



INITIATIEFADVIES

Brussels Armoederapport 2016
« Inzichten in non take-up van sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest »

19 april 2018

	Initiatiefadvies
Aanvraag behandeld door	Commissie Economie - Werkgelegenheid - Fiscaliteit - Financiën en Commissie Diversiteit, Gelijkheid van kansen en Armoede (<i>in aanwezigheid van een vertegenwoordigster van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn</i>)
Aanvraag behandeld op	21 februari 2018
Advies uitgebracht door de Plenaire zitting op	19 april 2018

Vooraf

Op 21 februari 2018 heeft de Raad het Brussels Observatorium voor Gezondheid en Welzijn uitgenodigd om zijn thematisch Rapport 2016 tijdens een gezamenlijke Commissie Economie-Werkgelegenheid-Fiscaliteit-Financiën en Diversiteit, Gelijke van kansen en Armoede te komen uiteenzetten.

Hoewel de vakbondsorganisaties de gelegenheid hebben gehad om aan het deel « Gekruiste blikken » van dit thematisch Rapport deel te nemen, betreurt de Raad het dat hij niet als dusdanig werd geraadpleegd. In het verleden heeft de Raad zich immers meermaals over de thema's van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting uitgesproken, zowel in het kader van de tweejaarlijkse verslagen van het Steunpunt tot bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale uitsluiting (24 februari 2005, 18 mei 2006, 16 oktober 2008, 17 februari 2011, 19 april 2012 en 19 juni 2014), als in het kader van het Rapport over de toestand van de armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op 18 maart 2010, als bijdrage aan de « Gekruiste blikken » over het thema van de dakloosheid. Tevens heeft hij in 2010 en 2012 opmerkingen aangaande het Brussels Actieplan armoedebestrijding geformuleerd.

Bijgevolg wenst de Raad een initiatiefadvies te formuleren inzake deze volgens hem belangrijke thematiek, die voor dit Rapport 2016 werd gekozen : non take-up van sociale rechten en sociale onderbescherming in het Brussels Gewest.

Context

De Brusselse benaderingswijze past in het kader van de continuïteit van een federale benaderingswijze, die het Interfederaal steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting inzake de armoedekwestie en de ineffectiviteit van rechten (non take-up van rechten) in gang heeft gezet¹.

Het begrip van non take-up van sociale rechten, dat door dit thematisch Rapport 2016 wordt gehanteerd, verwijst naar de definitie die het Franse « Observatoire DEs NO n REcours aux Droits et Services » (Odenore)² heeft verstrekt : « *non take-up verwijst 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* ».

Het Odenore geeft een verklarende typologie, die 5 vormen³ aanneemt en die aan de test op het Brusselse terrein werd aangepast :

- 1) het niet-kennen (*de persoon kent het recht niet*) ;
- 2) het niet-vragen : de persoon (er)kent het recht (de persoon komt ervoor in aanmerking), maar hij vraagt het niet ;
- 3) geen toegang : de persoon kent het recht en heeft het aangevraagd, maar krijgt het niet ;

¹ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, « *Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten* », Recht in beweging, die Keure/La Charte, 2017.

² P. Warin, 2010, « Observatoire DEs Non REcours aux Droits et Services » (Odenore).

³ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, Brussels Armoederapport 2016, Brussel, blz. 10.

- 4) het niet-voorstellen (*bijvoorbeeld wanneer een tussenpersoon een recht niet aanbiedt aan iemand die er wel in aanmerking voor komt*) ;
- 5) de uitsluiting van rechten : iemand die in aanmerking komt, maar door het ontbreken van administratieve gegevens van het genot van een recht of van een prestatie wordt uitgesloten.

Het thematisch Rapport bestaat uit 4 delen :

- 1) benadering van *non take-up*⁴ aan de hand van concrete situaties vandaag in Brussel ;
- 2) benadering van *non take-up* aan de hand van verschillende "fundamentele sociale rechten" :
 - huisvesting : recht op huisvesting en sociale huisvesting, private huurhuisvesting ;
 - opleiding : recht op onderwijs en opleiding ;
 - tewerkstelling : recht op werkloosheid ;
 - gezondheid : recht op de verplichte gezondheidsverzekering ;
 - inkomens : recht op sociale steun ;
- 3) benadering van *non take-up* aan de hand van sociaal-administratieve trajecten en levenstrajecten ;
- 4) uitdagingen van de automatisering ten overstaan van *non take-up*.

Op 16 mei 2016 had de Raad een advies⁵ geformuleerd betreffende het voorontwerp van ordonnantie ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie en ter bevordering van gelijke behandeling. Hij was er voorstander van om een algemeen en harmonieus kader te scheppen om bepaalde vormen van discriminatie te bestrijden en de gelijke behandeling te bevorderen, alsook om de ordonnanties die ter zake in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest al bestaan aan te vullen door deze beginselen tot de volgende vier gebieden uit te breiden : de sociale bescherming, de sociale voordelen, de toegang tot goederen en diensten en het verstrekken ervan en de toegang tot en deelname aan economische, sociale, culturele of politieke activiteiten die openstaan voor het publiek.

Advies

1. Algemene beschouwingen

Net zoals de verschillende interveniënten in het Rapport, vindt **de Raad** het nadelig dat er wordt vastgesteld dat het voor de instellingen onmogelijk is om iedereen die ervan zou moeten genieten de effectiviteit van de rechten te waarborgen.

In dat opzicht vraagt **de Raad** dat er voldoende menselijke en financiële middelen zouden worden voorzien om iedereen die voor een fundamenteel recht of een sociale prestatie in aanmerking komt, in staat te stellen om daadwerkelijk ervan te genieten. De Brusselse instanties zijn voortaan immers met de sociale rechten belast. Welnu, de Brusselse institutionele context wordt door een grote complexiteit gekenmerkt. Voor **de Raad** zal het oriënteren van de burger naar de juiste voorzieningen een opdracht op zich worden, die moet worden erkend, vergoed, enz.

⁴ Non take-up ou non recours, in Marie-Pierre Hamel en Philippe Warin. « Non-recours (*Non take-up*) », *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2010, blz. 383-390.

⁵ A-2016-030-ESR.

De Raad wijst op het belang om medewerkingen en een samenwerking tussen de verschillende steuninstanties te ontwikkelen, teneinde de toekenningsvoorwaarden te harmoniseren en een gegevensuitwisseling mogelijk te maken.

Over het algemeen wijst **de Raad** op het feit dat de schendingen van de mensenrechten die de openbare instellingen of controles van allerlei aard begaan, het imago van de beleidsinstellingen bij kwetsbare personen kunnen schaden. Dit vertrouwensbeeld naar de instellingen toe moet worden verbeterd, meer bepaald door de situatie van personen respectvol te benaderen.

2. Bijzondere beschouwingen

2.1 Monitoring

De onstandvastigheid van de levenstrajecten werd als een belangrijk element in het proces van non take-up van de rechten aangehaald. **De Raad** wijst erop dat het belangrijk is om personen in hun traject(en) en per type beklede banen op te volgen.

De Raad benadrukt dat heel wat personen aan deze monitorings ontsnappen, zoals de NEETS. In dat opzicht vraagt **de Raad** dat het Observatorium voor de Werkgelegenheid en Opleiding een kwalitatieve, en niet alleen een kwantitatieve opvolging van groepen personen zou kunnen verrichten op basis van het model van de studie inzake de van werkloosheid uitgesloten werkzoekenden, waartoe Actiris onlangs de opdracht heeft gegeven⁶.

Naar het voorbeeld van Frankrijk en ten aanzien van de Brusselse context, dringt **de Raad** erop aan dat de analyse van de omvang van de non take-up zou worden voortgezet. Hij benadrukt het feit dat de monitoring moet kunnen worden aangepast, meer bepaald door de voorwaarden te wijzigen.

2.2 Fundamentele sociale rechten

Zoals hij het in zijn recent advies inzake de kinderbijslag heeft benadrukt⁷, dringt **de Raad** erop aan dat er zo eenvoudig, doorzichtig en verstaanbaar mogelijke toekenningsvoorwaarden moeten worden uitgedacht. De non take-up van het recht komt niet alleen voort uit de onwetendheid van mogelijke aanvragers of uit functiestoornissen, maar ook uit overdreven zware voorwaardelikheden, slecht uitgedachte selectiviteiten en te doorgedreven controles.

2.2.1 Huisvesting : recht op huisvesting en sociale huisvesting, private huurhuisvesting⁸

De Raad herhaalt zijn tussenkomst betreffende het onderscheid tussen « alleenstaande » en « samenwonende ». « *De financiële gevolgen die hieruit voortvloeien, werken moeilijke situaties in de hand. Omwille van het voordeligere statuut van het bedrag als alleenstaande aarzelen armen om*

⁶ Marc ZUNE, Didier DEMAZIERE en Elise UGEUX « Les expériences de l'exclusion du chômage, Recherche qualitative », onderzoek verricht voor het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid van Actiris, GIRSEF, Institut IACCHOS, 2017.

⁷ Initiatiefadvies inzake het toekomstige kinderbijslagmodel in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. 5 maart 2018, bekrachtigd door de Plenaire zitting van 15 maart 2018 ([A-2018-017-ESR](#)).

⁸ Advies van de Raad van 19 april 2012 inzake het tweejaarlijkse Verslag 2010-2011 over bestaansonzekerheid, armoede, sociale uitsluiting en ongelijke toegang tot de rechten.

samen te leven, raken ze geïsoleerd en wordt de solidariteit gebroken gezien ze elkaar niet kunnen helpen door eenzelfde woning te delen ».

De Raad hecht een bijzonder belang aan de kwestie van het samenwonen en aan de problemen die eruit kunnen voortvloeien : hoe kwalificeert men samenwonenden ? Hoe staat het hiermee wanneer een persoon ten laste is ?

De Raad herhaalt het belang om rekening te houden met de overgangsmomenten, die veelvuldig kunnen zijn en die personen kwetsbaar maken. Sommigen kunnen verschillende statuten op verschillende momenten cumuleren. In zijn advies inzake de eenoudergezinnen⁹ vroeg **de Raad** om « *rekening te houden met de familiale doorstromingen en beter het (de) ogenblik(ken) begeleiden met de hulp van de bevoegde diensten (OCMW, COCOM, familiale planning, dienst voor alimentatievoorziening (DAVO), ...)* ».

2.2.2 Opleiding : recht op onderwijs en opleiding

De Raad stipt opleiding als een fundamenteel element voor kwetsbare personen aan. De kwaliteit van de opleidingen moet worden verbeterd. Men moet voorkomen dat personen worden geleid naar opleidingen die geen tewerkstellingsmogelijkheid bieden en men moet de individuele projecten in aanmerking nemen. Men dient rekening te houden met de tenuitvoerlegging van het Opleidingsplan 2020, dat ertoe strekt om het opleidingsaanbod te verbeteren.

De Raad dringt erop aan om het individuele traject op een globale en coherente manier in aanmerking te nemen. Hij voegt eraan toe dat de tijd tussen de opleidingen vrij kort moet zijn.

2.2.3 Terbeschikkingstelling voor arbeid van mensen met een uitkering

De Raad wijst op het belang van de begeleiding van werkzoekenden, maar wijst op de moeilijkheid die zich kan voordoen wanneer eenzelfde instelling zowel als opdracht heeft om te begeleiden en te controleren en om zo nodig te sanctioneren.

Op het vlak van werkloosheid spant de Brusselse regelgeving inzake de controle van de beschikbaarheid van werkzoekenden zich in om, conform de adviezen die de Raad en het Beheerscomité van Actiris ter zake hebben uitgebracht, deze moeilijkheid te verhelpen. **De Raad** vraagt een opvolging en een evaluatie van de voorziening, meer bepaald ten aanzien van de meest kwetsbare groepen.

Een soortgelijke moeilijkheid kan zich stellen op het vlak van het leefloon of van een gelijkwaardige sociale steun.

2.2.4 Inkomens : recht op sociale steun

Op het gewestelijk niveau vraagt **de Raad** om normen te bepalen die op de beste praktijken van de 19 Brusselse OCMW's zijn gebaseerd, met het oog op een gelijke behandeling van de dossiers, meer bepaald voor wat de toekenningsvoorwaarden of de te leveren bewijzen betreft.

⁹ A-2016-072-ESR

2.3 Administratieve vereenvoudiging

De Raad vindt de administratieve vereenvoudiging en de creatie van een uniek dossier in termen van informatie voor personen van fundamenteel belang.

Men dient een beraadslaging te voeren over de instelling van een loket, teneinde :

- het contact en de verstandhouding tussen de optredende instellingen onderling en tussen de instellingen en de begunstigen te vereenvoudigen ;
- de behandelingsduur van de aanvragen te verbeteren ;
- de toegang tot informatie te vereenvoudigen voor personen die geen toegang hebben tot het Internet (« digitale kloof ») ;
- alle behandelde materies in aanmerking te nemen.

De Raad dringt aan op het feit dat de administratieve vereenvoudiging eveneens ten behoeve van de gebruikers moet worden uitgedacht.

2.4 Mainstreaming

In het kader van de Strategie 2025 heeft **de Raad** op 15 september 2016 een initiatiefadvies¹⁰ uitgebracht betreffende de voorstellen van actiepistes om de situatie van alleenstaande ouders te verbeteren, onder meer op basis van de aanbevelingen van de studie van het Territoriaal Pact « Eenoudergezinnen in Brussel, status quaestionis in perspectief ». Hij herhaalt zijn eerste actiepiste : het gebruik van *mainstreaming* (deze van het geslacht en deze van de armoedebestrijding) moet de eerste reflex vormen bij alle sociaaleconomische beslissingen die zich om het eenouderschap bekommeren. Tevens herinnert hij aan de verplichtingen die zijn opgenomen in de ordonnantie van 29 maart 2012 houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

2.5 Opleiding en wetgevend toezicht

De Raad wijst op het belang van een wetgevend toezicht ten behoeve van de interveniënten, opdat zij personen zouden kunnen helpen en hun volledige situatie in aanmerking zouden kunnen nemen. Hij dringt aan op het feit dat de toekenningsvoorwaarden steeds strenger worden (er zijn er steeds meer, met alle problemen dat dit voor de gebruikers met zich meebrengt). Welnu, de sociale steun moet zo eenvoudig mogelijk toegankelijk blijven.

Om aan de moeilijke situaties te kunnen beantwoorden die bij de gebruikers worden vastgesteld, vraagt **de Raad** om een bijzondere aandacht te besteden aan de opleiding van interveniënten die zich in de openbare en private instellingen « achter loketten » bevinden, opdat zij in staat zouden zijn om personen te onthalen, om rekening te houden met specifieke situaties en om hen in hun taak te ondersteunen. Deze opleidingen moeten zowel betrekking hebben op de wetgevende nieuwigheden, als op het beheer van de vragen van de gebruikers, die zelf steeds meer druk ondervinden omwille van de beleidsmaatregelen die de voorbije jaren werden genomen (bijvoorbeeld activatie van werklozen).

¹⁰ A-2016-072-CES

2.6 Automatisering van de rechten

Voor **de Raad** is het van belang dat de interveniënt op zoek gaat naar alle rechten waarop een gebruiker aanspraak kan maken, en niet alleen naar de rechten die deze laatste heeft gevraagd. Hij vraagt om een bijzondere aandacht aan gestandaardiseerde en volledige informatie van de interveniënten en de burgers te besteden.

Voor **de Raad** moet de administratieve aanvraagprocedure zodanig worden uitgedacht dat ze alle prestaties dekt waarop de aanvrager aanspraak kan maken ten laste van de betrokken organisatie, zonder dat de aanvrager er uitdrukkelijk om moet verzoeken.

Voor het overige dringt hij aan op de informatieve en adviserende taak die neerkomt op de organisaties voor openbare dienstverlening, en van sociale zekerheid in het bijzonder, alsook op de beschouwingen die hierboven werden geformuleerd over de noodzaak om organisaties ter beschikking te stellen van het publiek die in staat zijn om hen wegwijs te maken in de diverse instanties die hen kunnen helpen.

*
* *