



Brussels Studies

La revue scientifique pour les recherches sur Bruxelles
/ Het wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over
Brussel / The Journal of Research on Brussels
Collection générale | 2021

Niet-gebruik van rechten en bestaansonzekerheid in het Brussels Gewest

Non-recours aux droits et précarisations en Région bruxelloise

Non-take-up of rights and precariousness in the Brussels Region

Laurence Noël

Traducteur : Annelies Verbiest (AV Translations)



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/brussels/5585>

ISSN : 2031-0293

Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

Référence électronique

Laurence Noël, «Niet-gebruik van rechten en bestaansonzekerheid in het Brussels Gewest», *Brussels Studies* [Online], Algemene collectie, nr 157, Online op 30 mai 2021, geraadpleegd op 31 mai 2021.

URL: <http://journals.openedition.org/brussels/5585>

Ce document a été généré automatiquement le 31 mai 2021.



Licence CC BY

Niet-gebruik van rechten en bestaansonzekerheid in het Brussels Gewest

Non-recours aux droits et précarisations en Région bruxelloise
Non-take-up of rights and precariousness in the Brussels Region

Laurence Noël

Traduction : Annelies Verbiest (AV Translations)

- 1 Het “niet-gebruik van rechten en diensten”, ook wel “non-take-up” genoemd, is een situatie waarin een uitkeringsgerechtigde een of meerdere rechten waarop die persoon nochtans aanspraak kan maken niet krijgt [Warin, 2010]. In 2017 publiceerde het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn een eerste grondige studie¹ over dit thema. Het rapport *Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest* wees op een sterke aanwezigheid van het fenomeen bij personen in bestaansonzekerheid of armoede voor meerdere sociale basisrechten.
- 2 Vooral het Brussels Gewest wordt geconfronteerd met het probleem van het niet-gebruik van rechten, enerzijds door de administratieve, institutionele en budgettaire context en de vele geldende stelsels van rechten en diensten en anderzijds door een “uiterst kwetsbare”² bevolking die al kansarm is. Deze achtergrond vergroot het risico op niet-gebruik van rechten en de bestaansonzekerheid van de personen.
- 3 De vaststellingen van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn waarop dit artikel is gebaseerd, tonen aan dat de wettelijke veranderingen (tijdelijke wijzigingen of verstrengingen) voor het toekennen en behouden van beschermende sociale rechten³, de vele criteria en administratieve stappen, de toegangsvoorwaarden en de complexiteit van de voorzieningen ertoe leiden dat een deel van de gebruikers de moed verliest. Sommige professionele hulpverleners vinden bovendien dat ze niet langer in staat zijn om een individuele situatie of een aanvraag te analyseren om na te gaan of de persoon in aanmerking komt, of om die persoon te begeleiden bij alle stappen. Een andere verklarende factor is de toenemende instabiliteit van de statuten in de trajecten

van de kansarme personen. Veranderingen van sociaal-administratief statuut komen namelijk steeds vaker voor en vergroten het risico op niet-gebruik van rechten en op bestaansonzekerheid. Ook de sterke dematerialisering van de voorzieningen voor het toekennen en behouden van rechten draagt bij aan het verhoogde risico op niet-gebruik. Hierdoor neemt de behoefte aan steun van sociale diensten toe en vermindert het vertrouwen tussen burgers en administraties.

- 4 Al deze factoren versterken de asymmetrie in de administratieve relatie tussen burgers en overheidsdiensten, aangezien de burgers “niet anders kunnen” dan te bewijzen en te rechtvaardigen dat ze uitkeringsgerechtigd zijn tegenover de professionele hulpverleners van de diensten aan het loket, die zich in een – schijnbaar of werkelijk – dominante positie bevinden [Dubois, 2010; Weller, 1999]. Als ze die uitkeringsgerechtigdheid niet kunnen aantonen of als die uitkeringsgerechtigdheid niet wordt gevalideerd, blijven de betrokken personen in het kader van non-take-up onzichtbaar in de rechten (aanvraag, gebruik, opvolging, toekenning, effectiviteit, bescherming) en in de cijfers (registratie, statistische meting en overzicht, evoluties). Uit de resultaten blijkt dat deze situaties personen die zich al in een situatie van bestaansonzekerheid of overleven bevinden sneller en nog meer in de bestaansonzekerheid duwen.
- 5 Het artikel wil geen exhaustief beeld schetsen van de volledige problematiek van de non-take-up, maar wel de gehanteerde benadering en methoden voorstellen (1), het niet-gebruik van rechten vanuit het perspectief van de individuele situaties bekijken (2), de bijdrage van de analyse van de trajecten toelichten (3) en dieper ingaan op enkele uitdagingen van de impact van de dematerialisering van de overheidsdiensten op het (risico van het) non-take-up van rechten, zowel nu als in de toekomst (4).

1. Definitie van niet-gebruik van sociale rechten en methoden

- 6 Hoewel het “niet-gebruik van sociale uitkeringen” [van Oorschot en Math, 1996] meestal wordt beschouwd als een “gedeelde verantwoordelijkheid” [van Oorschot, 1996], wijst de studie van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn op de complexe overlapping van politieke, administratieve, institutionele en individuele factoren. De brede, administratieve benadering die werd gehanteerd en die gebaseerd is op de werken van het Franse observatorium Odenore⁴ (Observatoire des non-recours aux droits et services), onderscheidt zich van benaderingen gebaseerd op utilitaristische modellen van het type “kosten-baten” of op gedragsmodellen. Uit de resultaten blijkt dat het bestuderen van “armoede door het non-take-up van rechten” [Warin, 2009] meer inzicht geeft in het verband tussen de effectiviteit van de rechten en de dynamieken van bestaansonzekerheid. Daarvoor baseert de analyse zich op een ruime definitie van “armoede”, die situaties van bestaansonzekerheid omvat [Duvoux en Rodriguez, 2016] in een multidimensionale analyse van de situaties en beschermingsmaatregelen [Castel, 2008].
- 7 Diverse kwalitatieve documenten en kwantitatieve gegevens hebben bijgedragen aan dit onderzoek. In een eerste fase werd de literatuur doorgenomen, werden 25 verkennende gesprekken⁵ gevoerd en werd een eerste analyse van gegevens afkomstig van het Datawarehouse van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) uitgevoerd. Deze gegevens hadden betrekking op drie groepen die als kwetsbaar waren

geïdentificeerd⁶, om hun sociaal-demografische kenmerken en/of hun trajecten te analyseren. In een tweede fase werd een uitgebreid veldonderzoek ondernomen op basis van interviews met 94 mensen⁷ (26 personen in een situatie van non-take-up en 68 professionele hulpverleners⁸), die vanuit verschillende invalshoeken werden geanalyseerd.

- 8 Er werden verschillende middelen gebruikt om informatie te verzamelen en te analyseren:
- voorstelling, aan de ondervraagden, van een typologie van de non-take-up [voortgebouwd op Warin, 2010 en 2014] in vier situaties: niet-kennen, niet-vragen, niet-ontvangen (of geen toegang) en niet-voorstellen van het recht (het geval van de “uitsluiting van het recht”⁹ werd toegevoegd om het verband tussen niet-dekking¹⁰ en niet-gebruik van de rechten nader te onderzoeken);
 - beproeving aan de (door de personen) ervaren realiteit (en waargenomen door de professionele hulpverleners) en analytische toepassing op meerdere rechten en diensten van verschillende aard (huisvesting, opleiding, tewerkstelling, gezondheid en sociale bijstand).
- 9 Dit materiaal werd aangevuld met een corpus van wetteksten, rapporten van openbare instellingen van de sociale zekerheid en een uitgebreid corpus van grijze en wetenschappelijke literatuur om de werkelijke situaties te vergelijken met de regelgeving. Tot slot werden ook administratieve gegevens¹¹ verzameld bij diverse instanties voor sociale bescherming.

2. Benadering van het niet-gebruik van rechten op basis van individuele situaties

- 10 De ontwikkelde typologie van de non-take-up voor het onderzoek werd uiteengezet tijdens elk individueel of groepsgesprek (met personen in een situatie van non-take-up of met professionele hulpverleners). De situaties die de personen hebben meegemaakt, worden in dit deel verduidelijkt.

2.1 Het geval van “niet-kennen”: in aanmerking komen voor een recht maar het niet kennen

“Onwetendheid is dodelijk, want om stappen te ondernemen, moet je weten waar je naartoe moet, wat je moet doen en met wie je moet spreken.” (Persoon in een situatie van non-take-up)

- 11 Het niet-kennen van het recht betreft een groot deel van de ondervraagde personen¹². Het is van toepassing op de voorwaarden voor zowel het toekennen als het behouden van het recht of de dienst. De personen benadrukken terugkerende problemen met de geldigheid van de ontvangen informatie of met de tegenstrijdigheid van de informatie van het ene loket tot het andere. Het doel van een juridische socialisatie [Lejeune, 2014] of de gewone verdeling of beschikbaarheid van informatie is vaak niet voldoende om de toenemende complexiteit van de voorwaarden voor het toekennen en behouden van de rechten tegen te gaan. Inzicht in de informatie en in de stappen is een extra voorwaarde die absoluut noodzakelijk is voor de effectiviteit van het recht.

2.2 Het geval van “niet-vragen”: in aanmerking komen voor een recht en het recht kennen, maar er geen aanvraag voor indienen

“Het feit dat je op de hoogte bent van een recht en het niet vraagt, vooral wanneer het gaat om het OCMW, het laatste vangnet, omdat er een OCMW-identiteit, een sociale kijk is, het feit dat je het niet vraagt, dat is ergens jezelf niet in gevaar brengen op het gebied van bestaansonzekerheid maar je verzekeren van je sociale positie (...), het is een remming op de waardigheid. Het tegenstrijdige hieraan is dat het een recht is en dat ik zo niet zou moeten denken.” (Persoon in een situatie van non-take-up)

- 12 Een situatie van niet-vragen van een recht, is minder zichtbaar en wordt vaak verborgen gehouden. Een dergelijke situatie kanaliseert het geheel van redenen dat verklaart waarom een persoon die in aanmerking komt voor een recht *a priori* of *a posteriori* geen aanvraag indient. Het niet-vragen van een recht doet vragen rijzen naar de relevantie van het aanbod en van de voorzieningen en de manier waarop zij zijn bedacht en georganiseerd fundamenteel [Warin, 2014].

“Omdat ik echt de grens heb bereikt en ik er bewust voor kies om niets meer te vragen. Ik kan geen ‘nee’ meer horen.” (Persoon in een situatie van non-take-up)

- 13 Hoewel het niet-vragen van een recht zich *a priori*, uit principe of na één enkel contact kan voordoen, tonen de resultaten van onze enquête aan dat niet-vragen ook het gevolg kan zijn van geen toegang. Het niet-vragen van een recht is het gevolg van een min of meer lange relatie met de overheid, die leidt tot een vorm van maximale drempel van ondernomen stappen of tot diverse voorvallen van institutioneel geweld. Het hele traject leidt tot uitputting, woede, vernedering en zelfs depressiviteit, wat verklaart waarom men een latere take-up categoriek weigert.
- 14 Er doen zich immers veel obstakels voor tijdens het bijzondere traject voor het aanvragen van een recht of dienst. Bepaalde factoren spelen mee nog voordat de vraag is geformuleerd: de voorstellingen die de persoon heeft van de instelling, van zijn/haar situatie en van zijn/haar fysieke of mentale toestand, de onzekerheid, de ontkenning, de kosten die ermee gepaard gaan, de procedure en de vele actoren en plaatsen. In een situatie van niet-vragen krijgen de personen geen enkele uitkering en zijn zij meestal verplicht tot een vorm van “afhankelijkheid” ten aanzien van de tussenschakels en informele netwerken. Duurt die situatie te lang, dan volgt vaak een achteruitgang van de materiële situatie en van de gezondheidstoestand. Het niet-vragen van een recht kan tijdelijk of definitief zijn.

2.3 Het geval van “niet-ontvangen” of “geen toegang”: in aanmerking komen voor een recht, er een aanvraag voor indienen maar er geen toegang toe hebben

“Het gaat om een aaneenschakeling: de mensen vragen om hun rechten maar stellen dan vast dat het niet gaat. Op een bepaald moment hebben ze geen energie meer, dus de rechten verminderen steeds meer.” (Professionele hulpverlener)

“En de mensen komen langs bij de diensten, maar in de eerste lijn hebben ze de toegang tot de sociale rechten niet of niet voldoende gecontroleerd. En dus komt het besef dat ze geen toegang hebben tot het statuut waarop ze aanspraak zouden kunnen maken, enz. In de eerste lijn bij het OCMW rekent men nu een kwartier per persoon. We kunnen dus niet meer doen...” (Professionele hulpverlener)

“Alles is altijd met de post: ‘Stuur ons dit document terug.’ Altijd een hele lijst van documenten, die ik hen dus al heb bezorgd, hé! (...) Je hebt er gewoon geen zin meer

in. Je denkt: 'Ik zit in een vicieuze cirkel en het gaat voor geen meter vooruit.' Hoe kan dat nu dat ze ons drie of vier keer om dezelfde documenten vragen die we hen al hebben opgestuurd.' (Persoon in een situatie van non-take-up)

- 15 Voor de meeste rechten¹³ die in het kader van de enquête werden bestudeerd, is geen toegang de vaakst meegemaakte situatie van non-take-up. Deze situatie kan worden verklaard door een heleboel administratieve en institutionele factoren: het tijdverlies tijdens de stappen om zich te informeren over de voorwaarden en eraan te voldoen, de automatische doorverwijzingen van de ene dienst/instelling naar een andere, het gebrek aan inzicht in de procedure en eenieders rollen, communicatieproblemen, de dossiers die vastzitten, geen opvolging van een aanvraag of van een dossier door de beheerder, het overschrijden van de wettelijke termijnen om een beslissing te krijgen, het niet-kennen van de juridische stappen die kunnen worden genomen, enz.
- 16 Merk op dat vóór de COVID-19-pandemie (die tot gevolg had dat de voorwaarden tijdelijk werden versoepeld) de voorwaarden voor het toekennen en behouden van de meeste bestudeerde sociale rechten gewijzigd en ingeperkt waren:
- qua aard (type van de voorwaarden en van de gevraagde bewijzen: documenten, verwachte gedragingen, te ondernemen stappen, oproepingen, aanwezigheidsgraad...);
 - qua frequentie (periodiciteit van de vernieuwing van het bewijs/de aanvraag, meerdere oproepingen...);
 - qua volume (gecumuleerde voorwaarden);
 - qua modaliteiten voor overdracht (brief, aangetekende brief, e-mail, sms, telefoontje...).
- 17 Deze situaties van geen toegang dragen bij tot de geleidelijke uitputting van de personen en in sommige gevallen tot het niet-vragen van een recht in een latere fase. Heel wat situaties worden immers ervaren als discriminerend doordat de personen denken dat ze ongelijk worden behandeld wegens hun etnische afkomst, talenkennis, sociale achtergrond, geslacht, nationaliteit... Voor meerdere rechten zijn de periodes van geen toegang geneigd om langer te duren, waardoor de personen soms niet meer in aanmerking komen voor het recht doordat de voorziene termijnen (die vóór de pandemie vaak korter waren in de regelgeving) zijn overschreden om toegang te krijgen tot een recht of om het te behouden.
- 18 Als de personen onterecht een negatieve beslissing krijgen ten slotte, zijn de juridische stappen (die doorgaans niet worden aangeboden, aldus de geïnterviewde personen) vaak niet gekend of wordt er geen aanvraag voor ingediend (uitputting door de procedures) en zijn de indieningstermijnen vaak ook overschreden.

2.4 Het geval van "niet-voorstellen": in aanmerking komen voor een recht maar het niet voorgesteld krijgen

"Nee, maar de mensen stellen het je niet voor, dus denk je: 'Misschien mag ik niet in mijn OCMW.'" (Persoon in een situatie van non-take-up)

"Om een voorbeeld te geven, sommige van mijn collega's zijn te lui om het verband te leggen. Ze hebben er geen zin. Het is vrijdagnamiddag, dus zeggen ze duidelijk tegen de gebruiker: 'Maar nee, u hebt daar geen recht op.' Hier gaat het er dus echt om of de maatschappelijk werker zin heeft om de persoon te helpen of niet." (Professionele hulpverlener)

- 19 Het niet-voorstellen van rechten, dat minder vaak wordt aangehaald door de professionele hulpverleners, verlegt de focus naar de actie van de medewerkers van de openbare instellingen van de sociale zekerheid en van de sociale diensten voor

personenbijstand. Het stelt hun verantwoordelijkheid bij het gebruik van de rechten en diensten rechtstreeks in vraag. Allerlei soorten actoren van de sociale bescherming¹⁴ of privéactoren¹⁵ werden genoemd door de ondervraagde personen die op zijn minst één keer niet correct werden geïnformeerd over hun uitkeringsgerechtigheid. Maar die personen rekenen wel op de professionele hulpverleners voor informatie over de rechten waarvoor ze in aanmerking komen¹⁶. De vertrouwensband gaat soms kapot wanneer personen achteraf doorhebben dat ze bepaalde informatie niet hebben gekregen. Er zijn veel redenen voor het niet-voorstellen van rechten: tijdsgebrek, turn-over, het niet opvolgen van het dossier, instructies binnen de instelling, budgettaire evenwichten en quota, slechte relatie tussen de persoon en de professionele hulpverlener, het niet willen “bruuskeren” van de persoon, het niet willen afschrikken van de persoon van de vele stappen die nodig zijn om rechten (opnieuw) te activeren, enz.

- 20 Volgens sommigen heeft het niet-voorstellen van een recht vaker betrekking op afgeleide rechten of bijkomende vormen van bijstand (verhoogde kinderbijslag, bijkomende hulp voor gehandicapten, sociale bijstand van het OCMW, hulp bij huisvesting, diensten van ziekenfondsen...) of bijkomende rechten die niet automatisch worden toegekend en die gekoppeld zijn aan een ander statuut/recht¹⁷.

2.5 Het geval van “uitsluiting van het recht”: tussen niet-dekking en niet-gebruik

- 21 Strikt genomen gaat de uitsluiting van een recht, indien voorzien in de wet, verder dan de perimeter van het niet-gebruik van rechten. Dit voorbeeldgeval is geen vorm van non-take-up. Uitsluiting kan zich in verschillende vormen voordoen. Het kan gaan om een geval van niet-dekking door het recht, om situaties waarnaar “het recht niet omkijkt” [Lochack, 2006], omdat de persoon niet of niet meer in aanmerking komt. Uitsluiting doet zich voor ofwel *a priori* door situaties van “niet-recht”, ofwel *a posteriori* als de voorwaarden niet vervuld zijn. Als een wetwijziging de voorwaarden verandert, bijvoorbeeld, wordt een deel van de personen wettelijk uitgesloten van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het recht¹⁸.
- 22 Niettemin hebben we dit voorbeeldgeval uitgetest en getoetst aan de ondervonden situaties. De hypothese was dat er een verband kon zijn tussen niet-dekking en niet-gebruik van rechten.
- 23 Ons onderzoek toont aan dat in een aantal gevallen uitsluiting van rechten kan leiden tot grensgevallen tussen wel en niet in aanmerking komen. Het gaat bijvoorbeeld om een weigering om een aanvraag in te dienen wanneer een persoon zich meldt aan het loket, om desinformatie, om een ongerechtvaardigde opheffing van het recht (niet-betaling, vragen om inspanningen die de personen niet kunnen leveren...) of om disproportionele verwachtingen om een recht te behouden (verkeerde, strikte of onrechtmatige interpretatie van een medewerker die leidt tot een tijdelijke of definitieve sanctie).
- 24 De afzonderlijke analyse van het niet-gebruik van rechten zonder het geval van uitsluiting (of die wettelijk is of niet) maakt het niet mogelijk om schommelingen in de dekking van de sociale bescherming (verstrengingen of versoepelingen) vast te stellen. Het geval van uitsluiting maakt het mogelijk om de verstrenging van de voorwaarden door mechanismen van onzichtbaarmaking te achterhalen (inhoud van de contracten,

ruimtes voor interpretatie, evaluatie van de personen, sancties, (on)gerechtvaardigde uitsluitingen, sluiting van rechten, ontoegankelijke procedures...). Maar die voorwaarden zullen net leiden tot een verandering van statuut en de schrapping van de personen uit de administratieve gegevens en zo het (risico op) non-take-up vergroten.

3. Benadering van de non-take-up door de analyse van de trajecten

- 25 Door de sociaal-administratieve trajecten onder de loep te nemen, krijgen we meer inzicht in bepaalde specifieke kenmerken van de processen van bestaansonzekerheid en kunnen we bestaansonzekerheid en armoede als een continuüm beschouwen [Carpentier, 2016: 117] dat zich noch tot een conventionele statistische norm, noch tot een ontmenselijke benadering beperkt. De vormen van bestaansonzekerheid en armoede zijn vandaag de dag talrijk, uiteenlopend en ontastbaar [Duvoux en Rodriguez, 2016]. Een dynamische analyse van de evolutie ervan is dan ook noodzakelijk.

3.1 Kwalitatieve analyse van de trajecten: zichtbaarmaking van een chronische instabiliteit

- 26 Chronische instabiliteit is een factor van bestaansonzekerheid en vergroot de onzekerheid [Castel, 2009]. Het kwalitatieve onderzoek heeft aangetoond dat kwetsbare personen tijdens hun levensloop en hun sociaal-administratieve trajecten steeds vaker worden geconfronteerd met statuutwijzigingen die eigen zijn aan de ontwikkeling van het niet-gebruik van rechten.
- 27 Concreet houdt de versnelling van deze veranderingen [Rosa, 2010] verband met sociale risico's¹⁹ of met levensgebeurtenissen²⁰ die het statuut, de sociaal-economische positie, de burgerlijke stand en het type huishouden wijzigen. De trajecten en parcours die door de instellingen en activeringsvoorzieningen worden verwacht, brengen ook statuutwijzigingen teweeg om bepaalde rechten te openen.
- 28 Deze veranderingen scheppen en consolideren "ruimten van bestaansonzekerheid" [Noël en Luyten, 2016]. Mensen die dergelijke veranderingen meemaken, blijven immers alsmaar langer "vastzitten" tussen twee statuten in en slagen er niet of niet meer in om hun administratieve situatie in orde te brengen.
- 29 De toename van de regelmaat van deze veranderingen zorgt voor periodes dat men tussen twee statuten in zit, waardoor personen uiteindelijk onzichtbaar worden voor de administratieve gegevens of statistieken. De sociaal-economische positie of het statuut in het datasysteem van de e-government kunnen bijgevolg tijdelijk verkeerd blijken te zijn en de personen kunnen in statistische categorieën terechtkomen als "niet gekend bij de sociale zekerheid"²¹ of "andere". Ze worden niet meer geregistreerd door de klassieke standaardindicatoren.
- 30 Of deze veranderingen nu onvermijdelijk, bewust gekozen of opgelegd (in ruil voor een uitkering) zijn, ze gaan gepaard met gedeeltelijk of zelfs totaal inkomstenverlies gedurende een bepaalde periode.

3.2 Kwantitatieve analyse van de trajecten: instabiliteit van de statuten en mogelijke non-take-up

3.2.1 Instabiliteit van de statuten op basis van de data van de KSZ

- 31 De instabiliteit van de statuten die naar voren komt uit de kwalitatieve analyse van de trajecten werd bevestigd door twee longitudinale kwantitatieve analyses. De analyse van de gegevens afkomstig van het Datawarehouse van de KSZ maakte het mogelijk om over een periode van twee jaar een driemaandelijks onderzoek van de sociaal-economische posities (of sociaal-administratieve statuten) van twee steekproeven uit te voeren²².
- 32 In de groep van de Brusselaars die een leefloon (of equivalent) ontvangen (N = 31,831), behield 40 % dat leefloon, maar 60 % van hen veranderde minstens één keer van statuut in de loop van de twee bestudeerde jaren. De helft van die personen legt in deze periode minstens twee verschillende statuten voor. Naast deze instabiliteit zien we een bijzonder zorgwekkende evolutie van de non-take-up bij de 15 % die “niet gekend zijn bij de sociale zekerheid” aan het eind van deze longitudinale opvolging gedurende twee jaar. Deze personen bevonden zich oorspronkelijk echter in een situatie van ernstige bestaansonzekerheid, aangezien zij voldeden aan de toekenningsvoorwaarden van het leefloon²³.
- 33 In de tweede groep, met de Brusselaars die gesanctioneerd zijn²⁴ in het kader van de werkloosheidsuitkeringen (N = 2,304), had meer dan 65 % minstens twee verschillende sociaal-administratieve statuten in de twee jaar volgend op de sanctie. In deze periode en in een stabiele verhouding is ongeveer een vijfde van deze personen (19 %) ook “niet gekend bij de sociale zekerheid”²⁵.

3.2.2 Potentiële non-take-up in de administratieve gegevens

- 34 Het registreren en aandachtig blijven opvolgen van de eerste contacten of eerste aanvragen van burgers aan de bevoegde diensten maakt het mogelijk om “hardens” van potentiële non-take-up zichtbaar te maken en te voorkomen. Door de omstandigheden van het contact tussen burgers en diensten te registreren, krijgt men ook meer inzicht in de administratieve relatie binnen de dynamieken van het niet-gebruik van rechten.
- 35 Potentiële non-take-up kan worden vastgesteld wanneer een meerderheid van de aanvragen in een negatieve beslissing resulteren en wanneer die beslissingen voornamelijk worden gemotiveerd met administratieve redenen als “ontbrekend document”, “aanvullende informatie niet verstrekt binnen 30 dagen” en “persoon niet aanwezig op de afspraak”. Redenen die kunnen worden verklaard door een brief die niet werd ontvangen, door angst, doordat men niet alleen kon komen... In het Brussels Gewest had deze situatie bijvoorbeeld betrekking op 75 % van de aanvragen voor een uitkering voor gehandicapten, die tussen 2011 en 2015 ingediend zijn²⁶.
- 36 In een van zijn statistische formulieren heeft de POD Maatschappelijke Integratie de profielen van “nieuwe” steunaanvragers geanalyseerd. Het statuut of de vroegere sociaal-economische positie (in de maand vóór de toekenning van het leefloon) werd in België onderzocht voor een periode van tien jaar (2004-2013). Het lijkt erop dat 49,5 % van de nieuwe begunstigden van het leefloon vóór de toekenning een “andere” of niet-

gekende positie hadden [POD Maatschappelijke Integratie, 2016]. Dit wijst voor een deel van hen op een vroegere situatie van potentiële non-take-up.

- 37 De analyse van de administratieve gegevens bevestigt de beschreven moeilijkheden voor het indienen van een aanvraag voor een recht (of het behoud van een recht), de instabiliteit van de trajecten en de onzichtbaarmaking van kwetsbare personen. Uit de analyse blijken ook de potentieel grote risico's van het niet-gebruik van rechten.

3.3 Analyse van de trajecten: institutionele dynamieken en proces van onzichtbaarmaking

- 38 Het onderzoek van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn [2017] brengt nog andere vaststellingen aan het licht, zoals de alsmaar grotere invloed van de organisaties en instellingen van de sociale zekerheid op de individuele trajecten door verschillende soorten bevelen (oproepingen, verplichte actie in ruil voor een uitkering) en instrumenten (contracten, trajecten, procedures). In tegenstelling tot hun doelstellingen dragen deze voorzieningen door het voorstellen of opleggen van een statuutwijziging bij aan de verhoging van de non-take-up.
- 39 De organisatorische en toegangsmodaliteiten van de instellingen van de sociale zekerheid hebben immers een aanzienlijke impact op het risico op non-take-up. De geografische bereikbaarheid, het aantal loketten (centralisering en lange wachtrijen, decentralisering en versnipperde informatie), de organisatie (*front desk*, vele interne diensten, externe actoren...), de verplichte communicatiemiddelen (telefoon, internet...) tijdens de kennisname of de procedure, de contactmodaliteiten (op afspraak, "first come, first served"...), de beperkte openingstijden, geen papieren bewijzen... uit de interviews blijkt dat al deze factoren de verantwoordelijkheden van de gebruikers individualiseren, de verantwoordelijkheden van de administraties opheffen en de opvolging van de procedure of van het dossier en de dialoog tussen de gebruikers en instellingen beperken.
- 40 Terwijl de communicatiekanalen worden bedolven en bepaalde gegevens direct beschikbaar zijn, moeten de personen paradoxaal genoeg alsmaar meer en vaker bewijzen van hun uitkeringsgerechtigdheid²⁷ aanleveren. De niet-opvolging, de doorverwijzingen en het niet-begrijpen van de stappen vinden plaats in het kader van een zekere versnippering van de verantwoordelijkheden, waarbij geen enkele instantie voor sociale bescherming nog verantwoordelijk is voor de personen die om nieuwe rechten vragen, die rechten willen behouden of die "tussen twee rechten in" zitten. Naarmate de personen langer "tussen twee rechten in" zitten, gaan er inkomsten verloren die noodzakelijk zijn om op dagelijkse basis te kunnen overleven. Deze instabiliteit van rechten en statuten stelt monetaire armoede opnieuw centraal in de dynamieken van bestaansonzekerheid en onzichtbaarmaking van de personen.
- 41 Tot slot heersen er administratieve, financiële, communicatie- en coördinatiespanningen tussen federale instanties, gewestelijke en gemeentelijke actoren en meewerkende actoren. De conditionalisering²⁸ van de terugbetalingen door wijzigingen in de modaliteiten (procedures, software...) veroorzaakt spanningen tussen actoren en administraties op verschillende machtsniveaus. Dit gaat gepaard met een toenemende begrotingsdruk, wat een impact heeft op de effectiviteit van de rechten.

- 42 De complexiteit van vele sociale basisrechten zorgt bovendien voor nieuwe problemen voor de maatschappelijke hulpverleners zelf bij gebrek aan een permanente juridische wacht over de wettelijke en administratieve veranderingen en de interpretatie ervan.

“Er is nood aan een gemeenschappelijke opleidingsbasis om te weten tot wie we ons moeten richten, aan wie we dit of dat document moeten geven en wie welk document overneemt. (...) Ik heb vergaderingen met personen die ons zeggen: ‘nee, het is [gewestelijke dienst]’ en daarna krijgen we te horen: ‘nee, het is niet [gewestelijke dienst]’. En je stuurt de mensen van hot naar her, ze zitten in een vicieuze cirkel en uiteindelijk verliezen ze hun rechten.” (Professionele hulpverlener)

- 43 Ondanks de modernisering van de gegevensverwerking in combinatie met de ontwikkeling van e-government (zie volgend punt) zorgen verschillende gevolgen van een versterkte bureaucrativering voor een vertraging van de administratieve procedures en handelingen [Hibou, 2012], een soort van “sociale magistratuur” [Weller, 1999], een verslechtering van de administratieve relatie tussen de overheid en de burger [Dubois, 2010]. De individuele tijd van de personen komt hier tegenover de institutionele termijnen te staan. Enerzijds gaan rechten sneller verloren, anderzijds duren de dossierverwerkingen en de situaties van “tussen twee rechten in”, non-take-up en rechtsverlies langer.

4. Dematerialisering van de diensten, administratieve relatie en non-take-up

- 44 Uit onze analyse komt een fundamentele uitdaging naar voren op het vlak van toegang tot sociale rechten en diensten. Deze uitdaging betreft meer bepaald de verandering van de administratieve relatie tussen de burgers en de overheidsdiensten sinds de ontwikkeling van e-government²⁹ door elektronische overheidsdiensten, de oprichting van digitale platformen en de ontwikkeling van applicaties. Dit leidde tot de digitalisering van persoonsgegevens en dossiers, maar ook de overdracht en automatisering van bepaalde gegevensstromen, wat zorgde voor een grotere efficiëntie qua snelheid en volume in de verwerking van duizenden dossiers, met name tussen openbare instellingen van de sociale zekerheid (vooral via de stromen van de KSZ), meewerkende actoren (ziekenfondsen en vakbonden) en privéactoren (werkgevers). Maar deze veranderingen kunnen ook resulteren in blokkeringen, sluitingen van rechten, extra termijnen en een gebrek aan opvolging die de personen ontheffen van de uitoefening van hun rechten, soms zelfs buiten hun handelingsbevoegdheid [Koubi, 2013]. Voor deze burgers is de “administratieve relatie” [Dubois, 2015] met de overheidsdiensten verslechterd.

4.1 Onderschatting van de gevolgen van de digitalisering van de gegevens en procedures voor de begunstigen

- 45 De vele veranderingen door de invoering van e-government in vele instanties voor sociale bescherming³⁰ resulteren in een algemene dematerialisering die meer efficiëntie als doel heeft maar paradoxaal genoeg tot non-take-up leidt omdat de personen geen aanvraag kunnen indienen, niet genoeg bewijzen van hun uitkeringsgerechtigheid kunnen voorleggen of ontmoedigd zijn. Dematerialisering gaat immers gepaard met de

digitalisering van de aanvraagprocedures, documenten en dossiers, maar ook de afschaffing van fysieke loketten en een beperktere toegang tot die loketten. Bovendien kunnen de gedeelde informatiesystemen van de instellingen van de sociale zekerheid de bron zijn van verkeerde gegevens die in de keten worden doorgegeven. De digitale gegevens stemmen bijvoorbeeld niet per se overeen met de werkelijkheid, met de huidige situatie van de persoon in een context van alsmaar instabieler trajecten.

- 46 Verschillende elementen worden bovendien systematisch onderschat bij de ontwikkeling van digitale diensten: de vereiste knowhow over het internet, de interfaces van de websites van de instanties voor sociale bescherming, de noodzakelijke kennis voor het onderhoud van het materieel en van de informaticasystemen en -programma's... De digitale kloof en de gebruiksproblemen worden onderschat. De Europese SILC-enquête [Statbel, 2020] schat echter dat 11 % van de Brusselse huishoudens (tegenover 10 % van de Belgische huishoudens) geen internetverbinding heeft. Dit percentage stijgt tot 21 % in huishoudens met een inkomen van minder dan 1500 euro per maand. De kosten voor een internetverbinding en het behoud ervan vormen ook grote obstakels³¹.
- 47 Steeds meer burgers ondervinden dus negatieve gevolgen van deze dematerialisering en raken ontmoedigd. Al dan niet bewust gaan ze zich zelfs distantiëren van de instanties voor sociale bescherming. Want “door de analyse van het dematerialiseringsproces kunnen we de overgang verduidelijken van een expertiselogica, waarbij een echte afstand kan ontstaan met de verzekerden, naar een geïndustrialiseerde dienstenlogica, waarbij de afstand met de verzekerden niet kleiner wordt maar ook nog eens ingewikkelder wordt” [Muñoz, 2015].

4.2 Verslechtering van de administratieve relatie, automatisering en stijging van de non-take-up

- 48 E-government is ontwikkeld om de toekenningsmogelijkheden en de automatisering ervan te versnellen en te vermeerderen, maar het zorgt ook voor een dematerialisering die (het risico op) non-take-up en bestaansonzekerheid verhoogt doordat er minder controle is over de middelen om zich in te informeren, aanvragen in te dienen, advies in te winnen of een administratieve situatie aan te tonen of te wijzigen. Deze dematerialisering impliceert ook een zeer sterke verhoging van de nodige tijd voor de lokale sociale diensten om de indiening van een aanvraag te begeleiden, een situatie op te volgen of een ongerechtvaardigde situatie van uitsluiting van een recht of van non-take-up (bijvoorbeeld een verkeerd statuut, automatische sluiting van rechten, verkeerde terugvordering van onterecht gekregen uitkeringen of verkeerde signalering van sociale fraude) recht te zetten.

“Dat gaat via tussenpersonen langs de Kruispuntbank en we hebben dus zo'n geval meegemaakt, waarbij mensen die een heel jaar werkloos waren geweest (...) een vergoeding hadden gekregen, maar er was een gap in de elektronische datastroom. Toen die stroom uiteindelijk bij de ziekenfondsen arriveerde, hadden ze een onvolledig jaar van werkloosheid en werden de rechten op terugbetaling dus stopgezet. De mensen zijn dan naar hun vakbond gestapt. Ze konden op papier bewijzen dat ze wel degelijk het hele jaar lang een werkloosheidsvergoeding hadden gekregen, maar het ziekenfonds zei 'ah nee, we werken niet meer met papieren attesten. Enkel elektronische documenten hebben nog juridische waarde.' Het heeft vier maanden geduurd om de zaak te deblokken.” (Professionele hulpverlener)

- 49 De menselijke supervisie op al deze handelingen is onvoldoende volgens sommige hulpverleners die wijzen op een groot aantal fouten en een toegenomen aantal terugvorderingen van onterecht betaalde bedragen. Maar de terugvorderingen van dergelijke “onterecht ontvangen” bedragen zijn vaak disproportioneel, zowel qua modaliteiten voor de terugvordering als qua teruggevorderde bedragen en kosten die daarmee gepaard kunnen gaan. Meestal hebben de betrokken personen de foutieve berekening of toekenning niet gezien of begrepen.
- 50 Bovendien worden vele gegevens nu verzameld, bewaard en uitgewisseld via de KSZ en beheerd met de hulp van Smals³² voor alle openbare instellingen van de sociale zekerheid. Deze *big data* worden op verschillende manieren verwerkt: registraties, centralisering en overdrachten via stromen, kruisingen, analyses en structureringen door middel van *datamining* en *datamatching*. Deze verschillende verwerkingen dienen om projecten te voeren (fraudebestrijding, reorganisaties, fusie van administraties of diensten...), om procedures te vereenvoudigen of zelfs om toepassingen³³ te maken voor de burgers (die op basis van deze gegevens kunnen nagaan of ze in aanmerking komen voor een recht) en hulpverleners (toepassingen).
- 51 Het gebruik van algoritmen in de strijd tegen sociale fraude houdt echter een risico in. Algoritmen worden vaak beschouwd als een “werkelijkheid” die wordt opgevat als “doel”, en dragen een sterke normatieve kracht in zich [Rouvroy, 2013]. De toestand die de algoritmen voorstellen, ligt zo dicht bij de werkelijkheid dat die ermee kan worden verward. Die toestand kan “het risico op een verkeerde interpretatie of beslissing afzwakken”³⁴, voor wie de verantwoordelijkheid zou nemen om een beslissing of een gegeven anders te interpreteren. Andere werken hebben afwijkingen aangetoond bij het gebruik van algoritmen in het kader van het sociale beleid door de automatisering van bepaalde rechten, uitkeringen of van de manieren om gezinssituaties te beoordelen (opvolging, signaleringen, controles...) of zelfs om ze op die basis te sanctioneren [Eubanks, 2018]. Dit kan vooral worden verklaard door een vorm van “verwerkelijking van het virtuele: we laten bij voorbaat iets bestaan wat enkel virtueel bestaat” [Rouvroy en Stiegler, 2015]. Het onderzoeken, controleren en kwalificeren van werkelijke situaties in digitale data zijn echter grote uitdagingen voor de effectiviteit en reële automatisering van de rechten³⁵ [Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013].

Besluit

- 52 Een sterke aanwezigheid van het fenomeen van non-take-up wordt paradoxaal genoeg vastgesteld bij personen in een situatie van bestaansonzekerheid en armoede, voor wie deze sociale rechten nochtans essentieel zijn. Deze situaties van non-take-up worden geconstateerd voor verschillende sociale basisrechten (sociale bijstand, werkloosheidsuitkering...) en zorgen er zelf voor dat mensen in de kansarmoede terechtkomen. Elk recht, elke uitkering, elke voorziening en elke dienst brengt specifieke soorten van non-take-up in verschillende mate met zich mee.
- 53 De benadering van bestaansonzekerheid en armoede door het niet-gebruik van rechten is nuttig om meer inzicht te krijgen in de schakels tussen de dynamieken van bestaansonzekerheid, veranderingen van sociaal-administratief statuut en risico's op non-take-up. De analyse van de non-take-up op basis van de trajecten wijst ook op het

belang om “armoede” in “de vele aspecten ervan en in de tijd” verder te analyseren en zodoende de contouren van de “halo” rond armoede te kunnen tekenen [Azuret, 2020].

- 54 Dit onderzoek heeft het mogelijk gemaakt om verschillende soorten van non-take-up en verschillende federale sociale rechten of gewestelijke uitkeringen op een globale, kwalitatieve en kwantitatieve manier uitgebreid te documenteren. Maar het is complex³⁶ en delicaat om het niet-gebruik van rechten te kwantificeren [Vial, 2010]. Heel wat rechten, uitkeringen en diensten van de sociale zekerheid en stelsels voor bijstand en personen hulp zouden regelmatig moeten worden geanalyseerd, zowel kwantitatief als kwalitatief, om een duidelijk beeld te krijgen van de evoluties.
- 55 In 2017 wezen de zorgwekkende resultaten op een snel risico op bestaansonzekerheid voor vele reeds kwetsbare of arme Brusselaars door het niet-gebruik van rechten. Intussen heeft de COVID-19-pandemie de leefsituatie ingrijpend veranderd en tot duizenden statuutwijzigingen geleid. Dankzij tijdelijke regelgevingen gebonden aan deze coronaperiode konden bepaalde sociale rechten voor een tijdje worden toegekend of behouden en de procedures (aanzienlijk) worden versoepeld. Ondanks deze voorzorgsmaatregelen werden inmiddels heel wat situaties van non-take-up vastgesteld [Deprez *et al.*, 2020], die werden versterkt door de gedeeltelijke of volledige sluiting van diensten en administraties maar ook door de versnelde digitalisering en dematerialisering van de procedures sinds de eerste lockdown.
- 56 Het plaatsen van de bestrijding van de non-take-up op de politieke agenda op alle machtsniveaus³⁷ gaat paradoxaal genoeg gepaard met de verdere ontwikkeling van e-government. Maar de versnelde digitalisering en dematerialisering, het “digital by default”-principe dat de federale regering vooropstelt³⁸, de wetwijzigingen en de veranderde leefsituaties dreigen het aantal situaties van non-take-up flink te verhogen, zoals toegelicht in dit artikel.
- 57 Gezien het gevaar voor statistische en sociale onzichtbaarmaking of “verdwijning” van burgers spelen de federale, gewestelijke en gemeentelijke openbare besturen en diensten, maar ook de eerstelijnsdiensten en andere privéactoren zoals werkgevers een cruciale rol in de strijd tegen de ontwikkeling van onmiddellijke en voorzienbare situaties van non-take-up die een versnelde bestaansonzekerheid teweegbrengen. In tijden van crisis, maar niet alleen dan, zijn de menswaardige opvang van personen [Deville, 2017], vereenvoudiging, proactiviteit en de samenwerking tussen al deze actoren van essentieel belang voor de effectiviteit van de toekenning en het behoud van de sociale rechten van personen in een situatie van bestaansonzekerheid en armoede.

Bedankt aan alle respondenten, diensten en instellingen die hebben deelgenomen aan de enquête en aan het voltallige team van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn.

BIBLIOGRAPHIE

- AUZURET, C., 2020. Que signifie sortir de la pauvreté ?. In: *La Vie des idées* [online], 17/11/2020. ISSN: 2105-3030. Beschikbaar op: <https://laviedesidees.fr/Que-signifie-sortir-de-la-pauvrete.html>
- BOUCKAERT, N. en SCHOKKAERT, E., 2011. Een eerste berekening van non-take-upgedrag bij leefloon. In: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, Ex ante en ex post beleidsanalyses*. 2011/4. Brussel: FOD Sociale Zekerheid. pp. 609-634.
- CARPENTIER, S., 2016. *Lost in Transition? Essays on the Socio-Economic Trajectories of Social Assistance Beneficiaries in Belgium*. Doctoraatsproefschrift in sociologie. Faculteit Sociale Wetenschappen. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- CASTEL, R., 2008. Qu'est-ce qu'être protégé ? La dimension socio-anthropologique de la protection sociale. In: GUILLEMARD (dir) *Où va la protection sociale ?* Parijs: Presses Universitaires de France. pp. 101-117.
- CASTEL, R., 2009. *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*. Parijs: Seuil. 457 p.
- DEPREZ, A., NOËL, L. en SOLIS RAMIREZ, F., 2020. *Analyse des impacts de la première vague de la crise de la Covid-19 sur les personnes précarisées et les services sociaux de première ligne en Région bruxelloise et en Wallonie*. Brussel: Federatie Wallonië-Brussel. 69 p.
- DEVILLE, C., 2017. Réflexions à propos de la notion de « non-recours » aux politiques sociales. In: *Sciences & Actions Sociales*, 2017/2, nr. 7, pp. 78-89.
- DUBOIS, V., 2015. *La vie au guichet. Administrer la misère*, Parijs: Points, 210 p.
- DUVOUX, N. en RODRIGUEZ, J., 2016. La pauvreté insaisissable. In: *Communications*. nr. 98. Parijs: Seuil. pp. 7-21.
- EUBANKS, V., 2017. *Automating inequality How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. New York: St Martin's Press. 272 p.
- HIBOU, B., 2012. *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*. Parijs: La Découverte.
- KOUBI, G., 2013. Services en ligne et droits sociaux. In: *Informations sociales*. vol. 4, nr. 178, p. 44-51.
- LEJEUNE, A., 2014. Accès au droit en France : la socialisation juridique comme condition de l'accès aux droits. In: *Les politiques sociales. Accessibilité et non-recours aux services publics*. nr. 3 & 4, pp. 48-57.
- LOCHAK, D., 2008. (In)visibilité sociale, (in)visibilité juridique ». In: BEAUD S. et al. (dir.), *La France invisible*, Parijs: La Découverte. pp. 499-507.
- MUÑOZ, J., 2015. Quand le support du droit se dématérialise. Le cas de la dématérialisation des dossiers de la prise en charge des accidents du travail. In: *Travailler*. vol. 2, nr. 34, p. 117-141.
- NOËL, L. en 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., VRANCKEN, J. en VAN ROSSEM, R. (dir.) *Armoede in België, Jaarboek 2016*. Gent: Academia Press. pp. 47-70.
- OBSERVATORIUM VOOR GEZONDHEID EN WELZIJN VAN BRUSSEL-HOOFDSTAD, 2020. *Welzijnsbarometer. Armoederapport 2019*. Brussel: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

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 Brussels Armoederapport 2016*. Brussel: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Beschikbaar op https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/thematisch_rapport_nl_2016.pdf

POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, 2016. Situatie vóór het leefloon. In: *FOCUS*, nr. 15. Juni 2016. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.

ROUVROY, A., 2013. Gouvernamentalité algorithmique et perspectives d'émancipation. Le disparate comme condition d'individuation par la relation ?. In: *Réseaux 2013/1*, nr. 177, pp. 163-196.

ROUVROY, A. en STIEGLER, B., 2015. Le régime de vérité numérique. De la gouvernamentalité algorithmique à un nouvel État de droit. In: *Socio*. vol. 4, pp. 113-140.

ROSA, H., 2013. *Accélération. Une critique sociale du temps*. Parijs: La Découverte. 486 p. (1e ed. 2010, uit het Duits vertaald door Didier Renault).

STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING, 2013. *Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de Federale Staat*. Brussel: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

STATBEL, 2020. Digitaal isolement: bijna een kwart van alleenstaanden heeft thuis geen internet. 30/04/2020. [Geraadpleegd op 8 januari 2021]. Beschikbaar op <https://statbel.fgov.be/nl/nieuws/digitaal-isolement-bijna-een-kwart-van-alleenstaanden-heeft-thuis-geen-internet>

VAN OORSCHOT, W., 1996. Modelling non-take-up: The interactive model of multi-level influences and the dynamic model of benefit receipt. In: *New perspectives on the non-take-up of social security benefits*, (TISSER Studies). Tilburg: Tilburg University Press. pp. 7-59.

VAN OORSCHOT, W. en MATH, A., 1996. La question du non-recours aux prestations sociales. In: *Recherches et Prévisions, Accès aux droits. Non-recours aux prestations Complexité*. 03/1996, nr. 43, pp. 5-17.

VIAL, B., 2010. *Mesurer le non-recours : problème politique et question scientifique*, Mémoire en sciences politiques, Master spécialisé d'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble. Grenoble: Sciences Po Grenoble.

WARIN, P., 2009. Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux. In: *Lien social et Politiques. Pauvreté, précarité : quels modes de régulation ?* nr. 61, pp.137-146.

WARIN, P., 2010. *Le non-recours : définition et typologies*. Grenoble: Observatoire des non-recours aux droits et services. 06/2010, nr. 1. Working Paper

WARIN, P., 2014. Le non-recours aux prestations sociales : quelle critique du ciblage ?. In: *Les politiques sociales. Accessibilité et non-recours aux services publics*. nr. 3 & 4, pp. 12-24.

WELLER, J.-M., 1999. *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Parijs: Desclée de Brouwer.

NOTES

1. Het onderzoek werd uitgevoerd in het kader van het Brussels Armoederapport en leidde tot de publicatie van het thematische rapport: "Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest" [<https://www.ccc-ggc.brussels/nl/>]

observatbru/publications/2016-thematisch-rapport-inzichten-non-take-van-de-sociale-rechten-en].

2. In het Brussels Gewest liggen de percentages van kwetsbare bevolkingsgroepen hoger: 61 % van de Brusselaars is huurder, 33 % moet rondkomen met een inkomen onder de armoederisicodrempel, 12 % is alleenstaande ouder, 43 % woont alleen, 5,5 % krijgt een leefloon (of equivalente financiële hulp), 11,6 % krijgt de IDO, 4,5 % krijgt een invaliditeitsuitkering en 28 % krijgt de verhoogde tegemoetkoming voor gezondheidszorg [Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2020].

3. Bijvoorbeeld het recht op een werkloosheidsverzekering, het recht op een leefloon of op sociale bijstand, het recht op de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, enz.

4. <https://odenore.msh-alpes.fr/>

5. Het gaat hierbij om personen uit de academische wereld, het verenigingsleven, sectorfederaties en Brusselse, federale en Europese openbare instellingen.

6. Brusselaars die (1) niet gekend zijn bij de sociale zekerheid, (2) geen recht meer hebben op een werkloosheidsuitkering en (3) een leefloon krijgen.

7. Er werden met 94 personen semigestructureerde interviews afgenomen over een periode van zes maanden tijdens 41 ontmoetingen in de vorm van individuele of collectieve gesprekken.

8. De 94 geïnterviewde personen hebben vele rechten en interventiesectoren aangekaart: openbare beheersinstellingen van de sociale zekerheid, federale overheidsdiensten en openbare administraties belast met het beheer en de betaling van sociale uitkeringen, meewerkende instellingen van de sociale zekerheid (ziekenfondsen, vakbonden...), diensten voor juridische bijstand, algemene sociale diensten (centra voor globale sociale actie, centrum voor algemeen welzijnswerk,...), meer gespecialiseerde diensten (gezinsplanning, medische huizen...), diensten voor tewerkstellings- en opleidingssteun (werkwinkel, agentschappen van Actiris, opleidingsorganisaties...), diensten voor hulp bij huisvesting...

9. De uitsluiting betreft personen die geen recht hebben op een recht of die wettelijk zijn uitgesloten van een recht, maar er zijn ook gevallen waarin deze uitsluiting niet gerechtvaardigd of wettelijk is.

10. Wanneer een persoon niet wordt gedekt door een recht.

11. Met name bij de RVA, de DG Personen met een handicap, de POD Maatschappelijke Integratie...

12. Sommige rechten (zoals de werkloosheidsverzekering, de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en de verhoogde tegemoetkoming) worden meer gebruikt of zijn bekender dan andere rechten (zoals het recht op sociale bijstand), maar de voorwaarden en de stappen om die rechten te krijgen of te behouden, zijn minder goed of zelfs helemaal niet gekend.

13. Behalve voor het recht op verhoogde tegemoetkoming, dat de meeste bescherming biedt van alle bestudeerde rechten.

14. RVA, HWV, HZIV, OCMW, Federale Pensioendienst, DG Personen met een handicap, gemeenten en FOD Financiën.

15. Zoals sociale verzekeringsfondsen, sociale secretariaten en werkgevers die het nalaten om een document te bezorgen of die het verkeerd invullen. Het gaat bijvoorbeeld ook om vakbonden, ziekenfondsen en verenigingen die de persoon mogelijk niet informeren over een basis- of afgeleid recht in de loop van het traject.

16. Cf. Handvest van de sociaal verzekerde: "Art. 11. De instelling van sociale zekerheid die een verzoek moet behandelen, verzamelt uit eigen beweging alle ontbrekende inlichtingen om de rechten van de sociaal verzekerde te kunnen beoordelen." (https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1995041144&table_name=wet)

17. Bijvoorbeeld het leefloon, het statuut van invalide of zieke, het recht op een werkloosheidsverzekering (recht op een deeltijdse werkloosheidsuitkering, inkomensgarantie-

uitkering,...), persoon die niet voldoet aan de inkomensvoorwaarden voor de verhoogde tegemoetkoming, erkenning van een handicap,...

18. Bijvoorbeeld toen in 2015 de inschakelingsuitkeringen werden afgeschaft, bij wijzigingen van de toelaatbaarheids- of toekenningscriteria, toen in 2004 en in 2012 het recht op een werkloosheidsverzekering werd gewijzigd, en toen in 2016 de toekenningsbevoegdheden werden geregionaliseerd. Zo werden meer dan 200 opeenvolgende wijzigingen van dit recht, in de vorm van koninklijke besluiten, toegevoegd aan het koninklijk besluit en het ministerieel besluit van 1991.

19. Werkloosheid, verlies van werk, ziekte, arbeidsongeval, ander ongeval, ...

20. Scheiding, sterfgeval, huwelijk, start in het beroepsleven en overgang naar volwassenheid, pensionering, ouderschap...

21. Wegens gebeurtenissen in verband met hun persoonlijke geschiedenis kunnen deze personen ook worden geschrapt en gesanctioneerd, ook al komen ze in aanmerking voor een recht, of kunnen zij zich in een situatie van administratieve blokkering bevinden (conflicten tussen openbare instellingen van de sociale zekerheid, sluiting van rechten, niet-rechtzetting van een verandering van situatie...).

22. De trajecten van deze twee groepen werden bestudeerd gedurende twee jaar tussen eind 2010 en eind 2012 (de recentste gegevens op het ogenblik van onze aanvraag in 2015). Analyses uitgevoerd door Sarah Missinne van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn.

23. Een sociaal onderzoek of een nauwgezette controle van de criteria om in aanmerking te komen voor het leefloon, wordt uitgevoerd door elk OCMW waartoe een persoon zich richt.

24. Alle sancties samengenomen en voor drie soorten sancties: “administratieve sanctie”, “plan voor de activering van het zoekgedrag naar werk” en “vrijwillige werkloosheid”.

25. Personen die niet gekend zijn bij de sociale zekerheid hebben vaker een sanctie gekregen in het kader van de activering van het zoekgedrag naar werk (25 %) of kregen een sanctie van het type vrijwillige werkloosheid (tussen 17 en 19 %) of kregen een administratieve sanctie (tussen 10 en 14 %).

26. Deze cijfers werden in 2016 verstrekt door de DG Personen met een handicap.

27. Of zelfs van hun niet-uitkeringsgerechtigheid voor andere sociale rechten in het geval van het recht op sociale bijstand, dat een residuair recht is. Dit is aannemelijk voor de OCMW's die een verplichting hebben tot “uitputting van het recht op sociale voorzieningen” alvorens tussen te komen, maar andere instellingen van de sociale zekerheid of meewerkende actoren proberen ook bewijzen te verkrijgen dat de personen niet in aanmerking komen voor andere rechten.

28. Het RIZIV, de POD Maatschappelijke Integratie en de RVA beïnvloeden steeds meer de terugbetalingen aan de ziekenfondsen, OCMW's en vakbonden.

29. Sinds de eerste registraties, verwerkingen en uitwisselingen van gegevens tussen de openbare instellingen van de sociale zekerheid via de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid en via de financiering ervan. Definitie van e-government: <https://economie.fgov.be/nl/themas/online/het-begrip-e-government> (geraadpleegd op 20/11/2020).

30. Veranderingen in de wet- en regelgeving en van de communicatiemogelijkheden voor de toegang tot de gegevens of dossiers.

31. Of het nu gaat om een internetverbinding of telefoonverbinding enkel via smartphone, het gebruik van kaarten of goedkopere abonnementen die extra aanrekenen voor bepaalde gebruiksvormen of andere diensten.

32. Meer info over de vzw Smals: <https://www.smals.be/nl/content/ondersteuning-van-e-government>

33. Met de recente online toepassing “My benefits” bijvoorbeeld kunnen geïnformeerde personen met een “sociaal statuut” (leefloon, IDO, handicap...) te weten komen of ze al dan niet

in aanmerking komen voor een of meerdere aanvullende rechten (sociaal energietarief, telecommunicatie, openbaar vervoer, musea ...) op basis van de gegevens van de KSZ.

34. Rencontre avec Antoinette Rouvroy : gouvernementalité algorithmique et idéologie des big data, toegevoegd op 6 maart 2018 door *Le Mouton Numérique*. Deel 3 Gouvernementalité algorithmique. Geraadpleegd op YouTube op 3 april 2019: <https://www.youtube.com/watch?v=cQCeAe8wPKU>

35. Voor een definitie van de verschillende niveaus van automatisering, zie de publicatie van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013).

36. De bepaling van de mate van niet-gebruik van een specifiek recht op een welbepaald moment gaat met een aantal grenzen gepaard. Het recht/de uitkering, de bevoegde administratie of dienst voor de toekenning ervan, de bestudeerde referentieperiodes, de discipline, de benadering en de procedures zijn allemaal factoren die een invloed hebben op de ramingen. Een microsimulatie [Bouckaert en Schokkaert, 2011] of op interviews gebaseerde enquêtes [federaal project TAKE] zullen wisselende resultaten opleveren. Maar ook al variëren de benaderingen en hypothesen, toch zijn het goede middelen om het aandeel in te schatten van de bevolkingsgroepen die getroffen zijn door deze realiteit of dit risico.

37. Vermelding in de akkoorden van de Brusselse gewestregering, de Franstalige gemeenschap en de federale regering.

38. De regering stelt het “digital by default”-principe voorop, dat bepaalt dat alle procedures standaard digitaal toegankelijk moeten zijn. In: *Rapport des formateurs - Verslag van de formateurs - Paul Maignette & Alexander De Croo - 30/09/2020* (p. 19) en *Regeerakkoord 30/09/2020* (p. 26).

RÉSUMÉS

Het “niet-gebruik van rechten en diensten”, ook wel “non-take-up” genoemd, is een situatie waarin een uitkeringsgerechtigde een of meerdere rechten waarop die persoon nochtans aanspraak kan maken niet krijgt. Vooral het Brussels Gewest wordt geconfronteerd met dit probleem voor meerdere sociale basisrechten. Uit de analyses van de individuele situaties, de trajecten van de personen en de wettelijke ontwikkelingen kwamen specifieke kenmerken naar voren volgens het type prestatie. Meerdere factoren spelen daarbij een rol: wettelijke veranderingen voor de toekenning en het behoud van sociale rechten, veelheid van de criteria en formaliteiten, toegangsvoorwaarden, complexiteit en toenemende instabiliteit van de statuten in de trajecten van de kansarme personen. Een groot deel van de uitkeringsgerechtigden raakt ontmoedigd en sommige professionele hulpverleners achten zich door deze toenemende complexiteit niet meer in staat om de uitkeringsgerechtigheid te controleren of te laten gelden. Tot slot is er de sterke dematerialisering van de (publieke en private) diensten die voor de coronapandemie al was begonnen en sinds de eerste lockdown in een stroomversnelling is geraakt. Het gevolg is een verhoogd risico op non-take-up, terwijl er net meer behoefte is aan concrete menselijke hulp en vereenvoudiging en het vertrouwen tussen burgers en overheid duidelijk wankel is.

Le « non-recours aux droits et services », aussi appelé « non take-up », est une situation dans laquelle une personne éligible ne bénéficie pas d'un ou plusieurs droit(s) au(x)quel(s) elle peut prétendre. La Région bruxelloise est particulièrement confrontée à la problématique pour plusieurs droits sociaux fondamentaux. Les analyses des situations individuelles, des parcours

des personnes et des évolutions légales ont montré des spécificités selon les prestations. Plusieurs facteurs émergent : changements légaux dans l'octroi et le maintien de droits sociaux, multiplication des critères et démarches à accomplir, modalités d'accessibilité, complexité et instabilité grandissante des statuts dans les parcours des personnes précarisées. Une part importante des ayant-droits se décourage et certains intervenants professionnels ne s'estiment plus en mesure de pouvoir vérifier ou faire valoir l'éligibilité au vu de cette complexité croissante. Enfin, la forte dématérialisation des services (publics et privés) préalable à l'arrivée de la pandémie et accélérée depuis le premier confinement, renforce le risque de non-recours alors qu'un besoin grandissant d'aide concrète et humaine, de simplification et une détérioration de la confiance entre citoyens et État se font sentir.

Non-take-up of rights and services is a situation in which an eligible person does not benefit from one or more rights to which he or she is entitled. The Brussels Region in particular is confronted with the problem for several fundamental social rights. Analyses of individual situations, people's pathways and legal developments have shown specificities according to the benefits. Several factors emerge: legal changes in the granting and maintenance of social rights, the increase in the number of criteria and procedures to be completed, accessibility procedures and the growing complexity and instability of status in the pathways of people in precarious situations. A significant proportion of beneficiaries are discouraged and some professionals no longer feel able to verify or assert eligibility due to the growing complexity. Finally, the high level of digitalisation of services (public and private) prior to the pandemic which has accelerated since the first lockdown, reinforces the risk of non-take-up while there is a growing need for concrete, human help and simplification, as well as a deterioration of trust between citizens and the state.

INDEX

Thèmes : 4. santé – qualité de vie – inégalités sociales

Mots-clés : action publique, aide sociale, pauvreté, politiques sociales

Trefwoorden : overheidsop treden, sociale bijstand, armoede, sociaal beleid

Keywords : public action, social aid, poverty, social policies

AUTEURS

LAURENCE NOËL

Laurence Noël is sociologe (ULB) en heeft reeds onderzoek gevoerd naar verschillende vormen en situaties van bestaansonzekerheid en/of mogelijk contexten van kansarmoede (caresystemen en situaties van fysieke en/of psychische afhankelijkheid, sociaal werk en voedselhulp, vrouwen in bestaansonzekerheid, uithuiszettingen, niet-gebruik van rechten...). Momenteel werkt ze bij het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn meer bepaald aan de opstelling van het Brussels Armoederapport. Daarnaast blijft ze als wetenschappelijk medewerkster verbonden aan de Université libre de Bruxelles.

lnoel[at]ccc.brussels