegevens tussen de instellingen van de sociale zekerheid. Bij die sociale gegevens gaat het om **alle informatie die nodig is voor de toepassing van de sociale zekerheid.** De Kruispuntbank beheert dan ook **een netwerk waarbij zijn aangesloten: alle overheidsinstellingen**

van de sociale zekerheid, de dienst tegemoetkoming voor personen met een handicap, het Rijksregister van de natuurlijke personen, de diensten van de sociale inspectie, de mutualiteiten, de kinderbijslagkassen, de verzekeringsmaatschappijen 'arbeidsongevallen', sociale verzekeringskassen voor zelfstandigen, het Fonds voor bestaanszekerheid, de OCMW's, de pensioen- en solidariteitsinstellingen belast met de organisatie van de aanvullende pensioenen voor zowel de werknemers als de zelfstandigen. De KSZ bundelt niet alle sociale gegevens over de burgers. De Kruispuntbank staat vooral in voor de **coördinatie en de controle van de communicaties en is als het ware een **'kruispunt' voor alle informatie**" (Funck, 2014, pp. 73-74).**

De KSZ **houdt de gegevens bij van alle bij de sociale zekerheid bekende natuurlijke personen en die van de sociaal verzekerden via hun identificatienummer van de sociale zekerheid (INSZ).** In dat systeem zijn de persoonsgegevens beschermd. *"Een instelling die bij het netwerk is aangesloten heeft toegang tot de databanken van de andere instellingen van het netwerk. Er bestaat wel een primair en een secundair netwerk. Om de betrouwbaarheid van de gegevens te garanderen hebben niet alle instellingen toegang tot alle gegevens van natuurlijke personen"* (Funck, 2014, pp. 73-74).

De vzw Smals^[189] is in België een andere belangrijke speler op vlak van evolutie van gegevensuitwisseling. De vzw Smals is *"een gemeenschappelijke ICT-organisatie van Belgische overheidsdiensten in de sociale zekerheid, een vereniging van openbare instellingen van sociale zekerheid, van de sector van de gezondheidszorg en van overheidsdiensten die de opdracht heeft de actoren van de sociale sector, de gezondheidszorg en de overheid proactief en op duurzame wijze te ondersteunen en te begeleiden bij hun informatiebeheer, zodat zij aan hun gebruikers een effectieve en efficiënte dienstverlening kunnen verstrekken"* (Smals, 2014). Ze **beheert een zeer groot deel van de gegevens van de sociale zekerheid in België** en ontwikkelt grote **projecten tussen instellingen** via verschillende systemen van overdracht, programma's en digitale exploitatiesystemen die de gegevens verwerken voor verschillende instellingen van de sociale zekerheid.

Smals ontwikkelt tal van projecten. In haar activiteitenverslag 2015 vermeldt de vzw een aantal grote hangende projecten zoals bijvoorbeeld het *"online zetten van gedetailleerde gegevens over de arbeidsmarkt"* (Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming), een *"online kenniscentrum inzake kinderbijslag"* (Migratie FamiPedia),... **Verschiedende projecten inzake databeheer die de vzw heeft ontwikkeld gaan zelfs in de richting van een papierloze administratie** (Smals, 2015).

Een aantal projecten heeft rechtstreeks betrekking op personen die in bestaansonzekerheid of armoede leven, of die in bestaansonzekerheid kunnen terecht komen. Voorbeelden: de *"Informatie OCMW-beslissingen uitwisselbaar bij verhuis"* (Elektronisch Sociaal Verslag) moet het nieuwe OCMW

[186] "De identificatie voor de IRISbox verloopt op dezelfde manier als Tax-on-Web en IRISbox zet nu ook volop in op verschillende types navigatie-logica (zoeken per administratie, per type document, ...). Het past in de 'smart city' geweststrategie die het dagelijkse leven van de burgers wenst te verbeteren dankzij digitale technologie". (Nieuwsbrief, januari/februari 2017) Zie: <https://irisbox.irisnet.be/>

[187] "Door de oprichting van de DABS wordt niet geraakt aan de rol en taken van het Rijksregister als primaire authentieke bron inzake opslag en bijwerking van identiteitsgegevens ten aanzien van alle gebruikers van die gegevens" (Nieuwsbrief, januari/februari 2017)

[188] Voor een overzicht van de historiek van de oprichting van de KSZ, zie Arcq, E. (1991) La Banque-carrefour de la sécurité sociale et les interlocuteurs sociaux, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1991/10 (n° 1315)

[189] Smals is een vereniging zonder winstoogmerk. Haar leden zijn vooral overheidsinstellingen van de sociale zekerheid, de Kruispunt van de sociale zekerheid, de federale overheidsdiensten belast met de toepassing van de sociale zekerheid en de vereniging Egov.

helpen een beslissing te nemen^[190] op basis van een dossier met daarin 3 jaar informatie over vroegere beslissingen van het vorige OCMW en de motivering. Dit project van Smals streeft er o.m. naar de werklust in de OCMW's te verlichten: "Voor een maximum aan transparantie en een minimum aan werklust is geen enkele tussenkomst nodig bij het OCMW waar de informatie wordt opgevraagd." Andere projecten hebben rechtstreeks betrekking op de instellingen die dossiers beheren van personen die reeds in bestaansonzekerheid leven: "verfijning terugbetaling dringende medische zorg voor hulpbehoevenden" (Mutaties MediPrima), de "elektronische aanrekening voor doktersbezoek hulpbehoevenden" (Mediprima v2), "sociaal internet- en telefoontarief vlotter toegekend" (Archive-as-a service) (Smals, 2015).

Andere door Smals beheerde projecten hebben betrekking op personen die zich in situaties bevinden waarbij ze in de bestaansonzekerheid kunnen terechtkomen. Verschillende hebben betrekking op de werkloosheidsverzekering zoals het project waarbij "aangiften werkloosheid volledig elektronisch gaan" (DRS Hirundo^[191]), de "webservices voor gegevensstroom werkloosheid" (Webservice DRS IN/OUT^[192]), ... Maar er zijn ook projecten die te maken hebben met de gezondheidszorg of die helpen bij de regionalisering van bepaalde materies. Informatici van SMALS zijn ook actief bij instanties van de sociale zekerheid^[193] om hen bij te staan bij lopende projecten of bij de operationalisering van hervormingen.

Dit hoogtechnologische en complexe beheer zorgt voor een veel vlotter verkeer van gegevens van personen, de meeste instellingen van de sociale zekerheid vragen burgers en gebruikers dan ook om ICT te gebruiken voor het beheer van hun dossiers, ook via online "accounts". Dit kan echter een struikelblok zijn voor mensen die niet over het materiaal, een verbinding of de vaardigheden beschikken om dit dossier te beheren en met de eventuele veranderingen (website, interfaces, uit te voeren operaties, ...) om te gaan. Het kan zijn dat iemand ongewild zijn elektronisch dossier niet kan

beheren. De gevolgen van die evoluties op de personen en op de effectiviteit van hun rechten zijn niet enkel positief: "De expansie van de e-government heeft veel meer te maken met de bekommernis om het werk van de overheidsadministraties en sociale instellingen te rationaliseren, dan wel met die om de dienstverlening aan de uitkeringsgerechtigden en de toegang tot het recht te vergemakkelijken. Het verband tussen onlinedienst en persoonlijke account mag ons echter niet doen vergeten dat het openen van een account voor een dienst vanop afstand impliceert dat persoonsgegevens automatisch verwerkt worden en geregistreerd in een computerbestand dat door de bevoegde overheid wordt beheerd." (Koubi, 2013).

AUTOMATISERING VAN DE OVERDRACHT VAN GEGEVENS EN STRENGERE CONTROLE

Een OCMW kan automatisch bepaalde informatie ontvangen. Een reeds door Smals georganiseerd project bestond in het **organiseren van tal van elektronische stromen^[194] voor bepaalde OCMW's**. Het gaat dan bijvoorbeeld om **een verklaring** of **een stopzetting** van het leefloon (gegevens invoeren van een nieuw leefloon om voor een deel van het leefloon te kunnen worden terugbetaald door de POD Maatschappelijke Integratie, stopzetten van het leefloon, ...) maar ook om **het snel nakijken of de persoon in aanmerking komt** (versturen van het multifunctioneel attest, raadplegen van verschillende directories en kadasters). Sinds 2014 kunnen dankzij het programma Nova Prima extra controles worden uitgevoerd voor de POD Maatschappelijke Integratie. Dit gebeurt via webdiensten die verbonden zijn met gegevensbronnen bij de FOD Financiën, de RVA, Famifed, de directie Personen met een handicap, het Intermutualistisch College, het RIZIV, het RSVZ en de RVP "en dit om te voorkomen dat één persoon ten onrechte meerdere uitkeringen combineert. Het OCMW krijgt zo betrouwbare feedback over de aanvraag en krijgt automatisch een melding wanneer een dossier bijkomende aandacht vraagt (Smals, 2014, p. 29). Via de softwaretoepassing PrimaWeb kan het samenstellen en het beheer van hulpdossiers worden gegeneerd. Deze webtoepassing bevat een geïntegreerde workflow en rapportering voor het sociaal onderzoek, inclusief tal van online verificaties. Er zijn directe koppelingen met authentieke bronnen zoals het Rijksregister, het pensioenkadaster, de kadasters van onroerende eigendommen en gezinstoelagen. Sinds 2014 vinden de OCMW's er ook koppelingen naar het kadaster van personen met een handicap, Mediprima, het Omnio/ VT-statuut en het sociaal tarief voor gas en elektriciteit."

Deze mogelijkheden kunnen een **organisatorische impact hebben op de OCMW's**: "Er wordt, zo laat Smals weten, nog volop gewerkt aan rollenbeheer, zodat specifieke taken kunnen worden voorbehouden in functie van de specifieke werkorganisatie binnen het OCMW". Die veranderingen zorgen bovendien voor **aanzienlijke tijdswinst in de toekenning van een beslissing**

[190] Wanneer een burger die OCMW-steun geniet verhuist, moet in de nieuwe woonplaats het sociaal onderzoek opnieuw gebeuren en moeten nieuwe beslissingen worden genomen. Om hen hierbij te helpen, kunnen de medewerkers van het OCMW vanaf 2016 de beslissingen van andere OCMW's tijdens de jongste drie jaar raadplegen. Elementen die tot deze beslissingen hebben geleid, het soort hulp en de toegekende bedragen zijn hierbij eenvoudig consulteerbaar. De opvraging gebeurt via de webtoepassing PrimaWeb, of via een sectorspecifiek softwarepakket voor OCMW's met behulp van webservices. (Smals, 2015).

[191] "De aangifte van werkloosheid verloopt binnenkort volledig elektronisch. Sinds 2016 is de elektronische aangifte het enige toegelaten kanaal voor de aanvraag 'vergoedbaarheid', en vanaf 2017 voor de 'toelaatbaarheid'. Om een vlotte omschakeling te garanderen voor werkgevers en erkende sociale secretariaten werd de aangifte verder vereenvoudigd, door reeds gekende informatie vooraf in te vullen." (Smals, 2015, p. 18)

[192] "Het gaat gemiddeld om meer dan 8.000 elektronische aangiften van sociaal risico (ASR) per dag, met pieken tot liefst 180.000 ASR-aangiften per dag. In 2015 werden de systemen die de uitwisseling doen, omgeschakeld naar technologie van de nieuwe generatie: van gestructureerde boodschappen naar webservices." (Smals, 2015, p. 18)

[193] "De lidinstellingen kunnen via Smals snel en duurzaam beschikken over competente ICT-medewerkers. De 'shared services'-aanpak biedt belangrijke voordelen voor de uitbouw van gemeenschappelijke ICT-diensten op grote schaal, technische standaardisatie, het uitwisselen van expertise en 'best practices' en de flexibele inzet van mensen en middelen. (...)" (Smals, 2014, p. 5).

[194] De lijst van een deel van de elektronische stromen die toegankelijk zijn voor de OCMW's is o.a. opgenomen in de Omzendbrief betreffende de minimumvoorwaarden voor het sociaal onderzoek in het kader van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en in het kader van de maatschappelijke dienstverlening door de O.C.M.W.'s die overeenkomstig de bepalingen van de wet van 2 april 1965 door de Staat wordt terugbetaald. Zie: <http://www.ejustice.just.fgov.be>

en vermijden ook sociale fraude: *“Hulpbehoevende burgers krijgen zo sneller uitsluitel over hun dossier, terwijl anomalieën en pogingen tot sociale fraude worden vermeden.”* (Smals, 2014). Via dit programma kan **in theorie, en al naargelang de organisatie van het OCMW**, op het ogenblik van de afspraak met de sociaal assistent, de meeste informatie worden nagezien die als voorwaarde geldt om recht te hebben op sociale steun. **In de praktijk** blijkt uit terreinonderzoek dat de personen nog vaak formaliteiten moeten regelen en bewijzen moeten leveren van die beschikbare informatie. Smals ontwikkelt bovendien tools om **“sociale fraude te bestrijden”** via de invoering van een nieuwe overdracht van gegevens. Een aantal projecten die onder deze consultancy-activiteiten vallen, streven diezelfde doelstelling na en maken werk van problematieken zoals: *“gegevenskwaliteit, standaardisatie, auditstrategieën, integratie van gegevens uit meerdere bronnen en het vermijden van redundantie, waarbij verschillende opdrachten zijn uitgevoerd voor de RSZ en de RVA”* (Smals, 2014).

BESCHIKBAARHEID VAN DE INFORMATIE, FOUTEN BIJ DE INVOERING VAN GEGEVENS EN GEEN OVEREENSTEMMING

Ondanks verschillende uiterst gesofisticeerde programma's voor de uitwisseling van gegevens zoals Nova Prima, waarmee snel steeds meer dossiers kunnen worden verwerkt, moeten personen die sociale steun aanvragen vaak hun situatie bewijzen, zien ze de termijnen vooraleer ze een beslissing krijgen (toekenning of behoud) alsmäär langer worden en moeten ze nog steeds tal van formaliteiten vervullen. Daar zijn ongetwijfeld nog een aantal problemen inzake beschikbaarheid of overdracht van informatie tussen instellingen of diensten. In andere instellingen beschikt de actor aan het loket (die de persoon geen informatie kan geven) niet altijd over de informatie, terwijl een andere dienst die wel heeft.

Concrete problemen kunnen zich ook voordoen **wanneer de beschikbare gegevens over een persoon** tussen instellingen verschillen. Deze verschillen kunnen leiden tot een niet-overeenstemming en mogelijk de toekenning van een recht of dienst tijdelijk blokkeren. Oorzaken daarvan zijn bijvoorbeeld fouten bij het invoeren van gegevens door een van de actoren (naam, statuut, ...), het niet-invoeren van gegevens (nog niet behandeld), het niet updaten, een update die nog op een automatische controle wacht en waarbij een verandering van situatie wordt geregistreerd terwijl daar geen sprake van is. Bij die problemen kan het bijvoorbeeld gaan om aangiften van sociale risico's (ogenblik van de aangifte, codes, gegevens, ...), fouten bij de data met betrekking tot de periodes van verzekeraarbaarheid (ziekte, periode van werkloosheid, ...), fouten met betrekking tot de burgerlijke staat (scheiding, huwelijk, geboorte, verblijfstitel, ...) of een adreswijziging, fouten bij de socio-administratieve statuten (daarmee verbonden codes), ...

Er kan ook sprake zijn van **update in non-realtime**. Op het ogenblik dat de persoon een aanvraag doet, is de informatie nog niet geactualiseerd. Daardoor is de toekenning niet mogelijk, waardoor de persoon moet wachten of niets kan

doen om zijn aanvraag vooruit te helpen en het dossier op te volgen.

FELLERE EN MEER GEAUTOMATISEERDE STRIJD TEGEN DE SOCIALE FRAUDE

De bestrijding van sociale fraude is de dag van vandaag essentieel. Bij bepaalde vormen van fraude gaat het al lang niet meer om individuele fraude (valse informatie, valse documenten, valse verklaringen, vrijwillige vergetelheden) maar om heuse georganiseerde systemen.

Uit een studie die is besteld door de POD Maatschappelijke Integratie blijkt het volgende *“Indien het aantal vastgestelde fraudegevallen wordt vergeleken met het gemiddeld aantal begunstigden van de OCMW's die hebben geantwoord op deze vraag, bedraagt het fraudepercentage **4,6 % voor het leefloon, 4,6 % voor het equivalent Leefloon en 1,7 % voor de medische hulp** (POD Maatschappelijke Integratie, 2013).*

Sociale fraude bestaat dus maar lijkt eerder sporadisch voor te komen. Sociale fraude bestaat maar in veel minder mate dan fiscale fraude. We moeten een **onderscheid maken tussen verschillende types sociale fraude**. Ten eerste is er het **onopzettelijk verzuim van informatie geven**, zo kan bijvoorbeeld het niet-aangeven van een wijziging van een bepaalde situatie bij personen die in bestaansonzekerheid leven leiden tot sancties met ernstige gevolgen. Heel vaak heeft de persoon die wijziging te goeder trouw niet gemeld. De wijziging kan te maken hebben met de activiteit of het statuut van een ander lid van het gezin. De persoon kan vergeten zijn de wijziging te melden, niet de tijd hebben gehad dat te doen, of lichamelijk of geestelijk er niet toe in staat zijn. De terugvordering van onterecht betaalde bedragen die daar het gevolg van is, kan, rekening houdend met de sowieso reeds precaire situatie, buitensporig zijn. Er bestaan daarnaast tal van andere soorten van onopzettelijke fraude (door fouten, het niet-begrijpen of niet-ontvangen van een brief, ...), fraude van geringere omvang (waarbij het om een miniem voordeel of bedrag gaat). **Sociale fraudes zijn divers en net zo wisselend als de wetgeving.**

Ondanks het geringe aantal gevallen van sociale fraude vanwege de uitkeringsgerechtigden, stellen de actoren een **veralgemeende strengere controle** vast, in de hand gewerkt door de automatisering van de gegevens. De interne controle binnen elke instelling van de sociale zekerheid (aankoop van digitale systemen voor het invoeren van gegevens en voor onmiddellijke controles, inspectiecellen, automatische en latere controles, ...) gebeurt strenger, net zoals de **externe**, o.a. via de uitbreiding van de Sociale Inlichtingen -en Opsporingsdienst (SIOD) met een *“Meldpunt voor eerlijke concurrentie”*, waar (via een online platform) melding kan worden gemaakt van sociale fraude (fraude bij uitkeringen, samenwoning, zwartwerk, probleem van vergoeding en oneerlijke concurrentie). Deze strengere controle gaat samen met een uitbreiding van de

technische controlecapaciteiten van de inspectiediensten^[195], die dan weer gepaard gaat met strengere administratieve sancties en de invordering van onterecht betaalde bedragen.

RECHTEN INZAKE STROMEN VAN GEGEVENSUITWISSELING

Bij bovenvermelde projecten kunnen vragen worden gesteld bij **de uiteindelijke bedoeling van het gebruik van de gegevens van personen**. Omwille van het voorwerp zelf van het verslag, konden op basis van de terreinenquête meer gebreken worden gedocumenteerd dan positieve effecten (cf. infra). Voor een aantal personen en actoren kunnen de vele uitwisselingen een bron zijn van blokkering van dossiers, of van uiterst complexe fouten die voor de actoren moeilijk te corrigeren zijn (termijnen, begrip, rectificatie, nieuwe bewijzen voorleggen, ...).

Maar ook al zijn die weinig bekend, toch bestaan er ook in België op verschillende bevoegdheidsniveaus **rechten voor personen** inzake uitwisseling van gegevensstromen tussen instellingen van de sociale zekerheid. De **Wet inzake eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van de persoonsgegevens** voorziet in een **recht op informatie**, een **recht om vragen te stellen** aan al wie verantwoordelijk is voor de verwerking van de gegevens, een **recht op rechtstreekse en onrechtstreekse toegang**, een **recht op rechtzetting** en een **recht op verzet**. Bovendien bestaat er ook een **“recht om niet te worden onderworpen aan een geautomatiseerde besluitvorming”**.^[196]

De **informatieplicht** die ook aan bod komt in het (cf. Deel I) heeft betrekking op alle actoren van de instellingen van de sociale zekerheid. Die rechten zijn weinig bekend en moeilijk uit te oefenen. Het Belgische systeem van de sociale zekerheid, de sociale rechten en het systeem van het beheer van gegevens zijn voor de uitoefening van de rechten op zich reeds complex om te begrijpen.

“DEMATERIALISERING” EN TOEGANG TOT DE PLAATS, INFORMATIE EN OPVOLGING VAN HET DOSSIER

De digitalisering en automatisering van de gegevens hebben geleid tot **verschillende types van dematerialisering binnen de overheidsdiensten**. De digitalisering van gegevens wordt vaak voorgesteld als een verbetering en een bewijs van efficiëntie en moderniteit maar heeft ook tot een grondige

hervorming van de overheidsdiensten geleid. Tegelijk zorgen deze veranderingen ook voor een grotere kloof tussen de personen die in aanmerking komen en de overheidsdiensten. Vandaag **raakt een deel van de personen en actoren er niet meer aan uit, weten ze niet welke dienst ze moeten contacteren, beschikken ze niet meer over documenten (bewijzen, dossiers, ...) en slagen ze er niet meer in de verantwoordelijke van het dossier te contacteren**. Om een deel van de gebruikers evenwel de kans te geven hun rechten uit te oefenen, moeten die terecht kunnen bij een loket, een gesprekspartner of een persoon die over de nodige informatie over het dossier beschikt en die de wetgeving kent. De klassieke loketten met de dossiers die door beheerders worden beheerd bestaan al lang niet meer. Mensen moeten zich richten tot een **“front desk”** of een **“informatiedesk”**, waar de actoren over beperkte informatie beschikken (heel weinig elementen over het hangende dossier of de hangende procedure) en hen op het verkeerde been kunnen zetten. Aan die eerstelijnsloketten is het urenlang aanschuiven, zonder dat men zeker is een antwoord te krijgen.

Een **verhuis van een instelling van de sociale zekerheid, sluiting van antennes** (beperking ervan) hebben wel degelijk een impact op het regionale netwerk. De toegang van de personen wordt ook beperkt door de geringere **openingsuren** (minder mogelijkheden om een afspraak te maken als gevolg van specifieke modaliteiten^[197]), een verplaatsing of een schrapping van **brievenbussen** (algemene, per actor). De **loketten** worden soms volledig **geschrapt**. Personen zijn dan ook verplicht een **elektronische aanvraag te doen en te bellen** zonder dat ze daarom een antwoord krijgen of het bewijs dat ze een recht of informatie hebben aangevraagd. Wanneer de eerste verplichte stap een oproep via een **oproepnummer** is, kan de persoon een bezetton te horen krijgen of een automatisch antwoord, dat hem de taal en verschillende opties voorstelt (die niet altijd aansluiten bij de vraag of bij het probleem), of hem voorstelt later terug te bellen. Op de **websites** is het soms heel moeilijk een emailadres te vinden om met de instelling contact op te nemen. Is dit wel het geval, dan dienen er complexe en verplichte rubrieken te worden ingevuld (meer dan een twintigtal verschillende velden, beperkt aantal tekens om het probleem toe te lichten, technische problemen online of bij de verzending).

Ook al blijft het vaak mogelijk om naar het loket te gaan, toch leiden deze “dematerialisering” en nieuwe organisatorische modaliteiten tot een **oopenstapeling van toegangsniveaus**. Deze verhoging van de contactniveaus beperkt bijgevolg de mogelijkheden om informatie en sociale rechten toe te kennen (locaties, communicaties, documenten, ...) en vergroot de kloof tussen burger en overheidsdiensten.

Deze **“dematerialisering”** in het kader van een vereenvoudiging die de efficiëntie van de overdracht van informatie verhoogt, maken de situaties er nochtans complexer op. Dankzij de talrijke technologische evoluties zijn heel wat **documenten voortaan elektronisch, worden ze niet langer opgestuurd** naar de persoon of zijn ze **niet meer beschikbaar**

[195] “De sociale inspectiediensten van de RSZ, RVA, FOD Sociale Zekerheid en FOD WASO kruisen informatie uit meerdere databanken om gerichter te werk te gaan. Dit heeft het succes van controles op het terrein al merkbaar verbeterd. De directie risicobeheer (DRB) van de RSZ investeert bovendien in nieuwe werkwijzen dankzij “predictive analytics” (datamining) en netwerkanalyse, om aanwijzingen van mogelijke fraude veel vroeger te detecteren en de return-op-investering van beter gerichte controles te garanderen” (Smals, 2015).

[196] In het kader van de eerbiediging van het privéleven en de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen, is verdere informatie beschikbaar op de website: <http://www.belgium.be>

[197] Enkel met de persoon die verantwoordelijk is voor het dossier, of via internet, telefoon, ...

in papierversie. Personen kunnen minder makkelijk hun **dossier opvolgen** of zijn **minder gewapend om aan de verschillende loketten duidelijk te maken wat er gebeurt**. De instellingen moedigen mensen aan om hun accounts of dossiers online aan te maken, waarbij het er in feite op aankomt dat ze soms zelf een deel van het dossier gaan beheren. Bij het aanmaken van die dossiers stemmen de gebruikers automatisch in met de voorwaarden (uit gewoonte, omdat ze geen keuze hebben, ...), die ze niet altijd hebben gelezen of begrepen. Die veranderingen hebben ook als gevolg dat personen die een aanvraag indienen **steeds minder bewijzen in handen hebben van hun formaliteiten omdat de antwoorden mondeling worden gegeven** (via telefoon, aan het loket, geen antwoord, automatisch antwoord, ...). In geval van fouten van personen, instellingen van de sociale zekerheid of andere actoren zoals werkgevers of sociale secretariaten (verkeerd ingevulde formulieren, foute invoering van gegevens over de situatie, ...) of bij geautomatiseerde procedures (gegevensstroom), moet de persoon zijn situatie opnieuw bewijzen.

De digitalisering van de gegevens die als een vereenvoudiging en een vooruitgang wordt voorgesteld, kan soms een manier zijn om **de meest kwetsbaren op een afstand te houden**. Mensen worden er vaak toe aangezet internet te gebruiken en hun dossiers online te beheren. Verschillende instellingen van de sociale zekerheid voeren belangrijke veranderingen uit aan de aanvraagprocedures of aan het beheer van hun gegevens. Bepaalde instellingen stellen een online beheer van de dossiers voor, of verplichten dat. Heel wat mensen **zijn evenwel niet vertrouwd met informatica** (gebruik van het materiaal, programma's, interfaces, ...) **of internet** (browsers, oplossen van verbindingsproblemen, ...) hebben **geen internetverbinding** of beschikken niet **over recente computers**. Anderen hebben dan weer niet **de middelen om hun programma's te updaten** (downloaden van updates, antivirus programma's, ...) **of zullen makkelijker fouten maken en hun dossier op langere termijn niet kunnen beheren**.

In 2015 beschikte **een vijfde van de Brusselse huishoudens niet over een internetverbinding** (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2016). Zo heeft bijna een vijfde van de Brusselse gezinnen geen toegang tot een deel van de beschikbare informatie en aanvragen online. Deze wijzigingen vergroten de moeilijkheden voor een deel van de Brusselaars en vergroten de digitale kloof (Koubi, 2013). **Die verplichting om vlot met de ICT-uitrustingen te kunnen omgaan geldt voor alle betrokkenen: de burgers, actoren, medewerkers of werkgevers**.

Nog los van het intussen wijdverspreide gebruik van ICT **wijzigt** deze groeiende kloof de aard van de contacten en de **mogelijkheden op contacten tussen gebruikers en actoren** maar ook tussen actoren onderling (adviseurs, verantwoordelijken, sociaal assistenten, coaches, ...). Afstandelijke en minder frequente contacten zijn **een extra rem op de effectiviteit van de rechten**. Die distantiëring vertaalt zich ook in **een toename van het aantal tussenpersonen en in meer tijd die personen besteden** om informatie via internet op te zoeken (via de FAQ, de helpdesk, de loketten, telefoon). De persoon presteert zelf een aantal diensten (gegevens invoeren, raadplegen, verrichtingen, ...) en moet zijn dossier beheersen (code, paswoord onthouden en hergebruiken,

procedure beheersen). Deze distantiëring impliceert ook **kosten**: kosten om te bellen en terug te bellen, onzichtbare kosten, bijkomende kosten.

Deze tendensen wijzen op een grotere **individualisering van de problemen tegenover de sociale risico's** (Castel, 2008) en van de **responsabilisering van de personen die er soms alleen voor staan** (voor het scherm, aan telefoon of aan het loket) en die zonder het zelf te willen, verantwoordelijk zijn voor iets wat aan hun aandacht ontsnapt, wat ze niet weten en uiteindelijk voor hun situatie van sociale onderbescherming.

B. VASTSTELLINGEN EN AANBEVELINGEN OP HET TERREIN OVER HET VERBAND TUSSEN DE VERWERKING VAN DE GEGEVENS EN DE EFFECTIVITEIT VAN DE SOCIALE RECHTEN

Op basis van onze enquête kunnen we stellen dat alle actoren en personen voorstander zijn van een proactieve automatisering van de sociale rechten op alle bevoegdheidsniveaus.

Bij de manier waarop die automatische overdracht van gegevens in de praktijk gebeurt, worden wel vraagtekens geplaatst en komt wat kritiek. De automatisering van de gegevensoverdracht en de oprichting van een systeem voor de massale verzending van stromen tussen instellingen van de sociale zekerheid vereist menselijke controle en analyse. Volgens een aantal actoren ondermijnt het administratieve werk dat voortvloeit uit de complexe wetgeving, uit de vele uitwisselingen van gegevens en uit de controles, de informatieplicht die door tijdsgebrek een onmogelijke opgave wordt. Bovendien beïnvloedt de toegang tot een groot aantal gegevens de relatie tussen de actoren en de personen.

Vooraleer de rechten worden geautomatiseerd of automatisch worden toegekend, dient eerst de toegang tot aanvragen van uitkeringen te worden vergemakkelijkt en de reglementering te worden vereenvoudigd.

“De formaliteiten voor de sociaal verzekerden zijn zo ingewikkeld, dat mochten ze al oplossingen vinden om deze reglementering veel minder complex te maken en voetnoten, dus uitzonderingen op uitzonderingen, enzovoort uit te vinden ... Mochten ze al de formaliteiten en regelgeving op zich wat vergemakkelijken, dan zou dat alles vergemakkelijken.”

Bij het uitblijven van een vereenvoudiging van de reglementering moet *“een groot vangnet ernaast worden voorzien om mensen te helpen, en vooral zij die niet over de kennis en middelen beschikken, om hen te helpen toch rechten te verkrijgen waarop ze recht hebben.”* Er is geen (ander) middel.

GEBREK AAN CONTROLES

De gegevens die afkomstig zijn van de sociale zekerheid of andere (FOD Financiën) kunnen soms foutief zijn. Voor de persoon is het uiterst moeilijk een fout van een instelling aan te tonen. Daaruit blijkt de asymmetrie tussen de instelling en het individu (cf. deel III).

Voor heel wat actoren is er bij de wijze van automatisering een gebrek aan controle op de persoonsgegevens. Controles zijn nodig om zekerheid te hebben over de situatie van de persoon en om het socio-administratieve statuut op te volgen.

– *Via de KSZ zouden ze heel wat informatie kunnen verkrijgen. Als ze zien dat ze niet alles via de inlichtingenfiches verkrijgen, zouden ze misschien proactiever kunnen zijn en activeren via de RSZ of via een andere instelling om te controleren. Ook daar vind ik dat er een gebrek aan automatisering van de instellingen is t.o.v. andere instellingen.*

– *Zij [de mutualiteit] zou proactiever kunnen zijn en de RSZ of de KSZ kunnen contacteren “tiens, voor die persoon neem ik contact op met de RSZ of de werkloosheidskas, ...” omdat het een zoekactivator is.*

Het **soort taal dat in de brieven wordt gebruikt zorgt ervoor dat personen moeite hebben** om inzicht te krijgen in hun situatie, om te begrijpen wat er gebeurt of wat wordt gevraagd. De automatisering van de gegevensoverdracht en van de communicatiemiddelen van de instellingen van de sociale zekerheid kan de maatschappelijke dienstverlening ontmenselijken. *“Een instelling die door de digitalisering is ontmenselijkt: ook de standaard opgestelde ‘kennisgevingen’ (administratieve brieven) die automatisch worden opgesteld geven die indruk. ... In technische termen uitgedrukt is de kans groot dat de ontvanger dit bericht van verandering niet zal begrijpen, waardoor hij schrik zal krijgen dat er een probleem is.”* (Dubois, 2015) Ook de sanctiebeslissingen worden gedeeltelijk per automatische brief meegedeeld. In die gevallen stellen de actoren voor om de personen de gegevens te bezorgen van de instellingen waarmee ze contact kunnen opnemen om een andere vorm van steun aan te vragen of beroep aan te tekenen.

PARADOXEN

Het lijkt paradoxaal dat het aantal attesten en bewijzen dat van de personen wordt gevraagd toeneemt naarmate ook het volume aan informatie dat tussen de instellingen over de persoon rondgaat toeneemt en rekening houdend met de snelheid waarmee die informatie wordt geraadpleegd. De actoren hebben duidelijk gemaakt dat ze **weinig begrip hebben** voor de formaliteiten die van de personen worden gevraagd en verwacht, terwijl die informatie voor de instelling van de sociale zekerheid beschikbaar is of zou kunnen zijn.

Uiteindelijk is de automatisering voor de gebruiker nu eens een voordeel, dan weer een nadeel.

Nee, ik word veeleer geconfronteerd met de moeilijkheid om een puzzel te moeten samenleggen. Als we het aantal personen die in bestaansonzekerheid leven bekijken, het aantal diensten die errond draaien. Het is ongelooflijk, ongelooflijk, en er is niemand die wat dan ook centraliseert.

Niemand luistert naar elkaar, dus die persoon moet naar punt A gaan, een deel documenten gaan halen, naar punt B een deel documenten gaan halen, naar punt C ... Dit is een voltijdse job! Of in tegendeel, elke stroom is een stukje van de puzzel, een puzzel die moeilijk opnieuw samen te leggen is.

Bepaalde actoren wijzen op een **gebrek aan coördinatie tussen instellingen van de sociale bescherming** in het voordeel van de gebruiker. De actoren zijn verdeeld, een aantal meent dat de formaliteiten de autonomie van de personen bevordert. Een aantal anderen vindt dat het barrières en remmen zijn.

SNELLE AUTOMATISERING IN GEVAL VAN BEPERKINGEN

Bepaalde instellingen en actoren staan erom bekend actiever te zijn in het opsporen van fraude dan van rechten, via het gebruik van de KSZ. Een van de actoren wees erop hoe snel informatie of rechten worden geschrapd in het nadeel van de gebruiker, wat in schril contrast staat met de trage verwerking wanneer een recht wordt aangevraagd. Een van de actoren stelde dat de automatisering sneller werkt wanneer rechten worden beperkt.

MENSENLEVEN VS. ADMINISTRatieve CATEGORIEËN

De **reglementen, procedures en formulieren** sluiten heel vaak niet aan bij de situatie van de personen. Opvallend is ook de **moeilijkheid om de IT-systemen aan te passen** aan de steeds complexere wetgeving, en codes, scenario's en categorieën daaraan, en aan de vaak veel complexere levens van de personen aan te passen. Hoe meer mogelijkheden er zijn in termen van rechten (beperkingen, voorwaarden, afwijkingen), hoe meer codes en scenario's er mogelijk zijn. De standaardisering van de categorieën sluit bepaalde personen uit van hun rechten, de levenssituaties sluiten echter niet altijd aan bij de vooropgestelde modellen.

Door de automatisering van de gegevens en het uniformiseren van de formulieren kan heel wat tijd worden bespaard, ook al kan het invoeren van de formulieren door de instelling (om te voldoen aan de verplichtingen inzake terugbetaling of betaling) tijd in beslag nemen. **De termijnen van de levenssituaties, van hun veranderingen sluiten echter niet altijd aan bij de termijnen van de administratie.** De overdracht van gegevens op zich kunnen al een argument zijn om een termijn te rechtvaardigen. Men vertelt de gebruiker *“dat hij zal moeten wachten tot de Kruispuntbank een verandering heeft geregistreerd”*.

MENSELIJK WERK VAN CONTROLE VAN DE GEGEVENS EN RELATIES TUSSEN BURGERS EN OVERHEIDSDIENSTEN

Voor bepaalde sociale rechten moet **een zeer gering aantal werknemers** verschillende duizenden elektronische stromen beheren. Deze stromen nemen constant toe en zijn de facto niet controleerbaar. Actoren hebben niet altijd de **tijd om ze na te zien** (ook niet in andere systemen) of om ze te analyseren, om na te gaan of de persoon voor een recht of een ander recht in aanmerking komt, of het invoeren van de gegevens correct is verlopen bijvoorbeeld.

Bij de **vereenvoudiging van de toekenning van een recht** (zoals de IGO, de verhoogde kinderbijslag, de verminderingen voor personen met een handicap, ...) vereisen de **modaliteiten voor deze automatische controle soms nog enkele menselijke handelingen** (het recht aanvragen en een formulier invullen, nagaan of de persoon in aanmerking komt, de wet interpreteren, ...) **en het recht wordt niet automatisch geactiveerd**.

Volgens bepaalde actoren is **automatiseren** niet altijd een goed idee **omdat automatisering gelijk staat met een vorm van standaardisering** en de **onmogelijkheid om rekening te houden met bepaalde moeilijkheden** in de levenssituaties (personen die niet willen zeggen of niet kunnen zeggen wat ze doormaken, die niet over de mogelijkheden beschikken om het uit te spreken, ...).

Automatisering mag zich niet in de plaats stellen van de opdrachten van de overheidssdienst. Volgens een actor moeten we *"ons hoeden voor een al te beperkende aanpak: geactiveerde rechten = goed beleid"*.

AUTOMATISERING EN SOCIAAL WERK

De automatisch verkregen informatie staat niet gelijk met **de praktijken van maatschappelijk werk**. Het sociaal onderzoek, het bestuderen van de behoeftes en de verplaatsing nemen meer tijd in beslag en de menselijke relatie telt tijdens het gesprek. Dankzij de automatisering wordt tijd uitgespaard maar ze heeft ook een impact op de organisatie van de diensten (soorten taken) en op de zin van het maatschappelijk werk. De formalisering van de procedures houdt geen rekening met de menselijke factor en wordt harder toegepast op kwetsbare personen in complexe situaties.

Op vlak van **beroepsgeheim** hebben bepaalde actoren het soms moeilijk met de informatie die tussen collega's (tussen het onthaal, de sociaal assistenten en de hiërarchie) of tussen instanties (stromen die er niet zouden mogen zijn, ...) circuleert.^[198]

De tijdelijke en definitieve uitsluitingen van de werkloosheid hebben **de stromen** van personen naar de OCMW's **gewijzigd**. Personen die in het verleden nooit uitkeringsgerechtigd zijn geweest moeten beroep doen op het OCMW van hun gemeente (cf. deel III). Motieven van uitsluitingen kunnen echter worden gebruikt als motief van weigering van sociale steun (niet ter beschikking staan om te werken bijvoorbeeld). Alles hangt af van het beleid van het OCMW en van de maatschappelijk assistent.

De 19 Brusselse OCMW's beschikken niet over dezelfde software (invoeren van de aanvragen, verwerking van de dossiers, ...) ook al wordt momenteel werk gemaakt van een harmonisering via de verplichtingen om terugbetalingen te krijgen van de POD Maatschappelijke Integratie.

Door de standaardisering van de praktijken en de automatisering van de overdrachten kunnen de problemen van de personen soms niet meer worden gerechtvaardigd (gezondheid, alcohol, ...). Sommige mensen verbergen hun problemen en maatschappelijk werkers hebben soms wat tijd nodig om te begrijpen wat er gebeurt en om die te kunnen rechtvaardigen. In sommige situaties zijn de verplichtingen of verwachtingen van een voorgeschreven parcours disproportioneel. Voor sommige actoren moet een vorm van automatisering van de rechten van personen die met grote moeilijkheden kampen mogelijk zijn.

Volgens sommigen moet een snelle toegang tot de persoonsgegevens via de KSZ het mogelijk maken de personen onmiddellijk te informeren of ze al dan niet in aanmerking komen voor een recht, en dit vanuit alle locaties van de sociale zekerheid.

EEN AUTOMATISERING TEN DIENSTE VAN EEN STRENGERE CONTROLE

Volgens de actoren is er momenteel **een verstrenging aan de gang van de inspecties en controles van verschillende soorten uitkeringsgerechtigden** (voor de werkloosheids-, ziekte-, invaliditeitsverzekering en die voor personen met een handicap, ...). Bovendien menen de actoren dat bepaalde instellingen **een situatie extrapoleren op basis van individuele gegevens en dat ze rechten kunnen tegenhouden** van mensen, door te wijzen op een verandering die nochtans niet bestaat. Voor een aantal is de automatisering tenslotte **eerst en vooral een praktijk van controle** die *"gezinnen in vreselijke financiële situaties stort"*.

[198] Momenteel woedt er binnen het federale parlement een debat over het beroepsgeheim van de OCMW's. Het was overigens ook het thema van een colloquium van de Federatie van Brusselse OCMW's, waarbij de rechten en plichten van de OCMW's ter zake nogmaals werden herhaald.

CONCLUSIES

De automatisering en “dematerialisering” die momenteel aan de gang zijn, moeten gepaard gaan met een proces waarbij de actoren personen nauwkeurige en onmiddellijke informatie kunnen geven over de stand van zaken in hun dossiers. Ze mogen de termijnen niet verlengen of personen verplichten hun situatie te bewijzen, ondanks alle beschikbare informatie. We moeten **vermijden dat de “informatiesystemen over alle gegevens van de gezinnen, personen en hun statuten, de opening en afwikkeling van rechten niet bemoeilijken, wat al te vaak leidt tot een non take-up of een breuk in het parcours van de begunstigden”** (Warin, 2014).

Achter de uitgesproken vereenvoudiging van de automatisering gaan heel wat praktische moeilijkheden en een nieuwe complexificering van de toegang tot rechten van kwetsbare personen schuil, die ertoe kunnen leiden dat ze hun sociale rechten niet langer aanvragen. Zoals Koubi erop wijst *“zijn websites, portaalsites en persoonlijke digitale ruimtes een verplichte toegang tot steeds meer sociale rechten. In de praktijk blijken deze online diensten vaak zeer verschillend, onvolledig, niet geactualiseerd en onbegrijpelijk, terwijl heel wat gebruikers door de complexiteit van de procedures hun rechten niet langer aanvragen. In tegenstelling tot wat een uitgesproken intentie is, zelfs in de wet, zorgt e-government ervoor dat de sociale kloof gepaard gaat met een digitale kloof”* (Koubi, 2013).

Tot slot vermelden we het grote overheidsproject voor de KSZ (mits een verandering van de organieke wet) “geharmoniseerde sociale statuten – afgeleide rechten” (GSS). Dit project heeft als doel dat meer mensen hun rechten laten gelden door een bevordering van de automatische toekenning, vermindering van het aantal gebruikte statuten en een harmonisering van de toekenningsvoorwaarden en een administratieve vereenvoudiging^[199].

C. BOODSCHAPPEN OVER SOCIALE ONDERBESCHERMING VAN DE ONTMOETTE PERSONEN AAN DE BELEIDSMAKERS

Dit punt is een **samenvatting** van de boodschap van de actoren en de gesproken personen voor de politieke afgevaardigden. Het stelt het thema van de sociale onderbescherming aan de kaak en vermeldt te voeren acties. De **mogelijkheden** houden nu eens **direct verband met de sociale onderbescherming** en zijn dan weer **algemener** en bevestigen hiermee de nodige strijd tegen verarming en ongelijkheid.

Die eerste aanbevelingen moeten worden vergeleken met **bijdragen aan de Gekruiste blikken** (katern 3 van het Rapport). Ze worden aangevuld met een **openbaar debat tijdens de Rondetafel** in het Brussels Parlement voor een meer omvattende reflectie die voortvloeit uit het **proces van het Armoederapport in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest**, en op basis waarvan de **Synthese van de Rondetafel** (katern 5 van het Rapport) **wordt gepubliceerd**.

WELKE AANBEVELINGEN FORMULEREN DE MENSEN IN SITUATIES VAN SOCIALE ONDERBESCHERMING?

We hebben **mensen in situaties van sociale onderbescherming (26) gevraagd hervormingsideeën voor de politieke afgevaardigden voor te stellen**. Meestal hebben die mensen de vraag beantwoord (soms met wat schroom). Dit punt geeft een korte samenvatting van de voorstellen^[200].

Verscheidene algemene sociaal-economische maatregelen

De **herindividualisering van de sociale rechten** werd vermeld via de wens om meerdere uitkeringen te kunnen cumuleren bij de evaluatie van de gezinssituatie, de sociale enquête enzovoort.

Waarom zouden *“samenwonenden het tarief van alleenstaande niet behouden”*? Die cumulatiemogelijkheid zou mensen toelaten opnieuw samen te wonen en hun huur te betalen.

Andere mensen spraken zich uit ten gunste van de **universele uitkering** onder verschillende vormen. Er zou een gemeenschappelijke database voor alle uitkeringsgerechtigden moeten komen met het oog op een universele uitkering: *“Een gemeenschappelijke database voor alle uitkeringsgerechtigden, een universele uitkering”*. Verscheidene mensen stellen voor **een wet voor een universele uitkering af te kondigen**. Een andere stelt ook een **universeel ziekenfonds** voor. Sommigen verduidelijken voorstander te zijn van een **model van universele uitkering dat de sociale zekerheid in stand**

[199] Voor meer info zie : <https://www.ksz-bcss.fgov.be>

[200] Voor de leesbaarheid wordt de frequentie van de ideeën niet noodzakelijk gerespecteerd.

houdt: *“de mensen een minimum om te leven en een universele uitkering toekennen”*. Ze vinden dit een **concrete oplossing om sociale onderbescherming te bestrijden**.

Andere mensen vonden dat er moest worden *“gestopt met besparingsmaatregelen die tot armoede / bestaansonzekerheid leiden”* en *“dat een eind moet worden gemaakt aan het neoliberale systeem en zijn ideologie die de mensen kapot maakt”*. Een ander pleit voor het *“verlaten van de schuldcirkel die tot besparing en de beperking van de rechten van de mensen leidt”*.

Daarnaast was er een **reflectie over proactieve praktijken die nuttig en nodig zouden zijn** voor elk recht of elke dienstverlening. Er moeten dus professionele praktijken worden ingesteld ten gunste van de toekenning, ten gunste van de betrokkenen.

Wat de algemene sociale hulp betreft

De diensten moeten veel meer luisteren naar de mensen en de toekenning van de rechten echt mogelijk maken. Sommigen benadrukten dat de sociale hulp niet mag worden geschrapt.

Meerdere mensen in een situatie van sociale onderbescherming vinden dat **de maatschappelijk werkers van de OCMW's en daarbuiten beter moeten worden opgeleid** zodat ze de juiste informatie en gepaste hulp geven. Voorts moeten **alle andere instanties die betrokken zijn bij bijstand aan personen worden opgeleid** om te voorkomen dat alle druk wordt uitgeoefend op de OCMW's, de laatste reddingsboei van de mensen.

De diensten die sociale hulp verlenen, zouden over meer financiële middelen moeten beschikken. Verder **moeten ook verenigingen die mensen hulp bieden, worden ondersteund**. Openbare en privé-diensten worden erkend in hun rol bij de toekenning van rechten.

De **informatie moet beter worden meegedeeld** via de organisatie van informatievergaderingen, de bedeling van brochures enzovoort. De informatie moet **beter beschikbaar, maar ook duidelijk en transparant zijn**.

Wat meer bepaald de OCMW's betreft, vonden de mensen dat **de voorwaarde van een “officieel” adres voor het leefloon moet worden geschrapt**, alsook **de macht van het comité van het OCMW dat onvoldoende professionele ervaring heeft met de sociale problematieken**. Het lijkt abnormaal dat een comité (samengesteld uit bijvoorbeeld ingenieurs, verzekeraar, bankbedienenden of huisartsen, die niet noodzakelijk de toegepaste bekwaamheden inzake sociale realiteiten van kansarmoede en armoede of van maatschappelijk werk hebben) **kunnen oordelen over de persoon en zijn “herinschakelingsproject” of het de macht heeft om na onderzoek van het dossier al dan niet sociale hulp toe te kennen** (te snel of te algemeen beoordeeld).

Huisvesting

Een persoon stelde voor om **de huurmarkt te reguleren** en een middel in te stellen om de **“indexatie van de huurprijzen te blokkeren”** om de constante stijging te beperken die zwaar weegt op de mensen.

Verder moet **“mensen de mogelijkheid worden geboden een sociale woning te krijgen”**.

Ook de *“toekenning van een huisvestingscheque”* aan mensen met onvoldoende middelen werd voorgesteld.

Mensen onderwijzen, hun rechten leren

Verscheidene mensen vinden **dat burgers tijdens hun schoolloopbaan hun sociale rechten moeten leren**.

Dit voorstel kwam ook tot uiting onder andere vormen, zoals **“mensen hun rechten beter leren kennen”**, “meer activiteiten en opleidingen inzake rechten creëren”, “sensibiliseren” voor de problematiek via “campagnes”, informatie over de rechten verspreiden” en “sensibiliseren voor de aanpak van kansarmen”.

Voorkomen dat de actoren de gebruikers beoordelen wanneer ze een aanvraag indienen

Verscheidene mensen **wensen dat er een einde komt aan de negatieve beschouwingen en oordelen over mensen die informatie of rechten komen vragen**.

Het moet ook mogelijk zijn hulp te vragen **zonder er “arm uit te zien”, zonder te moeten voldoen aan de uitleg die de actoren of de instellingen schijnen te verwachten. Elke burger moet bij zijn vraag om hulp of informatie legitiem kunnen zijn en worden erkend in zijn recht**.

Het **vertrouwensklimaat** wordt **soms verbroken** tussen actoren en de betrokkenen die bang zijn of het beu zijn om te worden verdacht (zaken te verstoppen, na te laten, te liegen, te frauderen enzovoort).

Psychologische hulp

Er is een **toegankelijke psychologische begeleiding** nodig om een eventuele depressie op te sporen. Het idee van een *“begeleidingsschrift”* wordt voorgesteld om *“de persoon te helpen ruimte-tijd opnieuw te structureren”*. Er is nood aan **meer “steungroepen” of “praat- en hulpgroepen”**.

Opnieuw het lot in eigen handen kunnen nemen

Een dakloze heeft **het recht gevraagd zijn papieren terug te krijgen**, die anderen bewaren om te voorkomen dat hij ze verliest (SIS-kaart, identiteitskaart, rijbewijs enzovoort). Deze vraag kadert de moeilijkheid van het afbakenen van grenzen in een hulprelatie, die des te moeilijker is wanneer mensen een ambivalente houding hebben tegenover de hulp en die soms geen hulp (meer) willen.

Het aanbod aan sociale restaurants uitbreiden

Een lang traject afleggen voor voedselhulp kan moeilijk zijn, voor één van de personen: *“Er moeten meer sociale restaurants komen, want er zijn geen in sommige wijken”*.

Strijd tegen de sociale onderbescherming

Er moet aandacht zijn voor het thema van de sociale onderbescherming en de non take-up, **werkgroepen moeten worden opgericht om praktische oplossingen te vinden** voor de toegankelijkheid van de sociale middelen.

Dat de politieke afgevaardigden zich bewust worden van de leefomstandigheden van de mensen

Heel veel mensen in situaties van sociale onderbescherming vragen dat de politieke afgevaardigden de **leefomstandigheden in kansarmoede aan den lijve zouden ondervinden**: *“zich rekenschap zouden geven”, “op het terrein zouden komen”, “de armoede zelf zouden vaststellen”* of nog **om een jaar lang de leefomstandigheden in armoede, in kansarmoede zouden ondervinden**. Naast de gewenste bewustwording vragen de mensen ook dat ze mensen in armoede **ontmoeten, maar ook naar hun eisen luisteren**, dat ze meer naar de bevolking luisteren. Verder zouden politici meer rechten moeten geven aan vrouwen en zich menselijker moeten gedragen.

Een persoon benadrukte ook het contrast tussen leefomstandigheden van onze afgevaardigden en die van haar. Ze stelde de verspilling van overheidsgeld aan de kaak, alsook het “gebrek aan bewustzijn” van de leefomstandigheden van mensen in nood bij de politieke afgevaardigden.

WELKE AANBEVELINGEN FORMULEREN DE ACTOREN?

We hebben de actoren (68) gevraagd twee hervormingen voor te stellen in de strijd tegen de sociale onderbescherming. Dit punt is een samenvatting van de woorden van de actoren.

De formaliteiten, de procedures, de reglementering enzovoort moeten absoluut worden vereenvoudigd

De actoren zijn unaniem over een aanbeveling voor de politieke afgevaardigden, die vaak als eerste voorstel wordt gekozen: het is absoluut nodig **“de formaliteiten te vergemakkelijken om uitkeringen aan te vragen”**. Om te beginnen moeten **“de documenten, de taal, de regels”** worden vereenvoudigd en moeten dus **“alle administratieve formaliteiten worden vereenvoudigd”**.

Niet enkel de formaliteiten, maar ook de **toekenningsvoorwaarden** moeten worden vereenvoudigd. De actoren vinden dat de *“toegang in het algemeen moet worden vergemakkelijkt”,* dat *“de toegangsvoorwaarden eenvoudiger moeten”,* dat *“de toekenning van de rechten op het niveau van de voorwaarden, maar ook van de formaliteiten”* moet worden vereenvoudigd.

Het is nodig om het **proces te herzien** en **“te vermijden dat mensen die al vernederd zijn door wat hen overkomt (verlies van auto, loonbeslag enzovoort) documenten moeten invullen die hun situatie bewijzen, terwijl die informatie gekend is”**.

De actoren vinden vaak dat er iets moet worden gedaan op **het vlak van de wetgeving en de administraties**: *“de wetten moeten eenvoudiger”,* of *“de sociale rechten moeten eenvoudiger”* en *“werken aan de vereenvoudiging van de wetgeving en de administratie”*.

De reglementering en de procedures op zich zijn essentieel voor effectieve sociale rechten. Verscheidene actoren hebben gevraagd *“de administratieve formaliteiten zoveel mogelijk te vereenvoudigen”,* om *“al die (te zware) administratieve formaliteiten te voorkomen”* voor de mensen, maar ook om *“de reglementering en de automatisering van de procedures te vereenvoudigen”* omdat die de toekenning soms moeilijker maken (zie hoger). De **uitsluiting uit de rechten gaat samen met de stijgende administratieve complexiteit, en dus moet “het aantal administratieve regels worden verminderd met het oog op sociale integratie en om sociale uitsluiting door die administratieve regels te voorkomen”**.

Een actor heeft benadrukt dat die **vereenvoudiging met en voor de gebruikers, maar ook met en voor de actoren moet worden bedacht**.

Hoewel de complexiteit als een feit wordt aanvaard, is de begeleiding van de mensen in die complexiteit een prioriteit wanneer *“mensen meer hulp moeten krijgen om hun rechten te verkrijgen”*. Een andere manier om het te stellen, is dat **“ervoor gezorgd moet worden dat de eisen voor de gebruikers worden gemilderd omdat ze er niet meer wijs uit geraken”**.

Ook een **vereenvoudiging van het hele toekenningsstelsel** werd door velen aangehaald: *“vereenvoudig ajb de administratie, vereenvoudig de toekenningsregels, maak de zaken niet ingewikkeld, maar eenvoudiger en verminder vooral het aantal actoren”*.

Meer bepaald in het kader van de werkloosheidsverzekering, *“zouden de maatregelen inzake het behoud van de rechten als deeltijds werknemer moeten worden veranderd”*. Verder zou het ook nodig zijn om **“de middelen te verhogen voor het OCMW en elke instantie die sociale bescherming biedt”** en voorts, ook voor de OCMW's, om *“de territoriale bevoegdheidsprocedures te vereenvoudigen (daklozen)”*.

De **vereenvoudiging gaat samen met de informatieplicht**. Die in grote mate aangehaalde en gedeelde aanbevelingen sluiten aan bij de vaststellingen van dit rapport (zie delen I & III) en de obstakels die voor bijna elke bestudeerde basisprestatie werden vermeld (zie deel II).

De middelen van de overheid, sociale diensten en verenigingen verhogen en het statuut van de maatschappelijk werker en de openbare actor herwaarderen

“Er moet meer worden geïnvesteerd in de sociale zekerheid”.

De twee maatregelen die het vaakst worden aangeraden in het kader van die belangrijke aanbeveling zijn: **meer middelen voor de diensten en instellingen die in het domein van de sociale bescherming werken en meer personeel**.

De middelen moeten het mogelijk maken om **“meer personeel aan te werven”** en de **“kwaliteit van het sociaal werk te verbeteren”**, want **“meer personeel in de instellingen betekent dat de dossiers sneller kunnen worden behandeld”**. Er moet **“meer personeel zijn voor kwalitatief werk, dat wil zeggen een betere analyse van de rechten van de mensen”**. Voorts moet **“het werkkader worden verbeterd via een betere verloning”**.

Er moeten meer middelen zijn om **“een grotere beschikbaarheid van de maatschappelijk werkers te garanderen”** en meer **“tijd te geven aan de maatschappelijk werkers”** om te werken. Sommigen vinden dat ze niet meer de mogelijkheid hebben om hun opdrachten correct uit te voeren. Ze hebben onvoldoende **tijd om de dossiers te behandelen en op te volgen** (aantal te verwerken dossiers, verwerking via computer, input, formaliteiten voor de opvolging enzovoort) en ze hebben **meer tijd nodig om de mensen te helpen** aangezien de administratieve regularisaties, de stabilisering van de situaties, de toekenning van de rechten enzovoort steeds meer tijd in beslag nemen.

De aanbevelingen hebben niet enkel betrekking op de impact van het gebrek aan middelen en tijd van de maatschappelijk werkers, het is in het algemeen ook nodig om **“alle actoren van de sociale zekerheid meer werkmiddelen”** te geven.

Een actor vindt vooral dat **“de middelen moeten worden verbeterd van de buurtdiensten die direct in contact staat met kansarme mensen”** en **“dat het aantal sociale eerstelijnsdiensten moet worden verhoogd”**.

Er wordt meer bepaald gezegd dat **de OCMW's moeten worden gefinancierd**, **“meer middelen moeten krijgen en dat er meer maatschappelijk werkers in dienst moeten worden genomen voor een optimale begeleiding van de geholpen personen”**.

Het systeem van sociale bescherming versterken en verbeteren

Een groot deel van de actoren vindt het belangrijk om **“ons sociale-veiligheidsstelsel te handhaven en te versterken”** en in het bijzonder bijvoorbeeld om **“de bijdrage tot de sociale-zekerheidskassen te verhogen”**.

Deze versterking vereist **“minder voorwaarden”** en stemt in dat opzicht overeen met de voorstellen voor vereenvoudiging. Andere actoren vinden dat **“de sociale rechten individueel moeten worden”**, of dat er nog andere mogelijkheden zijn, zoals **“de verhoging van de inkomensgrens om in aanmerking te komen”** en dus het **“verlagen van de toegangsdrempels”**.

Er zijn voorstellen die de sociale zekerheid hertekenen, zoals deze om de **“voorwaarden voor sociale rechtvaardigheid te herzien via een herverdeling van de inkomens** (meer bepaald hogere belasting voor hoge inkomens), die tot een betere dienstverlening zou leiden”.

De inkomens verhogen, een universele uitkering creëren

In termen van inkomens drukken de actoren de nood uit om **“de sociale minima te verhogen”** en “rekening te houden met de netto-inkomens van de werknemers”.

Anderen steunen de idee van een **“universele uitkering en een universele verzekerbaarheid voor iedereen!”**. De universele uitkering werd meermaals vermeld. De uitsluiting uit de rechten is een argument dat wordt gebruikt voor de instelling van een **“universele uitkering omdat het belachelijk is, mensen worden uitgesloten, sancties, ze gaan naar het OCMW en ook daar worden ze soms uitgesloten, worden ze niet aanvaard”**.

De bijstand aan personen, sociale actie en sociale interventie herzien

Wat de diensten voor sociale bescherming betreft, moeten **het werk en de werkorganisatie in de diensten intern worden verbeterd**, maar moet er ook voor worden gezorgd **dat de “organisaties samenwerken”**, **“moet het werken in netwerk en overleg tussen deze diensten worden ontwikkeld”**.

Verder moeten **de algemene en gespecialiseerde sociale diensten en de actoren van de sociale bescherming in ruime zin met elkaar in contact worden gebracht**: **“betere samenwerking tussen de sociale en de andere actoren bevorderen”**.

Er moet **sneller worden gehandeld** en **“situaties moeten vroeger worden opgespoord om ze zo snel mogelijk op te lossen”**, **“de mogelijkheden van een directe opvang moeten worden verbeterd”**. De actoren dreigen in de toekomst steeds vaker met uiterst dringende en alarmerende situaties te worden geconfronteerd (geen inkomen, geen statuut, verlies van woning, geen ziekenfonds enzovoort), die niet systematisch snel kunnen worden opgevolgd. Het is in elk geval belangrijk om de valstrik van een verdere automatische doorverwijzing te voorkomen.

Voorts moet beter kunnen worden **gehandeld**. Gelet op de talrijke bestaande obstakels voor de toegang tot de sociale rechten moet **“het aantal en de kwaliteit van de begeleidingsdiensten worden verbeterd”**. De begeleiding helpt vaak administratief in orde te zijn en zijn rechten te verkrijgen (uitleg, vertaling, hulp bij het invullen van de documenten, de formaliteiten en de opvolging enzovoort). Er is nood aan een **“betere diagnose van de situatie van de mensen en aan aangepaste hulpdiensten”**, **de hulpactie loopt via de analyse van de situatie van de persoon**.

Het is belangrijk om **“de eenmaking van de praktijken in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest na te streven”** door bijvoorbeeld **“de professionele automatisen, de sectorale en administratieve categorieën te hervormen”**, de **“diensten te harmoniseren”**. Ook de commercialiseringspraktijken van de

sociale bescherming moeten worden gecontroleerd: *“Er zou minder verschil moeten zijn tussen de ziekenfondsen, die openbare instanties zijn die worden geprivatiseerd en de verzekerde moet shoppen”.*

De manier waarop gegevens worden overgedragen, vormt ook een prioriteit en er moet worden gestreefd naar **“meer transparantie, meer samenwerking, meer overdracht van gegevens en gebruik van die programma’s”**, de teams moeten worden uitgerust met *“computertools voor een betere kwaliteit”, “de mogelijkheid moet worden gegeven om bepaalde aanvragen sneller in te voeren”.*

Een van de vaststellingen is ook dat het sociaal werk en **het sociaal beleid van de overheid in vraag moeten worden gesteld en geëvalueerd moet worden vanuit de diensten (of het netwerk van de diensten).**

In een klimaat van achterdocht is het belangrijk *“wantrouwen om te vormen tot vertrouwen, de actoren de tijd en de vrijheid te laten te beslissen welke vorm de hulp zal aannemen”.* Kortom, *“er moet worden uitgegaan van wat mensen zeggen en zelf doen als dat niet overeenstemt met de arbeidscategorieën, met de administratieve categorieën enzovoort.”* om op gepaste en relevante manier te kunnen helpen.

Een actor vindt dat de **politieke dimensie** (lees de politieke inmenging in) van de instellingen via de samenstelling van de raad van bestuur, de directie enzovoort, **moet worden verminderd** om de acties relevanter te maken.

Verscheidene actoren benadrukken dat **“kansarme mensen niets moet worden verweten”**, *“dat er niet meer mag worden bespaard in de sociale sector”* en **“dat rekening moet worden gehouden met de mensen, niet met de economie, kortom, dat de mensen op de eerste plaats moeten worden gezet”.**

Een idee is om preventief *“aan bepaalde (niet-sociale) sleuteldiensten te vragen te controleren of de personen in aanmerking komen (zoals de bijvoorbeeld de CLB’s, …)”.*

De informatiestromen automatiseren en sociale rechten automatisch toekennen

De actoren waren verder sterke voorstanders van de *“automatische toekenning van rechten wanneer de persoon daar recht op heeft”*, de vragen **hebben betrekking op de automatisering van de rechten en van de uiteenlopende hulp.**

Er is nood aan *“meer automatische toekenning van rechten met respect voor de privacy”.*

Het gaat erom de **“informatiestromen tussen de diensten te ontwikkelen om de sociale rechten te doen gelden”**, *“informatie uit te wisselen zonder een ‘jacht op fraudeurs’, maar om toegang te verlenen tot de rechten”* en ook om *“de informatie te harmoniseren en te centraliseren om automatische rechten mogelijk te maken”.*

De actoren zijn **verdeeld tussen pleiten voor een selectieve automatisering:** *“ervoor zorgen dat de rechten in bepaalde situaties automatisch zijn”* **of voor een onvoorwaardelijke automatisering voor iedereen.**

Informatie ontwikkelen en verspreiden en de kwaliteit van de informatie verbeteren

Er moet hard gewerkt worden aan de informatie en de persoon moet vervolgens individuele hulp krijgen. Daarom moeten *“informatiediensten worden opgericht en teams om de mensen te begeleiden, te oriënteren en hun opvolging aan te bieden”.*

Verscheidene actoren pleiten voor een **“verplichte verspreiding van informatie** over de sociale rechten door bijvoorbeeld tv-programma’s”, **“betere voorlichting van het publiek”**, maar ook voor een betere voorlichting van **“de maatschappelijk werkers”.**

Informatie en de betere kwaliteit van de verstrekte informatie is een prioriteit voor een deel van de actoren.

Er moet *“zoveel mogelijk informatie over het openen van rechten worden verspreid”*, *“een betere verspreiding zijn van de informatie over het aanbod”*, en men moet op de andere instellingen van de sociale zekerheid kunnen rekenen om meer informatie mee te delen en de kwaliteit ervan te verbeteren.

De **informatie die de instellingen delen en die online staat, moet voor nieuwe doelen worden gebruikt**, zoals bijvoorbeeld *“informatie hebben over werkgevers die al gefraudeerd hebben”.* De uitgewisselde informatie moet *“meer worden gebruikt ten gunste dan ten nadele van de gebruiker”* (zie hoger).

Sommige **kwetsbare groepen hebben een sterke behoefte aan relevante informatie:** **“zorgen voor de integratie van nieuwkomers (taalkennis en informatie over de wetten)”.**

Diverse noodzakelijke acties in verscheidene sectoren

Het is absoluut nodig om **“begeleidende structuren te bieden aan schoolverlaters”** en nog, voor de overgang bij het verlaten van de school moeten *“meer gestructureerde regelingen worden ingesteld”* zoals *“bepaalde diensten die in het kader van de Jeugdgarantie worden gesubsidieerd”.* Het gaat om de preventieve **“reactie en onmiddellijke opvang van jongeren voor ze de afhaken”.**

Er zijn talrijke vaststellingen hierover en een rode draad is dat er *“een logisch en coherent proces van sociale integratie moet bevorderd worden van jongeren die de school zonder diploma verlaten en van laaggeschoolde of ongeschoolde migranten”.*

Daarnaast werden nog andere ontwikkelingen in andere sectoren. Er is sprake van de **“creatie van een toegangssysteem tot justitie (zoals voor het ziekenfonds)”** en om **“meer alfabetiserings- en hulpdiensten aan te bieden”.**

Tot slot wordt voorgesteld om **“ervaringsdeskundigen op gemeentelijk niveau bij alle gemeentediensten te laten werken”.**

De opleiding van ALLE actoren verbeteren

Alle actoren in de sociale bescherming zouden “de sociale wetten moeten leren”. Voorts zou een **specifieke en gespecialiseerde opleiding moeten worden gegeven aan de “aangeworven personen” en aan het “onthaalspersoneel”.**

Er moeten acties worden gevoerd **in de “opleidingsscholen”.** Voorts moet **“de praktische opleiding van studenten maatschappelijk werkers” worden verbeterd.**

Administratieve en institutionele informatie goed verwerken.

Het is nodig om “inputfouten of automatische fouten te voorkomen”. Een **controle van de geldigheid van de input** van alle actoren uit de sociale bescherming: sociale secretariaten (tussenpersonen in de afgifte van attesten en documenten van werkgevers enzovoort) en andere privédiensten enzovoort **is essentieel.**

Huisvesting

De actoren hebben meerdere voorstellen inzake huisvesting geformuleerd: **“het sociale-huisvestingspark verhogen”**, maar ook **“de privéhuurmarkt reglementeren”** en een **“snellere toegang tot huisvesting via eigendom mogelijk maken”.** Ten opzichte van de “daklozen” zou er een **“gewestfonds moeten komen om te voorkomen dat men elkaar de bal doorspeelt in het kader van de territoriale bevoegdheden en dreigt zich niet met de mensen bezig te houden”.**

Jonge kinderjaren, onderwijs en opleiding

De noodzaak om financieel toegankelijke plaatsen te creëren in diverse kinderopvangstructuren (kinderopvang en andere) kwam ter sprake.

“Het onderwijs en de opleiding” van de burgers moeten worden **versterkt** en er moeten acties worden ontwikkeld om **“het gebrek aan oplossingen van de instellingen voor kansarme en laaggeschoolde mensen op te lossen. Er moet meer opleiding, alfabetisering en basisopleiding zijn”.**

Naast het aanleren van de sociale rechten op school (ook aanbevolen door de gebruikers), moeten jongeren **“leren hoe ze een budget beheren”.**

Werkgelegenheid

De actoren zijn van mening dat er echt moet worden **“geïnvesteed in duurzaam werk”**, dat **“meer echte banen moeten worden gecreëerd”** omdat de herschikkingen van de arbeidsmarkt en het ontstaan van het precariaat (zie Deel II) verregaande gevolgen hebben voor hun opdrachten die steeds meer worden gebouwd op een activeringsstelsel naar werk en opleiding toe.

Radicale wijziging van de focus

Een actor is van mening dat er een eind moet worden gemaakt aan het klimaat van verdachtmaking en dat het gedaan moet zijn met het **“aanvallen van kansarme personen en dat mensen met faciliteiten of die de hand boven het hoofd worden gehouden, moeten worden aangepakt”.**

Het economisch beleid moet zich op een andere pijler toespitsen. Zo vindt een van de actoren dat er wordt bespaard op de sociale rechten van de mensen:

“Het huidige beleid moet worden veranderd, want ook het beleid is onderworpen. Eigenlijk zijn de instellingen onderworpen aan het beleid en ik heb de indruk dat het geld misschien daar moet worden gezocht waar het is, daar waar men het nooit gaat zoeken. Het is tijd om de pogingen te staken om te besparen op de sociale rechten van de mensen”.

BIBLIOGRAFIE

RAPPORTEN, BOEKEN, ARTIKELS

- Andrade C. (2002) «The economics of Welfare participation and welfare stigma : A review», *Public Finance and Management*, vol. 2, n°2, 2002, pp. 294-333.
- Atelier des droits sociaux (2016) «Trajet de réintégration des travailleurs en incapacité de travail», *Info Santé* n° 167, Novembre 2016, Carine Vandevelde.
- Bargain O., Immervoll H. et Viitamäki H. (2010) *No Claim, No Pain: Measuring the Non-Take-up of Social Assistance Using Register Data*, Discussion Paper No. 5355, December 2010.
- Belfius (2016) *Financiële situatie van de Brusselse lokale besturen*, Budget 2016, Belfius, Brussel.
- Bernard N. (2016) *Politiques du logement en Région bruxelloise*, Bruylant., Groupe Larcier. S.A. 2016, Brussel.
- Berrat B. (2014) «Pourquoi en vient-on à renoncer à ses droits sociaux ? Le cas du non-recours aux droits et dispositifs liés au handicap» in *Accessibilité et non recours aux services publics*, Les politiques sociales 3 & 4 / 2014.
- BGHM (2014) Jaarverslag 2014. *Beheersverslag van de raad van bestuur betreffende de verrichtingen van het dienstjaar 2014*, Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij, Brussel.
- BGHM (2015) *Statistische inlichtingen*, Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij, Brussel.
- Bienfet J.-L. (2016) *Monitoring van de overdrachten werkloosheid-OCMW*, Federatie van de Brusselse OCMW's, Brussel.
- Bleus S. & Damien S. (2014) Personen zonder wettig verblijf, personen met een visum en Europeanen, in: Suijkerbuijk H. (Ed.) *Groenboek over de toegankelijkheid van de gezondheidszorg in België*. Kluwer, Waterloo, p. 43-66.
- Bouckaert N. & Schokkaert E. (2011) "Een eerste berekening van non-take-up gedrag bij leefloon", *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, vol. 53, nr. 4, p. 603-627.
- Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse en Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie), 2016, *Zoom op de gemeenten*.
- Bruxelles Formation (2015) ULYSSE 2015, 11^{ème} ENQUÊTE, *Étude du parcours des stagiaires sortant d'une formation qualifiante au cours de l'année 2013*. Bruxelles Formation, Service Études et Statistiques, Novembre 2015, Bruxelles.
- Bruxelles Formation (2016) *Rapport de progrès 2015*. Bruxelles Formation, Bruxelles.
- Carpentier, S. (2016) *Lost in Transition? Essays on the Socio-Economic Trajectories of Social Assistance Beneficiaries in Belgium*, Faculteit Sociale Wetenschappen, Antwerpen.
- Casman M.-T., Vranken J., Driessens K., Peeters L., Van Dijck L. & Waxweiler C. (2007) *Définition de normes pour un travail social de qualité dans les CPAS*. Universiteit Antwerpen – Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS)/universiteit de Liège-Instituut des Sciences Humaines et Sociales, SPP IS, Bruxelles.
- Castel R. (2008) «Qu'est-ce qu'être protégé ? La dimension socio-anthropologique de la protection sociale» in Guillemard, *Où va la protection sociale ?* Paris, Presses Universitaires de France, «Le Lien social», 2008, (pp. 101 à 117).
- Castel R. (2009) *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*, Seuil, coll. «La couleur des idées», 2009, 457 p.
- Clesse C.-E. (2015) *Droit du Travail*, Université Libre de Bruxelles, Syllabus BA 3.
- Danhier J., Jacobs D., Devleeshouwer P., Martin E., Alarcon-Henriquez A. (2014) Naar kwaliteitsscholen voor iedereen ? Analyse van de resultaten van het PISA 2012-onderzoek in Vlaanderen en in de Federatie Wallonië-Brussel. Koning Boudewijnstichting, Brussel.
- De Boyser K., Linchet S. & Van Dijck L. (2009) Onderzoek naar de OCMW-hulpverlening aan dak- en thuislozen. Een onderzoek in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie. Eindrapport, promotors: M.-T. Casman, D. Dierckx, J. Vranken (OASes, PSBH, Universiteit Antwerpen, Université de Liège), POD Maatschappelijke Integratie, Brussel.
- Declerck P. (2001) *Les Naufragés : avec les clochards de Paris*, collection «Terre Humaine», Plon, 2001.
- Degraef V. (2013) *Section CPAS de l'AVCB de la Région Bruxelles-Capitale, Recherche-Action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois*. Annexe et Rapport final, Février 2013, AVCB, Réseau MAG, Centre d'Etudes Sociologiques, Université Saint-Louis, Bruxelles.
- De Greef V. (2016a) *Droit au travail et troubles mentaux*. Bruxelles, La Charte, 2016.
- De Greef V. (2016b) *L'activation silencieuse des personnes partiellement inaptes au travail dans l'assurance chômage*. TSR 2016/2, 243
- De Kuysse N. (2016) «La face cachée de la fabrique des pauvres» in *Culture et Démocratie*, Analyse 2016/11.
- Deschamps I. & Colle E. (2014) Personen die niet meer in orde zijn met de mutualiteit, in : Suikerbuijk H. (Ed.) *Groenboek over de toegankelijkheid van de gezondheidszorg in België*, Kluwer, Waterloo, p. 103.
- Desmond M. (2016) «Liens jetables» in *Communications*, 98, 2016. Pauvretés, sous la direction de Nicolas Duvoux et Jacques Rodriguez.
- Dessouroux C., Bensliman R., Bernard N., De Laet S., Demonty F., Marissal P. & Surkyn J. (2016) «Huisvesting in brussel: diagnose en uitdagingen », in *Brussels Studies*, BSI synthesesnota, n° 99, juni 2016 www.brusselstudies.be
- Dion-Loye S. (1997) *Les pauvres et le droit*, Paris : Presses universitaires de France. Collection Que sais-je ?, 3254.
- Drieskens S. & Gisle L. (2015) Gezondheidsenquête 2013. Rapport III: *Gebruik van gezondheids- en welzijnsdiensten*. Wetenschappelijk Instituut voor Volksgezondheid, Brussel.
- Dubois V. (2015) *La vie au guichet. Administrer la misère*. Editions Point, Paris.
- Dumont D. (2012) «La responsabilisation des personnes sans emploi en question: Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale», la Charte.
- Eurofound (2015) *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

- Fierens J. (1992) *Droit et pauvreté — Droits de l'homme, sécurité sociale, aide sociale*, préface de François Rigaux, Bruylant, Bruxelles.
- Fortier I. (2010) Expérience des réformes et transformation de l'ethos de service public dans l'administration publique québécoise *Pyramides*, Revue du Centre d'Études et de Recherches en Administration Publique de l'Université Libre de Bruxelles, n°19, 2010/1.
- Franssen A., Driessens K., Depauw J., & Méhauwen L. (2016) Het Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie: een veralgemeenbaar begeleidingsinstrument in een participatiesamenleving? in Pannecoucke I., Lahaye W., Vranken J. & Van Rossem R. (Eds.) *Armoede in België. Jaarboek 2016*, Academia Press, Gent, pp. 251-270.
- Funck J.-F. (2014) *Droit de la sécurité sociale*, Groupe Larcier s.a., Bruxelles.
- Genard J.-L. (2007) Capacités et capacitation : une nouvelle orientation des politiques publiques ? Dans : Cantelli F. & Genard J.-L. (Eds.) *Action publique et subjectivité, Droit et société*, Maison des sciences de l'homme, L.G.D.J. numéro 46 Série Politique.
- Hernanz V., F. Malherbet & M. Pellizzari (2004) "Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 17, OECD Publishing : 48p. <http://dx.doi.org/10.1787/525815265414>
- Herscovici A. et al. (2010). *La limitation du droit à la carte médicale à l'elles : une régression en matière de prévention et d'accès aux soins de santé* geciteerd door het Steunpunt armoedebestrijding, 2014.
- Heylen V., Bollens J., Ceniccola P. & Vanheerswynghels A. (2009) «Potentiële stromen van gesanctioneerden naar de OCMW's», HIVA-METICES, Onderzoek in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie, september 2009.
- Hibou B. (2012) *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, coll. «Cahiers libres», 2012.
- Hubert H.-O. (2012) «Les fondamentaux: droits sociaux et questions sociologiques» in *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, Van Der Plancke, V. et al. (2012) Bruxelles: La Charte, p. 41-81 (Droit en mouvement).
- Human Rights Council (2016) *Impact of austerity measures on the enjoyment of human rights*, Thirty-first session, 2016. Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights on his mission to Greece, (A/HRC/31/60/Add.2) 29 February 2016.
- IMA (2016) *Atlas IMA-AIM*, online
- Kerr S. (1983) *Making ends meet : an investigation into the non-claiming of supplementary Pensions*, Bedford Square Presse, London, 1983.
- Koning Boudewijnstichting (1994) *Algemeen verslag over de armoede*, Koning Boudewijnstichting, Brussel.
- Koubi (2013) «Services en ligne et droits sociaux» in *Informations sociales, Gérer les droits sociaux* 2013/4, n°178 ;, pp. 44-51.
- la Strada (2015) Troisième dénombrement des personnes sans abri, sans logement et en logement inadéquat en Région de Bruxelles-Capitale. Le 6 novembre 2014. Steunpunt thuislozenzorg Brussel, Maart 2015, Brussel.
- Lekane C., Nevens D. et Zuinen. A. (2016) De informatieplicht in het kader van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen. *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid* ; 1/2016, pp. 125-156.
- Le Médiateur fédéral, Enquête 02, *Régularisation médicale, Le fonctionnement de la section 9ter de l'Office des étrangers*, le Médiateur fédéral, Bruxelles.
- Lochak D. (2008) (In)visibilité sociale, (in)visibilité juridique» in *La France invisible*, La Découverte Poche/Essais.
- Lochak D. (2014) «Intégrer ou exclure par la langue ? Réflexions sur les usages de la «maîtrise du français dans la législation et les politiques publiques» in *Les mots sont importants.net* – 1^{er} mars 2014.
- Malherbe A., Bernard N., Monnier B., Laurent L., De Decker P. & Heylen K. (2016) Hoe gaat het sociale huisvestingsbeleid om met de nieuwe maatschappelijke uitdagingen ? In Pannecoucke I., Lahaye W., Vranken J., Van Rossem R. (Eds.) *Armoede in België, jaarboek 2014*, Academia Press, Gent, p. 321-654.
- Martens Y. (2015) *Etude des sanctions dans l'assurance chômage, y compris les fins de droit et le non accès*, Collectif Solidarité Contre l'Exclusion ASBL, décembre 2015.
- Matsaganis M., Paulus A. & Sutherland H. (2008) *The take up of social benefits*. Research Note 5/2008, Social Situation Observatory, European Commission.
- Mazina D., Hercot D., Englert M., Verduyck P. & Deguerri M. (2017) *Gezondheidsindicatoren 2016 – Invaliditeit*. Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, Brussel.
- Méhauwen L., Depauw J., Franssen A. & Driessens K. (2015) *Het Geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. Een verkennend en evaluatief onderzoek in de Belgische OCMW's*, Onderzoek in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie, Karel De Grote Hogeschool –Expertisecentrum Krachtgericht Sociaal Werk & Université Saint-Louis, Centre d'études sociologiques.
- Martens Y. (2015) *Etude des sanctions dans l'assurance chômage y compris les fins de droit et le non accès*, Étude réalisée avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Secteur de la Culture, de la Jeunesse et de l'Éducation permanente, décembre 2015, Collectif Solidarité Contre l'Exclusion ASBL.
- Myria (2015) Focus: problematiek van de inschrijvingen en de ambtshalve schrapping, In Myria (Eds.), *Migratie in cijfers en rechten 2015*, Federaal migratiecentrum, Brussel, pp. 211-217.
- Myria (2016) *Migratie in Cijfers en in rechten*, Federaal migratiecentrum, Brussel.
- Nationale Bank van België (2015) Jaarlijks rapport over de overheidsfinanciën, Rapport 2015, p. 182
- Neven J.-F. (1998) *La Charte de l'assuré social : un outil méconnu au service de l'effectivité des droits sociaux*, Note en ligne sur le site du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- Noël L. & Luyten S. (2016) «Vrouwen, bestaansonzekerheid en armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Hoe het samenkomen van sociale relaties kan leiden tot situaties van

- bestaansonzekerheid bij vrouwen» in Pannecoucke I., Lahaye W., Vranken J. & Van Rossem R. (Eds.), *Armoede in België, Jaarboek 2016*, Academia Press, Gent, pp. 47-70.
- Observatiecentrum voor de huurprijzen (2016) *Observatiecentrum voor de huurprijzen: enquête 2015*, Gewestelijk Observatiecentrum voor de huisvesting, Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij, Brussel.
- Observatoire DEs NO n REcours aux Droits et Services – ODENORE (2010) *Le non-recours : définition et typologies*, Odenore, Juin 2010.
- Observatoire DEs NO n REcours aux Droits et Services – ODENORE (2012) *L'envers de la fraude sociale. Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, La découverte, Paris.
- Observatoire DEs NO n REcours aux Droits et Services – ODENORE (2016) *Non-recours à l'offre d'enseignement et de formation des jeunes de 15-24 ans en Fédération Wallonie-Bruxelles*, Rapport de recherche pour l'Observatoire de l'enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse (OEJAJ), Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles, Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE), Université Grenoble Alpes
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel (2015a) *Vrouwen, bestaansonzekerheid en armoede in het Brussels Gewest*. Thematisch katern van het Brussels Armoederapport 2014, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, Brussel.
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel (2015) *Vrouwen op de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, Brussel.
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel (2016) *Welzijnsbarometer 2016*, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, Brussel.
- Okbani N. et Warin P. (2012) «Le RSA : où sont les assistés ?» in Odenore (Observatoire des non-recours aux droits et services), *L'envers de la 'fraude sociale'. Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, La Découverte, coll. «Cahiers libres», 2012, p. 45-63
- Pacolet J. & De Wispelaere F. (2016) «De staat van de verzorgingsstaat in de EU anno 1992 en twintig jaar later», in *Belgisch tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 4^e TRIMESTRE 2015, HIVA Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving, KU Leuven, Leuven.
- Paugam (2013) *La disqualification sociale*. Presses Universitaires de France, Quadrige, 288p. Paris, 2013, 5^{ème} édition.
- POD Maatschappelijk Integratie (2013) *Studie met betrekking tot sociale fraude bij de OCMW's*, pwc, POD Maatschappelijke Integratie, Brussel.
- POD Maatschappelijk Integratie (2014) *Studie met betrekking tot sociale fraude bij de OCMW's*, pwc, POD Maatschappelijke Integratie, Brussel.
- Revil H. (2012) «La CMU : où sont les profiteurs ?» *L'envers de la fraude sociale*, Odenore, La Découverte, Paris, 2012.
- Roberfroid D., Dauvrin M. & Keygnaert I. (2015). Welke gezondheidszorg voor personen zonder wettig verblijf? (No. 257B), *Health Services Research (HSR)*. KCE, Brussel.
- Schepers W. & Nicaise I. (2014), "Het vel van de kei. Armoedetoets van de ingrepen van de regering-Di Rupo in de werkloosheidsverzekering". *De Gids op Maatschappelijk Gebied*. VZW Vormingscentrum ter Munk & Garant n°105, pp. 14-20.
- Schockaert I., Morissens A., Cincinnato S. & Nicaise I. (2012), *Armoede tussen de plooiën : aanvulligen en correcties op EUSILC voor verborgen groepen armen*, Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA), Onderzoek in het kader van het AGORA-onderzoeksprogramma van het Federaal Wetenschapsbeleid en op vraag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, HIVA, Belpo, Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor racisme bestrijding, Brussel.
- Simmel G. (1908) *Le pauvre*, Editions Allia, Paris, 2009 pour la traduction française.
- Slimbrouk A. (2012) *Réseau d'Accompagnateurs Psycho-Sociaux - RAPS Rapport de recherche Version finale*, Dossiers. SMES-B, Bruxelles.
- SMALS (2014) *Activiteitenverslag 2014*, 68p.
- SMALS (2015) *Activiteitenverslag 2015*, 35p.
- Spicker P. (1984) *Stigma and social welfare*. Croom Helm, Beckenham.
- Steenssens, K. (2013) "Onderbescherming en proactief handelen door OCMW's", in Lahaye, W., Pannecoucke, I., Vranken, J. et Van Rossem, R., *Armoede in België. Jaarboek 2013*, Leuven/La Haye, Acco, pp. 331-352, 2013.
- Steenssens K. (2014) «Proactief handelen als middel in de strijd tegen sociale onderbescherming. Een verkenning van de concepten en de huidige beleidscontext» in *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, vol.56 (1), pp. 21-43.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2009), *Verslag armoedebestrijding 2008-2009*, Deel I, Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Brussel.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013a) *Sociale bescherming en armoede*, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Brussel.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013b) *Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale staat*, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Brussel.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2014) *Rôle de la carte médicale et des maisons médicales dans l'accès aux soins des personnes pauvres et précarisées*, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Brussel.
- Stroobants V. (2014) *De ene samenwonende is de andere niet*, De Gids, april 2014.
- Suijkerbuijk H. (2014) *Groenboek over de toegankelijkheid van de gezondheidszorg in België*, Kluwer, Waterloo.
- Unia (2014) *Diversiteitsbarometer Huisvesting*, Unia, Brussel.
- Unia (2016) *Jaarverslag 2015 - cijfers*, Unia, Brussel.
- Unia (2016) *Jaarverslag 2015 – Samenleven op scherp*, Unia, Brussel.

Van Asbrouck (2015) «Sherwood. Quand les citoyens quittent la cité» in *Le JdJ, Le Journal du droit des Jeunes*, n°341, Janvier 2015.

Vancorenland S., Avalosse H. & Verniest, R. (2016) Situation financière et sociale des invalides. *MC informations* n°266.

Van Dooren G., Kuppens J., Druetz J., Struyven L. & Franssen A. (2012) *Sociale activering, tussen actief burgerschap en betaalde arbeid. Een verkennend onderzoek naar de praktijk van sociale activering in de Belgische OCMW's, HIVA – KULeuven, Louvain.*

van Oorschot, W. (1995) *Take it or leave it: a study of non-take-up of social security benefits*, Tilburg University Press, KUB, Tilburg.

van Oorschot W. & Math A. (1996) «La question du non-recours aux prestations sociales». In *Recherches et Prévisions*, n°43, mars 1996. Accès aux droits. Non recours aux prestations. Complexité. pp. 5-17.

Veinstein M. & Desmarez P. (dir.) (2015) *L'insertion professionnelle des sortants des formations DEI organisées par Bruxelles-Formation et ses partenaires*, METICES, Institut de sociologie, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles.

Vial B. (2010) *Mesurer le non recours : problème politique et question scientifique*, Mémoire, Sciences Po Grenoble, Grenoble.

Vignes M. (2015) La motilité dans les soins, in: Kaufmann V., Ravalet E. & Dupuit E. (Eds.) *Motilité et mobilité: mode d'emploi, Espaces, Mobilités et Sociétés*. Éditions Alphil- Presses universitaires suisses, Neuchâtel, pp. 61-76.

Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen (2011) *Dossier uithuiszetting van huurders*, 20 juli 2011: www.vlaams-netwerk-armoede-be

Vrijens F., Renard F., Camberlin C. et al. (2015) *De performantie van het Belgische gezondheidssysteem - Rapport 2015* (No. 259b), Health Services Research (HSR). KCE, RIZIV, WIV.

Warin P. (2009) Une approche de la pauvreté par le non recours aux droits sociaux in *Lien social et Politiques*, 61, Pauvreté, précarité : quels modes de régulation ? Printemps 2009, pages 137-146.

Warin P. (2010) Le non recours : définition et typologies, Document de travail n°1, Odenore (Observatoire des non-recours aux droits et services), *Working Paper* n°1, juin 2010.

Warin P. (2014) «Le non recours aux prestations sociales : quelle critique du ciblage ?» in *Accessibilité et non recours aux services publics* in *Les politiques sociales* 3 & 4/2014

Weller J.-M. (2007) «Fatigue ou épuisement ? La subjectivité de l'agent public face à l'épreuve du travail» in Genard, J.-L., & Cantelli, F. (2007). *Action publique et subjectivité*. LGDJ, Paris.

Zamora, D. & Van Mechelen, N. (2016) Herschikkingen in de sociale bijstand en de sociale zekerheid in België vanaf het begin van de 19e eeuw tot vandaag, in Pannecoucke, I., Lahaye, W., Vranken, J. & Van Rossem, R. (Eds.) *Armoede in België. Jaarboek 2016*, Academia Press, Gent, pp. 111-132.

ANDERE INFORMATIEBRONNEN DIE (REGELMATIG) WERDEN GECONSULTEERD

Regeerakkoorden (Federaal, Gewest)

Algemene beleidsverklaringen (GGC, Gewest, Federaal)

Sociaal Brussel <http://sociaalbrussel.be>

Parlbru www.parlbruparl.irisnet.be

Justbel www.ejustice.just.fgov.be

FOD Sociale Zekerheid www.socialsecurity.belgium.be

RVA www.rva.be

POD MI www.mi-is.be

BGHM www.slr.irisnet.be

De Kamer www.lachambre.be

Terra Laboris www.terralaboris.be

Atelier des Droits sociaux www.atelierdroitssociaux.be

DG HAN <http://handicap.belgium.be>

VSGB – Brulocalis www.brulocalis.be

RSVZ www.rsvz.be

KSZ [datawarehouse] www.ksz.fgov.be

SMALS www.smals.be

AIM [databank] <http://atlas.aim-ima.be>

RIZIV www.riziv.fgov.be

Actiris www.actiris.be

Bruxelles Formation www.bruxellesformation.be

VDAB <https://www.vdab.be/>

Diplomatie Belgium <http://diplomatie.belgium.be/nl>

ADDE www.adde.be

Point de contact/Meldpunt <https://pointdecontact.belgique.be/meldpunt>

Rechtenverkenner www.rechtenverkenner.be

IBSA.brussels <http://bisa.brussels>

PISA www.compareyourcountry.org/pisa/country/bel

COLLOQUIA

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 16 december 2014, Armoede en ineffectiviteit van rechten. Niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten.

FdSS Thierry la Fraude, la débrouille ou le profitariat, 29 septembre 2015 Fédération des CPAS bruxellois, 26 novembre 2015

Verslag van het colloquium *Handvest van de sociaal verzekerde. 20 jaar in 2015. Doelstellingen bereikt ? Wat daarna ?*, FOD Sociale Zekerheid

BIJLAGE: METHODOLOGIE

De ordonnantie van 20 juli 2006 betreffende het opstellen van het armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevat een procedure om de Brusselse overheidsactie in de strijd tegen bestaansonzekerheid, armoede en ongelijkheid te stimuleren. Door de noodzakelijke deelname van mensen die in bestaansonzekerheid en armoede leven, vormt de ordonnantie eveneens een methodologisch kader dat de basis legt voor de uitwerking van een kwalitatief thematisch kader. Er werd een gemeenschappelijke definitie van sociale onderbescherming voorgesteld aan alle personen die we ontmoet hebben en allen die bijgedragen hebben aan de Gekruiste Blikken.

KWALITATIEF LUIK

Zoals het een kwalitatieve enquête betaamt heeft dit rapport niet de ambitie om exhaustief of representatief te zijn. Op basis van de vaststellingen in deze enquête konden wel pistes en hypothesen worden geformuleerd. De waarnemingen uit het kwalitatief onderzoek worden verwerkt met administratieve en kwantitatieve gegevens. Deze talrijke vaststellingen geven ons inzichten over de redenen waarom mensen zich niet op hun sociale rechten beroepen of waarom ze sociaal onderbeschermd zijn.

VOORBEREIDENDE FASE (JULI 2015 – SEPTEMBER 2015)

In de voorbereidende fase vond een **kort literatuuronderzoek** plaats en hebben we met **meer dan twintig personen** gesproken : eerstelijnsinterveniënten op het terrein, dienstverantwoordelijken en academici. **Vijfentwintig personen hebben zich bereid verklaard deel te nemen aan verkennende gesprekken :**

Philippe Warin (Odenore – Observatoire DEs NOon REcours aux Droits et Services), Ides Nicaise (HIVA - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving), Françoise De Boe (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting), Jacques Fierens (Université de Namur), Nursen Gunduz et Carine Vandeveld (Atelier des Droits sociaux), Brigitte Paternostre (Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie), Christine Mahy (Réseau Wallon de lutte contre la pauvreté), Annette Perdaens (la Strada), Philippe Defeyt (Institut pour un Développement Durable), Martin Wagener (la Strada), Bernadette Schaek (aDAS, Association de Défense des Allocataires Sociaux), Marie-Thérèse Casman (Université de Liège), Judith Lopes Cardozo (Infor Droits), Betty Nicaise (Fédération van de Bicommunautaire Maatschappelijke Diensten), Nicolas Bernard (Facultés Universitaires Saint-Louis), Vanessa De Greef (Université Libre de Bruxelles), Bart Peeters (Brussels Platform Armoede), Elke Vandermeersch (Belgian Anti-Poverty Network), Christelle Trifaux (Service Droits des Jeunes), Hugues Esteveny (Lire et Ecrire), Leila Maron (Solidaris), Jean-Luc Bienfet (Brulocalis), Yves Martens (Collectif Solidarité contre l'exclusion), Antoine Math (IRES - Institut de Recherches Economiques et Sociales).

Dit voorbereidend onderzoek maakte het mogelijk om de **methode** uit te werken en een **benadering** te bepalen die het midden houdt tussen een administratieve en een allesomvattende benadering^[1] van de non take-up, **waarbij akte wordt genomen van het feit dat non take-up een factor van bestaansonzekerheid vormt** : *“Dankzij deze benadering van non take-up van rechten kunnen we de moeilijkheden inzake toegang tot sociale rechten duidelijk zien als een oorzaak van armoede. De verscheidenheid van de verschillende soorten non take-up bevestigt dat armoede een systemisch karakter heeft, waarbij institutionele en gedragsfactoren eigen aan de on take-up bijdragen tot een beter inzicht in armoede.”* (Warin, 2009)

Dankzij deze invalshoek konden we het spectrum verruimen en we hebben dan ook geopteerd voor een bredere invalshoek van de non take-up via de **“sociale onderbescherming”** (cf. Deel I). We hebben de “uitsluiting van rechten” toegevoegd aan de definitie van het ‘Observatoire des non-recours aux droits et services’ (Observatorium van non take-up van rechten en diensten). Het literatuuronderzoek en de verkennende gesprekken hebben bevestigd dat deze toevoeging interessant kan zijn.

Deze **typologie** omvat 5 vormen van sociale onderbescherming en werd afgetoetst bij alle personen die we ontmoet hebben.

<p>NIET-KENNEN de persoon kent het recht niet Bv.: “Ik ken (kende) dit recht niet ...”</p>
<p>NIET-VRAGEN de persoon kent het recht (en komt er voor in aanmerking) maar dient geen aanvraag in Bv.: “Ik wil dit recht niet vragen, ...”</p>
<p>GEEN TOEGANG de persoon kent het recht en heeft het aangevraagd, maar krijgt het niet Bv.: “Ik heb dit recht aangevraagd, maar ik krijg het niet ...”</p>
<p>NIET-VOORSTELLEN wanneer een tussenpersoon een recht niet aanbiedt aan iemand die er wel in aanmerking voor komt Bv.: “Men heeft me niet gezegd ...”</p>
<p>UITSLUITING VAN RECHTEN wanneer er een proces is van uitsluiting van sociale rechten ... Bv.: “Ik heb niet langer recht op deze hulp ...”</p>

[1] *Dankzij de non take-up kan armoede benaderd worden via het aanpakken van problemen inzake toegang tot sociale rechten. Het operationeel in aanmerking nemen ervan voldoet echter nog altijd aan welbepaalde doelstellingen. Dit operationeel in aanmerking nemen kan gebeuren via de typologie van de 3 soorten niet-gebruik. Vervolgens maakt de indeling een onderscheid tussen de **administratieve benaderingen** van bestaansonzekerheid of economische armoede, die een oplossing zoeken voor het niet-kennen en het niet-ontvangen, en de **allesomvattende benaderingen** van armoede of uitsluiting die tot doel hebben rekening te houden met de redenen voor het niet-vragen. P. Warin «Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux», *Lien social et Politiques*, Pauvreté et précarité : quels modes de régulation ?, Numéro 61, printemps 2009, p.137-146*

Tijdens deze voorbereidende fase hebben we een gespreksleidraad en een vragenlijst samengesteld die werden uitgedeeld aan bijna alle personen of interveniënten die we ontmoet hebben. We streven naar **een zo open en symmetrisch mogelijke deelname** en daarom vonden we het belangrijk iedereen te kans te geven zijn mening te uiten over het analysekader. Volgende doelstellingen werden gehanteerd:

- De verschillende vormen van sociale onderbescherming begrijpen en documenteren aan de hand van ervaringen en analyses van de betrokken actoren (gebruikers en sociale interveniënten)
- Een beschrijvende analyse maken van de feiten en de trajecten van sociaal onderbeschermden
- De verbanden tussen de verschillende vormen van onderbescherming onderzoeken
- De inhoud van het recht, de interpretaties en de toekenningsmodaliteiten in perspectief plaatsen
- De mechanismen van sociale onderbescherming die verband houden met "overlevings"-prestaties en gerelateerd zijn aan een essentieel levensdomein identificeren, indelen en samenvatten
- Een deel van de oorzaken analyseren
- Voorbeelden van pistes identificeren om het fenomeen en de link met mechanismen van bestaansonzekerheid zichtbaar te maken

In deze voorbereidende fase hebben we ook **enkele keuzes gemaakt** met het oog op de uitwerking van een gegevensaanvraag bij de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (cf. Deel III).

FASE VAN HET TERREINWERK (HALF SEPTEMBER 2015 – HALF FEBRUARI 2016)

De enquête had de bedoeling zo veel mogelijk verschillende situaties en ervaringen met betrekking tot het fenomeen te verzamelen. **In totaal werden 119 personen geïnterviewd.** De analyses hadden betrekking op alle door de verschillende actoren gerapporteerde situaties en gesprekken:

- Deskundigen (25)
- Personen in een situatie van sociale onderbescherming (26)
- Professionelen (sociaal assistenten, hulpverleners, tussenpersonen, ...) (68)

Selectie van de diensten

De grootste uitdaging was om die personen te bereiken die weinig of zelfs helemaal niet zichtbaar zijn. In een poging deze paradox te overbruggen hebben we beslist om op een retrospectieve manier te werk te gaan. We hebben contact opgenomen met "algemene" en gespecialiseerde diensten, diensten die mensen doorverwijzen met betrekking tot hun rechten en die in staat zijn personen te selecteren en andere diensten die personen een stem geven. De specifieke kenmerken van de respondenten^[2] hebben zonder enige twijfel een invloed gehad op de gesprekken en de analyse.

Uitvoering en verzamelen van gegevens

Vanaf de zomer van 2015 werden contacten gelegd om alles te organiseren en diensten te vinden die bereid zijn om mensen te helpen zoeken en/of onze vragen te beantwoorden. Er hebben gesprekken plaatsgevonden en er werd informatie doorgestuurd om de enquête voor te leggen aan de tussenpersonen, die op hun beurt toelichting hebben gegeven bij de procedure en mensen gevonden hebben die gecontacteerd willen worden. De voorafgaande uitwisseling van mails of telefoongesprekken hebben het tot stand brengen van de contacten en de gesprekken vergemakkelijkt (toelichting, voorstel om op voorhand de typologie, de gespreksgids en de vragenlijst door te sturen).

Totstandkoming van de gesprekken

Na telefonisch contact hebben we samen met de tussenpersonen de gesprekken georganiseerd. Een van de focusgroepen werd ontwikkeld door een hulpverlener. Om te komen tot zoveel mogelijk verschillende situaties hebben we in 5 maand tijd 94 personen ontmoet; in totaal werden **41 individuele of groeps gesprekken** gevoerd met **26 personen in een situatie van sociale onderbescherming en 68 professionals.**

De personen die hebben deelgenomen aan de enquête en/of die ons geholpen hebben de gegevens te verzamelen maken deel uit van de volgende instellingen en diensten^[3]:

L'Atelier des Droits sociaux (services emploi/sécurité sociale, aide sociale, droit du bail)
 Infor Droits
 Praatgroep voor personen in schuldbemiddeling – Steunpunt voor de diensten schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
 Medimmigrant
 Belgian Anti-Poverty Network
 L'Union des Locataires Marollienne (ULM)
 asbl Diogènes vzw
 Steunpunt voor de diensten schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
 Christelijke Mutualiteiten, CM Sint-Michiels
 CAW Brussel
 Service social de Solidarité Socialiste (SESO)
 Télé Services (sociale dienst, centrum voor gezinsplanning, schuldbemiddeling ...)
 Dienst Begeleiding Actief Zoeken naar Werk, Actiris
 ONEM.be – RVA.be – LFA.be
 Capac – hww - hfa
 Actiris.brussels, antenne van Molenbeek
 Partena Onafhankelijk Ziekenfonds –Departement bijstand aan personen
 Services sociaux des quartiers 1030 vzw
 Mission Locale pour l'Emploi van Brussel-stad
 Mission Locale van Vorst
 ABVV
 ACLVB

[2] Profielen van personen, soorten diensten en sectoren.

[3] Sommige personen wilden niet dat we hun dienst vernoemden en verkozen volledige anonimiteit.

OCMW van Vorst
 OCMW van Anderlecht
 OCMW van Etterbeek
 OCMW van Koekelberg
 Spullenhulp vzw
 Centre Hospitalier Jean Titeca A.S.B.L. Service social
 Maison Médicale Calendula
 Fédération des Maisons Médicales
 Entr'Aide des Marolles asbl
 Gaffi asbl
 Cenforgil asbl
 Constructiv
 Centre de formation Bonnevie asbl
 Collectif Alpha
 Collectif Formation Société asbl
 Le Foyer jettois
 Everecity
 Dienst voor Maatschappelijke Begeleiding van Sociale Huurders (DMBSH)
 Les locataires réunis
 Febisp

Aan de personen in een situatie van sociale onderbescherming hebben we gevraagd wat ze vonden van de typologie en hebben we in detail hun traject *a posteriori* overgedaan. De gesprekken werden individueel of in kleine groepen gevoerd, bij de mensen thuis, in Brusselse openbare ruimtes of in de sociale diensten waar ze vaak komen (soms in aanwezigheid van een hulpverlener). Dankzij de typologie konden de **professionals** rapport uitbrengen over concrete situaties die (vaak) voorkomen en behandeld worden. Daarnaast ging het gesprek in het bijzonder over het onderzoek van een of meerdere basisprestaties (sociale rechten van verzekerings- of bijstandsregimes) waar steeds meer mensen een beroep op doen. De gesprekken vonden plaats in diensten en instellingen, openbare plaatsen of bij de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

FASE “VERWERKING VAN GEGEVENS” (NOVEMBER 2015 – HALF MAART 2016)

Verschillende studenten en het team van het Observatorium hebben de gesprekken integraal uitgeschreven en de antwoorden op de vragenlijsten ingegeven. Deze etappe vormt de basis voor de analysefase.

FASE “ANALYSE VAN DE GEGEVENS” (HALF MAART 2016 – SEPTEMBER 2016)

De gegevens moesten ingegeven en ingedeeld worden om meerdere thematische analyses (per prestatie, per levensdomein, per type onderbescherming, per ander thema...) te kunnen maken, om de trajecten te kunnen analyseren en om door middel van gevolgtrekking terugkerende elementen en factoren van sociale onderbescherming te kunnen identificeren. De administratieve en

statistische gegevens van instellingen waren hierbij eveneens kostbare bronnen van informatie.

Zoals elke analyse heeft de **analyse van de trajecten** haar beperkingen. De perceptie die gebruikers en hulpverleners hebben van de aangetroffen situaties is soms “verdraaid”, niet chronologisch en ze getuigt van de complexiteit van de processen. We hebben de verhalen van de mensen ernstig genomen en hebben soms bijkomende informatie aan de interveniënten gevraagd. We sloegen er constant de desbetreffende wetgeving en wetenschappelijke literatuur op na. De wetten en de rechtspraak hebben ons geholpen om de afstand te meten tussen onze waarnemingen en het vastgestelde kader. Waar mogelijk hebben we een jaar later opnieuw contact opgenomen met de personen om te kijken in hoeverre hun situatie geëvolueerd was.

REDACTIEFASE (AUGUSTUS 2016 - JANUARI 2017)

De laatste fase bestond erin de analyses uit te schrijven, syntheses te maken en alles te laten herlezen door meerdere personen alvorens het thematisch Rapport te publiceren.

KWANTITATIEVE LUIK

Uit de vaststellingen uit het kwalitatief onderzoek zijn meerdere doelstellingen naar voren gekomen met betrekking tot dit luik van het rapport :

- gegevens identificeren die helpen bij de aanpak van het fenomeen: ze geven indicaties over de stromen en maken personen die in de armoede afglijden zichtbaar (cf. Deel II).
- ontbrekende gegevens onderzoeken om bij te dragen tot de vaststelling van graden van non take-up

We hebben meerdere malen Brusselse gegevens opgevraagd bij de verschillende instellingen (FOD Maatschappelijke Integratie, de RVA, DG Personen met een Handicap, FOD Sociale Zekerheid, Federatie van Brusselse OCMW's, Bruxelles Formation, VDAB, RSVZ, de Arbeidsrechtbank, Unia,...) om op dit vlak vorderingen te boeken en bepaalde tendenzen te verifiëren. Deze gegevens werden misschien niet altijd gepubliceerd, maar hebben toch in ruime mate bijgedragen aan het debat.

Meerdere types van gegevens maken het mogelijk dichter te komen bij de realiteit van bepaalde groepen die blootgesteld zijn aan sociale onderbescherming en bestaansonzekerheid. Het longitudinaal onderzoek van gegevens van het Datawarehouse van de KSZ (Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid) met betrekking tot 3 kwetsbare groepen (categorie onbekend, personen uitgesloten van de werkloosheidsuitkering, OCMW-uitkeringsgerechtigden) leidde tot verschillende vaststellingen. **De analysemethode wordt opgenomen in de tekst van het desbetreffende punt in Deel III.**



Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest

Brussels armoederapport 2016

De inhoud en de timing van het Brussels armoederapport werden vastgelegd door de ordonnantie van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 20 juli 2006. Het is de bedoeling het parlementair debat te voeden op basis van verschillende soorten informatie in verband met armoede en armoedebestrijding.

Het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn werd belast met de uitwerking van het armoederapport.

Het Brussels armoederapport is een politiek proces dat steunt op de uitwerking van vijf katernen en de informatie die deze bevatten: "de Welzijnsbarometer", het "Thematisch rapport", de "Gekruiste blikken", het "Actieplan armoedebestrijding" en tot slot de "Synthese van de rondetafel".

Binnen dit kader en op basis van deze rapporten formuleert de Verenigde Vergadering aanbevelingen met betrekking tot de strijd tegen armoede.

Deze publicatie is gewijd aan de problematiek van non take-up van de sociale rechten en sociale onderbescherming. Ze bevat twee katernen van het Brussels armoederapport.

1. Het eerste deel is het "Thematisch rapport" (tweede katern). Dit deel is het resultaat van een participatief proces zoals voorzien in de ordonnantie. Dankzij de vele getuigenissen van betrokkenen en hulpverleners krijgt de lezer inzicht in de problematiek.
2. Deel twee zijn de "Gekruiste blikken" (derde katern). Dit deel werd geschreven door Brusselse observatoria, referentiecentra en federaties van centra en diensten. Ook zij buigen zich over sociale onderbescherming en non take-up.

www.observatbru.be

Dit document is ook beschikbaar in het Frans.

Ce document est également disponible en français sous le titre :
"Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise"