

Hoofdstuk VI - Een effectieve toegang tot rechten



Inhoudsopgave

Inleiding	118
1. De problematiek van ineffectiviteit van rechten: niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten	119
1.1 Het belang van de terminologie	119
1.2 Redenen voor ineffectiviteit van rechten	121
1.2.1 Redenen op het niveau van de regelgeving.....	121
1.2.2 Redenen op het niveau van de diensten en instellingen	122
1.2.3 Redenen op het niveau van het individu	123
2. Indicaties voor non-take-up van rechten.....	124
3. Hoe strijden tegen ineffectiviteit van rechten?	125
3.1 Vereenvoudiging van regelgeving en procedures	125
3.2 Automatisch toekennen van rechten	125
3.2.1 De voordelen van automatische toekenning.....	126
3.2.2 Maar ook aandachtspunten	126
3.2.3 Een project rond een automatisch beslissingsadvies voor de toekenning van leefloon	129
3.3 Versterken van loketfunctie, persoonlijke begeleiding en beroepsmogelijkheden.....	130
3.4 Proactief handelen	130
3.5 Verstrekken van kwalitatieve informatie die voor iedereen toegankelijk is.....	131
3.6 Versterken van verenigingen en terreinorganisaties	131
3.7 Verzamelen van gegevens om niet-gebruik en niet-toegang beter te meten en te begrijpen	133
4. Aanbevelingen.....	134

Inleiding

Hoofdstuk VI – Een effectieve toegang tot rechten

In dit hoofdstuk bekijken we de thematiek van een effectieve toegang tot rechten, in functie van de financiële ondersteuning van een huishouden.

Onze samenleving voorziet een aantal stelsels en vormen van ondersteuning voor diegenen die zich in een problematische inkomenssituatie bevinden. Zo is er het systeem van de sociale zekerheid (met inkomensvervangende uitkeringen zoals een werkloosheidsuitkering, invaliditeit...), het systeem van sociale bijstand (leefloon, IGO, inkomensvervangende tegemoetkoming voor mensen met een handicap...), en een aantal andere vormen van steun voor personen met een bepaald statuut of inkomensniveau (sociaal energietarief, huurpremie voor diegenen die een aantal jaar op de wachtlijst voor een sociale woning staan...).

Maar niet iedereen die recht heeft op dergelijke uitkeringen of ondersteuning, kan deze rechten effectief opnemen. Deze situaties worden meestal aangeduid met de term ‘non-take-up van rechten’. In punt 1 geven we het debat weer over deze term, op basis van de verschillende redenen voor het feit dat personen geen toegang hebben tot of geen gebruik maken van een bepaalde financiële ondersteuning. In punt 2 zullen we zien dat de bestaande indicaties tonen dat het om een heel omvangrijke problematiek gaat. In punt 3 gaan we in op een aantal pistes in de strijd tegen niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten, opdat mensen rechten op financiële ondersteuning werkelijk zouden kunnen opnemen. Tot slot formuleren we enkele aanbevelingen (punt 4).

1. De problematiek van ineffectiviteit van rechten: niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten

1.1 Het belang van de terminologie

De problematiek – meestal aangeduid met de term ‘non-take-up van rechten’ - kwam in de voorbije jaren reeds meermaals aan bod in de tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt tot bestrijding van armoede. Een nota van het Steunpunt in 2013 over automatische toepassing van rechten met betrekking tot de federale bevoegdheden was de aanleiding voor verschillende initiatieven rond het thema, met name op basis van volgend besluit in de conclusies: *“Het Steunpunt Armoedebestrijding stelt daarom voor om de reflectie verder te zetten rond non take-up en zich te buigen over de verschillende oorzaken van deze realiteit. Een dergelijk initiatief veronderstelt om te luisteren naar de mensen die hun rechten niet opeisen. Ze stelt de vraag van de accepteerbaarheid van de rechten, van hun pertinentie, voorafgaand aan die van hun effectiviteit. Enkel een beter begrip van de redenen van de non take-up zal het mogelijk maken om de te volgen pistes te identificeren om deze oorzaken te remediëren, de kwestie van automatisering dus overstijgend”*¹.

Tijdens de voorbereiding van het colloquium ‘Armoede en ineffectiviteit van rechten. Niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten’² dat het Steunpunt tot bestrijding van armoede in 2014 in de Senaat in samenwerking met de Koning Boudewijnstichting organiseerde, werd in de uitwisseling met

¹ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). [Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale Staat](#), Nota op vraag van de Begeleidingscommissie, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

² Steunpunt tot bestrijding van armoede – [Colloquium Armoede en ineffectiviteit van rechten - Niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten](#).

Hoofdstuk VI – Een effectieve toegang tot rechten

verenigingen waar armen het woord nemen en andere actoren al intensief gedebatteerd over de termen om de problematiek aan te duiden, met name op basis van de mogelijke redenen ervoor.

Verder in dit punt gaan we - op basis van verschillende werkzaamheden en publicaties van het Steunpunt en van andere actoren³ en van het overleg in functie van dit Verslag – in op mogelijke redenen voor situaties van niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten. Deze redenen kunnen zich zowel situeren op het niveau van de regelgeving zelf, op het niveau van de organisaties en diensten die de regelgeving uitvoeren, en bij de betrokken burger. De term ‘niet-gebruik’ – en dus eigenlijk ook de Engelse term ‘non-take-up’ - legt de nadruk op redenen op individueel niveau. De term ‘niet-toegang’ legt dan weer de nadruk op redenen op het niveau van de regelgeving en de uitvoerende diensten.

De deelnemers aan het overleg binnen het Steunpunt tot bestrijding van armoede voor dit tweejaarlijkse Verslag hebben nogmaals benadrukt dat *“het niet de schuld van de rechthebbenden is als zij geen gebruik maken van hun rechten. Vaak wordt met de vinger gewezen naar degenen die geen gebruik hebben gemaakt van hun rechten”*⁴. De redenen situeren zich inderdaad vaak niet bij de rechthebbenden zelf, maar eerst en vooral bij de regelgevingen en de toepassing ervan, en dus geeft de term ‘non-take-up’ de problematiek niet goed weer: *“Wanneer we weten dat de oorzaken niet zozeer bij de mensen in armoede liggen, maar eerder bij de instellingen, is de term ‘non-take-up’ verkeerd gekozen. Dit impliceert opnieuw dat mensen hun rechten niet opnemen en dat de verantwoordelijkheid dus bij hen ligt”*. Met die term veronderstelt men: *“Als je niet gebruik maakt van wat bestaat, is het je eigen fout”*.

Dit was ook de reden voor de formulering van de titel van het colloquium in 2014, waar beide termen werden gebruikt met ‘ineffectiviteit van rechten’ als overkoepelende aanduiding van de problematiek. Het gaat immers om situaties waarin rechten niet gerealiseerd worden. Het gebruik van deze term is tegelijk een politiek signaal, dat de verantwoordelijkheid van de overheid in de realisatie van rechten onderstreept: *“De rol van de overheid moet niet worden gezien als passief, iets aanbieden en het aan de mensen overlaten om het op te nemen. Integendeel, het is de taak van de overheid om ervoor te zorgen dat alle burgers krijgen waar ze recht op hebben. Het is niet aan de mensen om alles te doen wat ze kunnen om toegang te krijgen tot hun rechten”*⁵.

Tegelijk moeten we er ons van bewust zijn dat op internationaal niveau overwegend de term ‘non-take-up’ gebruikt wordt, en zullen we deze term – omwille van de herkenbaarheid ervan toch regelmatig gebruiken.

³ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (red.) / Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (ed.) (2017). [Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten / Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits](#), Brugge, Die Keure / La Charte. Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel (2017). [Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest. Brussels Armoederapport 2016](#), Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

⁴ Citaten zonder bron zijn gebaseerd op interventies tijdens de overlegbijeenkomsten die het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft georganiseerd in functie van de opmaak van dit tweejaarlijkse Verslag.

⁵ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2023). [Colloquium ‘Armoede en rechtvaardige transitie’](#), Werkgroep ‘een politiek gericht op effectiviteit van rechten: non-take-up van rechten en impactanalyse’, 22 juni 2023, Brussel.

Hoofdstuk VI – Een effectieve toegang tot rechten

De aandacht voor de problematiek in België is in de voorbije jaren alleszins sterk gegroeid, met initiatieven op het niveau van sensibilisering⁶, rapporten⁷, onderzoek⁸, werkzaamheden van administraties⁹, en politiek debat¹⁰. We komen in de verdere tekst op verschillende van deze initiatieven terug.

1.2 Redenen voor ineffectiviteit van rechten

Op basis van de verschillende werkzaamheden van het Steunpunt tot bestrijding van armoede en van andere actoren kunnen we verschillende mogelijke redenen voor non-take-up van rechten identificeren. Tijdens het overleg binnen het Steunpunt werden deze diverse redenen bevestigd.

1.2.1 Redenen op het niveau van de regelgeving

De regelgeving is zelf vaak oorzaak voor ineffectiviteit van rechten, omwille van complexiteit, voorwaardelijkheid, geen of moeilijke toegang tot beroepsmogelijkheden...

Vaak is er een sterk verband tussen complexiteit van regelgeving en de voorwaardelijkheid van rechten. De voorbije jaren heeft het Steunpunt tot bestrijding van armoede in zijn tweejaarlijkse Verslagen een sterkere voorwaardelijkheid van rechten vastgesteld (zie hoofdstuk III). Dit werd bevestigd door een beroepskracht in het overleg, waarbij ze stelde dat *“de verstrenging van voorwaarden om ergens recht op te hebben een gevolg is van een gebrek aan vertrouwen in wat aanvragers van hulp zeggen. Dit wantrouwen is een groot maatschappelijk probleem. Bestaat er wel een draagvlak voor vereenvoudiging en automatisering wanneer een controlelogica zo sterk overheerst?”*.

Sluitstuk in de toegang tot rechten zijn de mogelijkheden om eventueel in beroep te gaan tegen een beslissing, en rechten op te eisen via een rechtbank of een andere beroepsinstantie. Maar zoals we weten, is ook de toegang tot justitie voor preciaire groepen helemaal geen evidentie, en zijn er verschillende drempels. We moeten hier dan ook wijzen op het belang van de eerste- en tweedelijnsrechtsbijstand voor personen met een laag inkomen in hun toegang tot justitie, en de

⁶ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en Cera (2016). [Video ‘Non-take-up & rechten’](#), juni 2016.

Publicatie op basis van het colloquium van het Steunpunt tot bestrijding van armoede in 2014: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (red.) / Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (ed.) (2017). [Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten / Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits](#), Brugge, Die Keure / La Charte.

⁷ Het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofstad heeft zijn rapport van 2017 gewijd aan een grondige analyse van de problematiek: Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel (2017). [Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest. Brussels Armoederapport 2016](#), Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

⁸ Het TAKE-onderzoek, 2016 - 2022: Tim Goedemé e.a. (2022). [TAKE: Reducing poverty through improving the take up of social policies. Final Report](#), Brussels, Belgian Science Policy Office.

⁹ POD Maatschappelijke integratie en FOD Sociale zekerheid (2021). [Voorstel van transversale acties voor een plan ter bestrijding van de non take-up van sociale rechten. Voor een betere toegang tot sociale uitkeringen en afgeleide rechten](#), maart 2021.

¹⁰ Bespreking van het thema in het Parlement van de Franstalige Brusselaars: Commission des Affaires sociales, de la Famille et de la Santé du Parlement francophone bruxellois (2021). [Session ordinaire 2020-2021. Auditions relatives à « La lutte contre la pauvreté sous l’angle du non-recours aux droits »](#), februari 2021.

Hoofdstuk VI – Een effectieve toegang tot rechten

ondersteuning door sociale organisaties daarbij, evenals op het belang van collectieve acties van verenigingen in dienst van de rechten van hun doelgroep(en).

1.2.2 Redenen op het niveau van de diensten en instellingen

Heel wat drempels in de toegang tot rechten situeren zich op het niveau van de toegankelijkheid van het aanbod, de complexe procedures, administratieve drempels, lange duurtijd van de aanvraag. Dit was trouwens ook de reden voor het Steunpunt tot bestrijding van armoede om – in samenwerking met Cera – een video te maken die kon dienen bij debat binnen de verschillende organisaties en instellingen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van regelgeving en de realisatie van rechten¹¹.

Zo werd in het overleg gesignaleerd dat “heel wat mensen zonder wettig verblijf er niet in slagen om hun recht op dringende medische hulp op te nemen. Vaak is de oorzaak daarvan dat OCMW’s, vanuit interne richtlijnen of op eigen initiatief van individuele maatschappelijk werkers, extra drempels opwerpen door voorwaarden te stellen bovenop de wettelijke voorwaarden. Er worden veel bewijzen gevraagd, er zijn lange wachttijden, mensen slagen er niet in voorbij het onthaal te komen... Zeker in situaties waarin mensen dringend medische zorg willen opstarten maar het lang duurt voor ze zekerheid hebben dat dit betaald zal worden, worden ze wanhopig en geven het op.”

Of het is een kwestie van telkens weer de juiste documenten voorleggen, zo vertelt een deelnemer vanuit een vereniging waar armen het woord nemen: *“Ik hang af van een mobiele dienst van de Lijn omdat de Lijnwinkel te ver weg is. Deze mobiele dienst komt één keer per week in de buurt. Ik had een print van mijn inkomen bij, maar men zei dat ik een ander document nodig had om een abonnement te kunnen kopen, ook al toont de afdruk ook dat ik voldoe aan de voorwaarden voor het sociaal tarief. Ik moest de volgende keer terugkomen met het juiste document, waardoor ik pas twee weken later mijn abonnement had”.*

Tegelijk werd in het overleg gewezen op het feit dat heel wat publieke diensten geconfronteerd worden met besparingen en personeelstekort, waardoor de kwaliteit van de dienstverlening – en de toegang te rechten – sterk onder druk komt te staan.

Ook hier moeten we verwijzen naar een – steeds sneller - toenemende digitalisering van de dienstverlening: *“De procedures worden complexer maar in het bijzonder de digitalisering en sluiting van loketten maken de toegang steeds moeilijker. Mensen worden a priori uitgesloten van hun rechten omdat ze niet in staat zijn een afspraak te maken. Dit dreigt alleen maar erger te worden als je de beleidsplannen bekijkt, dit is het geval voor veel instellingen.”* Deze digitalisering – en de enorme versnelling ervan in de voorbije jaren – is bijzonder problematisch en een échte uitdaging voor de komende jaren voor de realisatie van rechten van burgers, en komt dan ook aan bod in verschillende hoofdstukken van dit Verslag.

¹¹ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en Cera (2016). [Video ‘Non-take-up & rechten’](#), juni 2016.

Hoofdstuk VI – Een effectieve toegang tot rechten

1.2.3 Redenen op het niveau van het individu

In het debat over non-take-up van rechten wordt heel vaak gewezen op een gebrek aan kennis en informatie over mogelijke rechten en voordelen. Dit is een belangrijke reden maar dus zeker niet de enige. Dikwijls is begrijpelijke informatie niet beschikbaar op de momenten dat mensen die informatie nodig hebben. Een deelnemer vanuit een vereniging waar armen het woord nemen vertelt: *“Ik ben al dertig jaar vrijwilliger in de vereniging en stel nog elke dag vast hoe moeilijk het is informatie bij mensen te brengen. Mensen gaan pas op zoek naar informatie als ze het nodig hebben. Dan is het aan de vereniging om actief te luisteren en na te gaan waar mensen die informatie kunnen vinden of deze zelf geven”*. Maar zelfs voor beroepskrachten is het niet altijd evident om over de meest actuele informatie te beschikken, of zijn de regelgevingen bijzonder complex.

Bijkomend is dat de toegang tot informatie door zowel de digitalisering van de samenleving als de dienstverlening - en naar aanleiding van de COVID-19-crisis - enorm bemoeilijkt is (zie hoofdstuk V). Een beroepskracht van een organisatie die al lang op het terrein werkt, zag het aantal mensen dat hulp nodig heeft toenemen: *“Deze nood aan hulp houdt verband met het gebrek aan toegankelijkheid van administratieve diensten: er zijn geen loketten meer, of ze zijn moeilijk toegankelijk. Het is te moeilijk om telefonisch in contact te komen met een vertegenwoordiger, de wachttijden zijn te lang of de keuzemenu's op de websites zijn te ingewikkeld voor mensen, vooral voor degenen die moeite hebben met lezen en schrijven. Ze weten niet hoe ze banktoepassingen moeten gebruiken. Ze ontvangen heel veel e-mails, maar kunnen die niet beantwoorden omdat ze niet weten hoe ze hun mailbox moeten gebruiken of omdat ze hun wachtwoord zijn vergeten. Omdat er geen brievenpost meer is, of in ieder geval steeds minder, ontvangen mensen geen informatie. Mensen haken om verschillende redenen af”*.

Waar niet vaak aan gedacht wordt is dat een situatie zo precair is – en van lange duur – dat mensen zich geen rechtssubject voelen, dat ze denken dat ze geen rechten hebben. Daarbij komen de moeilijke levensomstandigheden, de stress van het overleven: *“Sommige mensen leven op straat, anderen hebben een vorm van onzekere huisvesting. Zij moeten prioriteiten stellen en dagdagelijks kijken wat voor hen op dat moment haalbaar is. Er zijn heel wat rechten die ze in principe hebben, maar ze zijn zo gefocust op overleven dat ze daar geen prioriteit van maken. Zo zouden ze gebruik kunnen maken van aanbod om in de paasvakantie een uitstap te doen met de kinderen, maar daar zijn ze op dat moment niet mee bezig. Ze willen zo snel mogelijk een eigen woning vinden om terug voor de kinderen te kunnen zorgen”*.

Soms heeft men ook schrik voor perverse effecten wanneer men ondersteuning wil vragen. In de video van het Steunpunt tot bestrijding van armoede en Cera vertelt iemand dat door de aanvraag van een huursubsidie bij verhuis naar een andere woning, de woonkwaliteit van de nieuwe woning werd gecontroleerd met opnieuw een dreigende uithuiszetting als gevolg. Deelnemers vanuit een vereniging benadrukten dat zij, ook al zijn zij soms wel op de hoogte, hun rechten niet durven laten gelden: *“Je moet er voor vechten, soms met de hulp van verenigingen. Als je alleen gaat, lukt het niet altijd om je rechten te doen gelden. ... Het gaat bij dit onderwerp om meer dan alleen angst: de vrees leeft dat mensen je huis komen doorzoeken, dat je geen controle meer hebt. Mensen vragen zich af: “Als ik dit recht uitoefen, wat zal er mij nadien dan overkomen? Wat zullen de gevolgen zijn?”*.

Daarnaast speelt ook een schrik voor stigmatisering, dat je als een ‘arme’ of ‘profiteur’ zal bestempeld worden. Een vereniging waar armen het woord nemen signaleerde dat bij de bespreking van de aanbevelingen van deze tekst, hun leden gevraagd hebben om *“te stoppen hen te beoordelen. Ze zijn voortdurend in een situatie van culpabilisering”*.

2. Indicaties voor non-take-up van rechten

We beschikken in België over vrij weinig cijfers over het fenomeen, in tegenstelling tot landen met een grotere traditie op dit vlak, zoals Frankrijk en het VK. Wel krijgen we dankzij de verhoogde aandacht de laatste jaren meer en meer materiaal ter beschikking die indicaties geven over de problematiek, die we hier gemakshalve als ‘non-take-up’ benoemen.

Merk ook op dat de non-take-up van rechten veel groter is dan de onterechte take-up of misbruik, waarnaar in het politieke en maatschappelijk debat meermaals wordt verwezen. Bovendien worden aan de bovenkant van de sociale ladder de voordelen waarvan mensen genieten (cfr. mattheuseffecten¹², maatregelen waarvan bemiddelde huishoudens – die al veel hebben - meer gebruik maken dan de armere huishoudens) veel minder in de verf gezet of geproblematiseerd.

Zo bevestigen de resultaten van het TAKE-onderzoeksproject de bijzonder grote omvang van non-take-up van rechten¹³: de non-take-up van het leefloon wordt op ongeveer 45 % geschat, van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) op ongeveer 50 %, van de Verhoogde Tegemoetkoming (VT) op ongeveer 45 % op actieve leeftijd en 24 % voor 65+, en van de Verwarmingstoelage tussen 78 % en 94 % op actieve leeftijd en tussen 67 % en 88 % voor 65+.

In Vlaanderen is reeds een aantal jaar een huurpremie voorzien voor kandidaten voor een sociale woning die vier jaar of langer op de wachtlijst staan en een private huurwoning huren. De huishoudens op de wachtlijst krijgen een brief toegestuurd met informatie over hun mogelijk recht op een huurpremie, maar moeten zelf nog een formulier terugsturen. In een studie van het Steunpunt Wonen schat men de non-take-up van deze huurpremie op 46 %¹⁴.

Een andere indicatie betreft de maatregel van de Hello Belgium Railpass tijdens de COVID-19-crisis. Elke ouder dan 16 jaar kon tijdens de maand september 2020 een gratis 12-treinrittenkaart krijgen, maar moest hiervoor online een aanvraag doen met mededeling van het rijksregisternummer. Een analyse van het Steunpunt tot bestrijding van armoede van de aanvraag van de gratis Railpass toont grote verschillen in de take-up naargelang inkomen, opleiding, nationaliteit en herkomst. Bij de 20 % armste huishoudens is er bijvoorbeeld een take-up van 30,9 %, bij de 20 % rijkste huishoudens is dit 41 %. De take-up van de 20 % rijkste huishoudens is hiermee 1,3 hoger dan deze van de 20 % armste huishoudens¹⁵.

Precieze cijfers over de omvang van non-take-up van rechten zijn niet eenvoudig op te maken, maar bovenstaande indicaties geven aan dat de problematiek bijzonder groot is. Nochtans toont de mate waarin de voorziene ondersteuning door rechthebbenden wordt opgenomen, hoe effectief het beleid is. Het is tegelijk een belangrijke democratische kwestie, zoals vanuit een vereniging waar armen het woord nemen werd aangegeven: *“Misschien moeten we dit gebrek aan toegang tot rechten koppelen aan deze blinde vlek in de democratie. Wanneer burgers de toegang tot hun rechten wordt ontzegd,*

¹² Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Solidariteit en armoede](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

¹³ Tim Goedemé e.a. (2022). [TAKE: Reducing poverty through improving the take up of social policies. Final Report](#), Brussels, Belgian Science Policy Office.

¹⁴ Van den Broeck, K., & Vermeir, D. (2023). [Non-take-up huurpremie en huursubsidie](#), Steunpunt Wonen, p. 59.

¹⁵ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Analyse van de \(non-\)take-up van de Hello Belgium Railpass](#), december 2021.

Hoofdstuk VI – Een effectieve toegang tot rechten

kunnen we spreken van een ontkenning van de democratie. Bovendien, wat is het totale bedrag aan besparingen dat de gemeenschap realiseert als gevolg van het niet gebruiken van rechten? Hoeveel bedragen die? In zekere zin zijn dit besparingen op de rug van de armsten”.

3. Hoe strijden tegen ineffectiviteit van rechten?

De voorbije jaren is er veel nagedacht over de mogelijke pistes opdat mensen hun rechten op financiële ondersteuning kunnen opnemen. We overlopen enkele pistes met telkens 1 of enkele interessante praktijken.

3.1 Vereenvoudiging van regelgeving en procedures

De complexiteit van regelgeving en van de voorziene procedures is zeker een belangrijke reden voor problematische toegang tot rechten. Hoe complexer regelgeving is, hoe moeilijker ook om het recht te automatiseren. Hetzelfde geldt voor de voorwaardelijkheid: hoe voorwaardelijker een recht, hoe moeilijker de toegang tot het recht, en hoe moeilijker een automatische toepassing ervan. Het blijft dan ook een prioriteit voor de wetgever om de regelgeving en procedures zo veel mogelijk te vereenvoudigen, evenals de stappen die moeten worden ondernomen om van een recht gebruik te kunnen maken: *“Automatische toekenning is een manier om vooruitgang te boeken, maar er zijn veel aandachtspunten, en als er fouten zijn - want die zullen er zijn - moeten de overheidsinstanties daarvoor de verantwoordelijkheid nemen. We moeten echt aan de basis beginnen, vereenvoudigen van de procedure, de taal, de criteria, enzovoort en ook de categorieën harmoniseren. Vereenvoudiging, zelfs in de wettelijke definities”¹⁶.*

In dit verband is het ook belangrijk te wijzen op de ‘Only once’-wet van 1 januari 2016. Deze federale wet bepaalt dat burgers en bedrijven niet herhaaldelijk dezelfde informatie moeten verstrekken. Ook op de andere bevoegdheidsniveaus bestaan dergelijke bepalingen. Maar dit principe moet op de verschillende bevoegdheidsniveaus nog veel meer aandacht krijgen binnen de bevoegde administraties. Op de bijeenkomst van de Interministeriële Conferentie ‘Maatschappelijk Integratie, Wonen en Grootstedenbeleid’ van 27 oktober 2023 werd aan het Steunpunt tot bestrijding van armoede gevraagd om te bekijken hoe het ‘only once principe’ ook verankerd kan worden tussen de verschillende overheidsniveaus¹⁷.

3.2 Automatisch toekennen van rechten

¹⁶ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2023). [Colloquium ‘Armoede en rechtvaardige transitie’](#), Werkgroep ‘een politiek gericht op effectiviteit van rechten: non-take-up van rechten en impactanalyse’, 22 juni 2023, Brussel.

¹⁷ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting - [Communicatie over de werkzaamheden van de Interministeriële Conferentie ‘Maatschappelijke integratie, Wonen en Grootstedenbeleid’](#).

Hoofdstuk VI – Een effectieve toegang tot rechten

3.2.1 *De voordelen van automatische toekenning*

De piste die heel vaak in beeld komt in de strijd tegen non-take-up van rechten, is deze van de automatische toekenning van rechten¹⁸. Rechten automatisch toekennen biedt veel mogelijkheden om non-take-up van rechten tegen te gaan. De rechten worden immers door een bevoegde dienst of instelling ambtshalve toegekend, zonder dat de rechthebbende een initiatief moet nemen.

Maar evident is de piste niet, want de overheid moet kunnen beschikken over databanken waarin de potentiële begunstigden van het recht kunnen worden geïdentificeerd.

Een goed voorbeeld van automatische toekenning is het sociaal energietarief. Aanvankelijk moesten rechthebbenden met een bepaald statuut (ontvangen van een leefloon, IGO...) een attest van de instelling – verantwoordelijk voor de uitbetaling van de uitkering – aan hun energieleverancier doorgeven om gebruik te kunnen maken van het sociaal tarief. Door de automatisering van de toekenningsprocedure kon er een grote toename van het aantal huishoudens met het sociaal energietarief vastgesteld worden. En de uitbreiding van de doelgroep in januari 2021, in de context van de COVID-19-crisis, naar de groep met verhoogde tegemoetkoming (op basis van inkomen) – die een verdubbeling van het aantal rechthebbenden heeft mogelijk gemaakt – kon ook op een automatische manier gerealiseerd worden dankzij de databanken die voorhanden zijn.

Een ander interessant voorbeeld betreft de toeslagen die door Vlaanderen tijdens de COVID-19-crisis werden voorzien bij het Groeipakket. Een eerste maatregel met een COVID-toeslag, waarvoor de potentiële rechthebbende een aanvraag moest indienen, werd voor bijna 90 % niet gebruikt: de toeslag werd toegekend aan 12.806 kinderen. Voor de tweede COVID-toeslag koos de Vlaamse regering echter voor automatische toekenning, zodat 177.457 kinderen van deze ondersteuning konden gebruik maken. Deze illustratie toont duidelijk het effect aan van de automatisering van de toekenning van een recht op de omvang van non-take-up en de mate waarin de rechthebbenden er effectief gebruik van kunnen maken.

Volledigheidshalve vermelden we in dit punt ook de piste van het automatisch actualiseren van situaties. Deze piste gaat over de mogelijkheid voor de bevoegde administraties om – op basis van de voorhanden gegevens – de situatie van rechthebbenden te actualiseren. Hierbij wordt vermeden dat de rechthebbenden zelf initiatief moeten nemen om veranderingen in hun situatie te melden. Hierdoor worden bijvoorbeeld terugvorderingen van onterecht uitbetaalde bedragen vermeden. Uiteraard hangt alles van de beschikbaarheid van databanken waarin deze veranderingen in situaties van huishoudens zichtbaar zijn.

3.2.2 *Maar ook aandachtspunten*

Tegelijk wordt ook grote voorzichtigheid gevraagd rond het gebruik van persoonsgegevens voor

¹⁸ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). [Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale Staat](#), Nota op vraag van de Begeleidingscommissie, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

POD Maatschappelijke Integratie en Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020). [Automatisering van de rechten](#), Brussel, POD Maatschappelijke Integratie en Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

Hoofdstuk VI – Een effectieve toegang tot rechten

andere doeleinden dan die waarvoor zij oorspronkelijk door een instelling werden bewaard. In dit verband is het interessant om te verwijzen naar de uitwisselingen in het kader van het Belmod-onderzoek¹⁹. In dit onderzoek, gecoördineerd door de FOD Sociale Zekerheid, werd nagedacht over een bestaansmiddelentoets, die zowel als rechtvaardig gepercipieerd wordt door de rechthebbenden als potentieel rechthebbenden eenvoudiger en sneller kan identificeren. De deelnemers aan het stakeholderoverleg van dit onderzoek, georganiseerd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede in samenwerking met de FOD Sociale Zekerheid en BAPN, hebben sterk benadrukt dat de burgers controle moeten kunnen behouden over hun situatie en dat zij het gebruik van hun persoonsgegevens moeten kunnen controleren.

Ook tijdens het overleg in functie van dit Verslag werd opgeroepen tot waakzaamheid en voorzichtigheid: *“Automatische toekenning is inderdaad een belangrijke oplossing voor het probleem van non-take-up. De automatische toekenning van het sociaal energietarief en de sociale toeslagen binnen het groeipakket zorgt ervoor dat deze veel meer zijn terecht gekomen bij de mensen die het nodig hebben. Dit zou voor veel meer voordelen moeten worden toegepast. Maar er zijn ook gevaren aan verbonden. De privégegevens die daarvoor gebruikt worden moeten goed beveiligd worden en de toegang ertoe moet streng geregeld worden. Daarnaast is het belangrijk te beseffen dat dit niet alles zal oplossen”*.

En we zullen juist veel extra aandacht moeten hebben voor mogelijke systeemfouten en een te rigide aanpak op basis van algoritmes. Aangezien databanken bepaalde beperkingen hebben en fouten mogelijk zijn, kunnen mensen die in aanmerking komen voor rechten worden uitgesloten²⁰. Dit is ook pijnlijk duidelijk geworden in de zogenaamde Toeslagenaffaire in Nederland. In ons buurland waren al voor 2013, in een besparingscontext, een aantal verstrengingen doorgevoerd in anti-fraudewetgeving, met onder meer de ‘Fraudewet’, een wet waardoor bijstandsgerechtigden en ontvangers van een werkloosheidsuitkering bij minimale foutjes de volledige uitkering terug moeten betalen, plus een boete ter grootte van die volledige uitkering of een gedeelte ervan. Deze heel strenge aanpak van fouten bracht heel wat mensen in de problemen. In 2013 deden een aantal reportages de indruk ontstaan dat er massaal fraude gepleegd werd (door bepaalde bevolkingsgroepen) met de Nederlandse toeslagen voor huur, zorgen en kinderopvang. In reactie op die berichtgeving werd bestaande wetgeving strenger toegepast en bijkomende anti-fraude-wetgeving aangenomen. Maar de Toeslagenaffaire gaat niet alleen over de strenge aanpak, maar ook over de grote systeemfouten en de enorme impact voor bijzonder veel huishoudens: mensen die onterecht verweten werden fraudeurs te zijn en door een strenge anti-fraude-wetgeving en harde terugvorderingspolitiek in financiële problemen kwamen. De zaak ontplofte in 2017, toen werd vastgesteld dat het antifraudeteam op de grens van de wet opereerde, er soms over ging en op basis van etnische kenmerken profileerde en gericht optrad. Het ging daarbij om de aanpak van fraudebestrijding bij toeslagen in de kinderopvang en daarmee is de affaire het bekendst geworden, maar de problemen deden zich lang voor 2013 al voor, ook bij andere toeslagen. Alleen al voor de kindertoeslag werden

¹⁹ FOD Sociale Zekerheid (2022). [De non-take-up van sociale bijstand in België: beleidsvoorstellen. Eindrapport BELMOD-project](#), Brussel, FOD Sociale Zekerheid.
[Belmod project | Federale Overheidsdienst - Sociale Zekerheid \(belgium.be\)](#).

²⁰ Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel (2017). [Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest. Brussels Armoederapport 2016](#), Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Eloy, Valérie (2021). « [L’automatisation des droits sociaux : une solution périlleuse pour lutter contre le non-recours aux droits sociaux](#) », in *Revue des droits fondamentaux et pauvreté*, n° 3.

Hoofdstuk VI – Een effectieve toegang tot rechten

ongeveer 26.000 ouders en 70.000 kinderen getroffen. Nog eens 9.000 burgers zouden getroffen zijn via andere toeslagen. Tussen 2015 en 2022 zijn ruim 2.000 kinderen van gedupeerde ouders geplaatst²¹. Het Nederlands College voor de Rechten van de Mens stelt ondertussen vast dat in de nasleep van deze affaire heel wat mensen schrik hebben om hulp of een uitkering te vragen²².

Daarom werd in het overleg ook opgeroepen tot voldoende transparantie bij de toepassing van algoritmes en berekeningsmethoden die gebruikt worden bij automatische beslissingen rond de toekenning van een recht.

Ook is er bij automatische toekenning van rechten veel aandacht nodig voor diegenen die net niet in de hokjes passen, ook omdat er regelmatig veranderingen in statuut zijn omwille van de instabiliteit van de trajecten van heel wat mensen in armoedesituaties²³: *“Wie niet in een vakje past, wordt nog meer uitgesloten dan voorheen”. “Het nadeel van automatisering is dat het vaak aan statuten gekoppeld zal zijn en dat veel mensen tussen deze statuten vallen of inkomensproblemen hebben en niet het vereiste statuut hebben. Zij moeten ook geholpen worden”*. Het is dan ook bijzonder belangrijk parallele procedures te voorzien: *“De automatisering kan de illusie wekken dat het voor iedereen in orde is, waardoor mensen in een uitzonderingssituatie net een groter gevaar op non-take-up zouden lopen. Er moeten voldoende pistes naast automatisering blijven bestaan om rechten op te nemen”*.

Voor de automatische toekenning zijn we uiteraard heel afhankelijk van de voorhanden databanken, en daar is nog heel wat werk te verrichten: *“We kunnen grote vooruitgang boeken in het automatiseren van rechten, maar het zal niet alles oplossen omdat het data-gedreven is. Er is nog veel vooruitgang te boeken als het gaat om het delen van gegevens. De autoriteiten weten niet alles - we denken vaak dat ze Big Brother zijn, maar dat is niet waar. Ze weten niet alles en ze weten niet wie kwetsbaar is”*²⁴.

Toch blijven deelnemers aan het overleg wijzen op het belang van automatische toekenning van rechten, maar met het behoud van niet-automatische parallele procedures en voldoende mogelijkheden voor menselijke contacten, loketwerking en begeleiding: *“Automatisering kan er net voor zorgen dat minder controle nodig is en de wachttijden veel korter worden, zodat mensen sneller hun rechten kunnen krijgen en de grootste inkomensproblemen kunnen aanpakken. Toegankelijke diensten en outreachend werken moet blijven bestaan en zelfs verbeterd worden. Maar automatisering zou ruimte kunnen geven aan hulpverleners voor wat hun kernopdracht zou moeten zijn: intensieve begeleiding bieden. Dat gebeurt op dit moment niet, onder andere omdat er te veel energie naar controles gaat”*.

In het overleg werd ook opgemerkt dat automatische toekenning kan leiden tot automatische intrekking van steun als men niet meer aan de voorwaarden voldoet. De communicatie van deze intrekking verdient veel aandacht, opdat de betrokken burger op de hoogte is van deze verandering, en ook er ook rekening kan mee houden.

²¹ Centraal bureau voor de statistiek - [Actualisatie uithuisplaatsingen toeslagenaffaire, 2015 t/m 2021](#).

²² Informatie van het College voor de Rechten van de Mens.

²³ Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel (2017). [Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest. Brussels Armoederapport 2016](#), Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

²⁴ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2023). [Colloquium ‘Armoede en rechtvaardige transitie’](#), Werkgroep ‘een politiek gericht op effectiviteit van rechten: non-take-up van rechten en impactanalyse’, 22 juni 2023, Brussel.

Hoofdstuk VI – Een effectieve toegang tot rechten

3.2.3 Een project rond een automatisch beslissingsadvies voor de toekenning van leefloon

Een recent onderzoek, uitgevoerd door KU Leuven²⁵, gaat over hoe het leefloon via een snellere procedure toegekend kan worden, door de raadpleging van de beschikbare gegevensbronnen door het OCMW. Uit dit onderzoek in 12 Vlaamse grote en centrumsteden met betrekking tot 240 mensen die een leefloon aanvroegen, blijkt dat de doorlooptijd van het eerste contact van een cliënt met het OCMW tot de uiteindelijke beslissing 32 dagen bedraagt, wat te lang is gegeven dat het leefloon een recht is voor mensen in preciaire omstandigheden. Een aantal elementen zorgen voor deze lange doorlooptijd: *“(1) het streven naar volledigheid en juistheid bij het opmaken van dossiers; (2) een hoge documentenlast, met 40 % documenten die onnodig of onwettig worden opgevraagd; (3) de externe complexiteit van aanvraagprocedures; (4) het opdelen van het aanvraagproces in verschillende onderdelen, vaak uitgevoerd door verschillende maatschappelijk werkers, die deels een eigen focus leggen en (5) de moeilijke verhouding van OCMW’s met moeilijk bereikbare cliënten”*²⁶.

De onderzoekers hebben een eerste aanzet ontwikkeld tot oplossing voor deze blijvende complexiteit, namelijk een automatisch beslissingsadvies voor maatschappelijk werkers. Het advies wordt gemaakt door een computer aan de hand van een algoritme, op basis van de administratieve gegevens van de aanvrager, beschikbaar in de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ). De onderzoekers konden 47 % van de dossiers correct voorspellen met hun model, met een betrouwbaarheid van minstens 95 %. Er zijn twee mogelijke adviezen. Ofwel krijgt de maatschappelijk werker een advies ‘verder sociaal onderzoek’. Dit advies wordt gegeven bij aanvragen waarbij nog andere elementen moeten onderzocht worden, zoals het inkomen van een persoon of de samenleefsituatie. Het tweede mogelijke advies is een advies toekenning, omdat er in de KSZ geen enkel teken van inkomsten is (geen tewerkstelling, geen uitkeringen, geen arbeidsongeschiktheid, geen statuut zelfstandige, geen eigendom...) en omdat de persoon gedomicilieerd is in de gemeente van aanvraag. Als dit het geval is, wordt de maatschappelijk werker geadviseerd om de hulp toe te kennen zonder bijkomend onderzoek.

Als de maatschappelijk werker het beslissingsadvies volgt (= ‘fast track toekenning leefloon’), maakt hij een verkort sociaal verslag en legt dit voor aan het bijzonder comité van het OCMW dat een beslissing tot toekenning voor drie maanden neemt. In deze drie maanden kan de maatschappelijk werker ten volle inzetten op rechtenuitputting, activering, opmaak van het Geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI) en het verder onderzoeken van de omstandigheden van de cliënt. Indien de cliënt na drie maanden nog steeds gerechtigd is, volgt een toekenning voor een langere periode.

Belangrijk is dat de meeste betrokken OCMW’s ervan uit gaan dat ze niet terugkomen op een positieve beslissing indien de toekenning onterecht zou zijn en dus niet terugvorderen. De onderzoekers pleiten voor een garantie hiervoor in de mogelijke toekomstige projecten. Momenteel wordt bekeken hoe het project een vervolg kan krijgen bij de OCMW’s.

²⁵ De Wilde, M., Van Lancker, W. (2022). *Onderzoeksrapport. Een automatisch beslissingsadvies leefloon? Een verkennende studie in 12 Vlaamse steden*, Leuven, Centre for Sociological Research, KU Leuven.

²⁶ De Wilde, M., Van Lancker, W. (2022). *Onderzoeksrapport. Een automatisch beslissingsadvies leefloon? Een verkennende studie in 12 Vlaamse steden*, Leuven, Centre for Sociological Research, KU Leuven, p. 3.

3.3 Versterken van loketfunctie, persoonlijke begeleiding en beroepsmogelijkheden

Tijdens het overleg werd gevraagd om deze piste expliciet op te nemen: *“De problematiek van de loketten moet in de aanbevelingen niet één van de mogelijke sporen zijn, maar een spoor op zich. Loketten maken deel uit van de openbare dienstverlening. Het zou daarom normaal zijn om verschillende opties te behouden voor het verzenden en ontvangen van informatie. De meeste mensen gaan digitale technologie gebruiken. Maar dan kunnen de loketten toch nog verbeterd worden door ze toegankelijker te maken? Bijvoorbeeld door mensen toegang te geven tot advies, hulp of vertaling wanneer ze dat nodig hebben”*.

Er werd in het overleg ook vastgesteld dat de afbouw van loketten grote consequenties heeft voor de organisaties op het terrein, en dat de verantwoordelijkheid voor dienstverlening – en het realiseren van rechten – op hen dreigt afgeschoven te worden: *“Bij afschaffing of vermindering van de loketfunctie wordt telkens verteld dat het niet de bedoeling is dat het middenveld deze functie overneemt, maar in de praktijk gebeurt dit wel. Mensen worden doorverwezen naar digipunten en digibanken, die allemaal op zoek zijn naar vrijwilligers om de dienstverlening te voorzien. Maar vrijwilligers zijn moeilijk te vinden. We hebben ook het gevoel dat veel diensten graag van de loketten af zijn, omdat dit veel personeelstijd vraagt en omdat dit dan vrijwilligers dan deze taken kunnen overnemen. Dat heeft als bijkomend nadeel dat er minder contact is met de rechthebbenden, waardoor men niet meer weet wat er bij hen speelt”*.

3.4 Proactief handelen

Een belangrijke piste in de strijd tegen non-take-up is dat de diensten of instellingen – verantwoordelijk voor de toekenning van een recht – proactieve initiatieven nemen en zelf naar de mogelijk rechthebbenden toestappen. Het belang ervan werd vanuit een vereniging waar armen het woord nemen sterk benadrukt: *“Een publiek dat moet worden bereikt zijn juist degenen die niet eens naar de loketten gaan, en het is dan ook een prioriteit dat proactieve initiatieven moeten worden ontplooid ‘om hen tegemoet te treden”*.

Interessant is bijvoorbeeld de proactieve flux bij de Verhoogde Tegemoetkoming (VT). Voor de toekenning van de VT op basis van het inkomen is nog steeds een aanvraag van de potentieel rechthebbende nodig. In 2015 werd gestart met een experiment waarbij de mutualiteiten door de FOD Financiën werden geïnformeerd over leden die mogelijks in aanmerking kwamen voor VT, omdat hun belastbaar inkomen volgens gegevens van de FOD Financiën onder de VT-inkomensgrens lag. Deze personen konden vervolgens aangemoedigd worden om een aanvraag in te dienen voor de VT. In samenwerking met de Universiteit Antwerpen is een onderzoek uitgevoerd om het effect van de proactieve contacten door de Christelijke Mutualiteit op het gebruik van deze steun door gezinnen met een laag inkomen te meten. Er werd vastgesteld dat de contacten een duidelijk effect hadden: in de experimentele groep lag het percentage gezinnen dat de ondersteuning aanvroeg drie- tot viermaal hoger dan in de controlegroep. Deze proactieve gegevensstroom van de FOD Financiën naar de

Hoofdstuk VI – Een effectieve toegang tot rechten

mutualiteiten toe, die aanvankelijk als een eenmalige regeling was opgevat, werd vervolgens bij koninklijk besluit van 26 maart 2020 bestendigd als een jaarlijks georganiseerde regeling²⁷.

3.5 Verstreken van kwalitatieve informatie die voor iedereen toegankelijk is

Vaak nemen mensen rechten niet op omdat ze niet over de informatie beschikken. Het is daarom belangrijk dat zowel de overheden, maar ook diensten en instellingen die verantwoordelijk zijn voor de toekenning van rechten, verstaanbare en laagdrempelige informatie verstrekken.

Op dit punt moeten we zeker het belang van het medium (papier en/of digitaal) dat wordt gebruikt om de informatie te verstrekken én van de plaatsen waar de informatie beschikbaar is, vermelden. We stellen immers vast dat digitale middelen en kanalen veel meer gebruikt worden, een evolutie nog versneld door de COVID-19 crisis²⁸. Deze digitalisering is problematisch voor de toegang tot rechten en diensten, gezien de digitale kloof waarmee veel precare groepen geconfronteerd worden (zie hoofdstuk V).

In het kader van de vaccinatiestrategie tegen COVID-19 heeft het Steunpunt in twee adviezen²⁹ gepleit voor een communicatie op maat naar kwetsbare groepen, onder andere met betrekking tot de toegang tot goedkopere zelftests.

Een interessante praktijk op lokaal niveau is een gids voor OCMW-gebruikers, ontwikkeld met een gebruikersgroep van het OCMW Gent. Met deze gids willen de initiatiefnemers op een zo duidelijk en toegankelijk mogelijke manier uitleggen wat de rechten en plichten van de cliënten van het OCMW zijn en wat zij concreet van hun OCMW mogen verwachten.

We willen in de context van het belang van duidelijke en toegankelijke informatie opmerken dat het Handvest van de sociaal verzekerde heel wat instructies bevat voor diensten, instellingen en administraties op dat vlak, en nog veel meer toegepast dient te worden binnen de verschillende administraties.

3.6 Versterken van verenigingen en terreinorganisaties

Meermaals werd gewezen op het belang van de ondersteuning van diverse verenigingen en organisaties bij het kunnen realiseren van rechten.

²⁷ Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 januari 2014 betreffende de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, B.S., 26 maart 2020.

²⁸ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (april 2021). [Interfederale nota over de impact van de Covid-19-crisis in situaties van armoede en bestaansonzekerheid](#), 29 april 2021, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

²⁹ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020). [Advies van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting over vaccinatie tegen COVID-19 tijdens de acute fase van de pandemie](#).

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Advies van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting over de uitvoering van de vaccinatiestrategie tegen COVID-19](#).

Hoofdstuk VI – Een effectieve toegang tot rechten

In de eerste plaats is er het collectieve aspect van een vereniging: *“Samen kan men opkomen voor de rechten van iedereen. Bijvoorbeeld door het starten van een traject bij het OCMW of elders aan te moedigen door de aanwezigheid van een persoon die hulp en ondersteuning biedt. Dat is een initiatief dat al door verschillende verenigingen wordt genomen om de rechten van de mensen te doen gelden”*.

Verschillende keren werd verteld hoe er een doorbraak in een dossier kwam door een interventie van een vereniging of organisatie: *“Het collectieve aspect is heel belangrijk om de problemen van mensen in precare situaties op te lossen. Voorbeeld van een koppel dat hun uitkering niet kreeg en waarvan de aanvraag elke maand werd geweigerd. Ze kregen steun en dankzij de hulp van mensen met meer kennis van zaken, konden ze erop wijzen dat hen onwettelijke voorwaarden werden opgelegd. Zo werden hen bepaalde uitkeringen geweigerd omdat de echtgenoot niet gedomicilieerd was, hoewel de wet dat niet voorziet. Uiteindelijk kon het OCMW de weigering van de uitkering niet rechtvaardigen. Toen meneer en mevrouw naar het OCMW gingen, kregen ze van alles te horen. Het collectieve aspect en het verwijzen naar de wet maakte het verschil”*. Een andere voorbeeld ging over een vrouw die onlangs geen toegang had tot het referentieadres in Vlaanderen: *“Ze kreeg het dankzij de maatschappelijk werkster van het ziekenhuis waar ze ging bevallen, die tussenbeide kwam bij het OCMW.”*

In het overleg werd ook verwezen naar het SAAMO-model ‘Koffie en papieren’, waar men rechten probeert te realiseren in samenwerking met het Centrum voor Algemeen Welzijnswerk (CAW). Ze hebben gewerkt aan het IGO, vooral voor mensen die in Spanje of Italië hebben gewerkt. In samenwerking met de mutualiteiten is ook gewerkt aan toekenning van het sociaal tarief en aan verlaging van de voorschotten. Dit model is ontwikkeld in 2016 en wordt nu op verschillende plekken georganiseerd. Mensen die hun weg naar diensten niet vinden, kunnen er terecht met vragen. Er wordt gewerkt met vrijwilligers die daarin ook vorming krijgen. Mensen kunnen een koffie komen drinken en ondertussen hun verhaal doen. Dan wordt hun situatie bekeken en hun rechten verkend en wordt gevraagd wat men prioritair wil aanpakken. De werking wordt bekend gemaakt door outreachend te werken en aanwezig te zijn op de plekken die mensen al aandoen. Zo wordt een vertrouwensrelatie opgebouwd. Er wordt ook samengewerkt met andere organisaties zoals verenigingen waar armen het woord nemen en de mutualiteiten. Maar er kan ook een pervers effect vastgesteld worden: *“Die stroom omkeren is niet mogelijk, diensten spreken zelfs over SAAMO als de plek waar je je rechten kan realiseren. Dus diensten die verantwoordelijk zijn voor het realiseren van rechten, verwijzen daarvoor door naar deze activiteit, waar we met vrijwilligers werken, in plaats van deze werkwijze van laagdrempelige dienstverlening over te nemen”*.

In verschillende steden zijn er initiatieven waarbij beroepskrachten of vrijwilligers aanwezig zijn in verenigingen of op straat om mensen toe te leiden naar diensten of instellingen, in functie van de opname van hun rechten: brugfiguren bij het OCMW Gent, het project *Community Health Workers* in buurten van verschillende Belgische steden³⁰, brugfiguren bij SAAMO in Ronse³¹, het initiatief ‘Eén gezin, één plan’ vanuit de jeugdhulp... In dit laatste initiatief bijvoorbeeld worden hulpverleners uit een jeugdinstelling deels vrijgesteld om in de wijken te werken om op die manier gezinnen met vragen te helpen. Een vereniging heeft daar goede ervaringen mee: *“een gezin met een jonge moeder met schulden. Door op een generalistische manier te werken, heeft zij toch rechten kunnen opnemen die ze zonder begeleiding nooit had weten te realiseren”*.

³⁰ Intermut - [Community Health Workers](#).

³¹ SAAMO – [Brugfiguren](#).

Hoofdstuk VI – Een effectieve toegang tot rechten

Maar tegelijk wordt ervoor gewaarschuwd dat de overheid haar rol om rechten effectief te realiseren – door de verstrekking van informatie, pro-actieve initiatieven enzovoort – niet volledig mag afschuiven op het middenveld. De beroepskrachten op het terrein worden overbevraagd en hebben vaak te kampen met een ernstige onderfinanciering: *“Het probleem is dat men ervan uitgaat dat het maatschappelijk middenveld het probleem zal oplossen, terwijl dat niet hun taak is. Ervoor zorgen dat burgers hun rechten doen gelden is een doelstelling voor de overheden”*.

3.7 Verzamelen van gegevens om niet-gebruik en niet-toegang beter te meten en te begrijpen

Zoals hierboven vermeld, hebben we in België weinig cijfers over de omvang van niet-gebruik van en niet-toegang tot rechten, hoofdzakelijk wegens een gebrek aan gegevens en databanken waarop analyses zouden kunnen worden gebaseerd.

Nochtans is het heel belangrijk om over deze cijfers te beschikken om de omvang beter te kunnen beoordelen en vervolgens een beleid ter bestrijding ervan beter te kunnen uitwerken en uitvoeren. De verschillende overheden zouden de middelen moeten voorzien (gegevensverzameling, databanken) om de nodige gegevens te kunnen verzamelen voor het meten van de take-up en non-take-up. Het gaat immers over de effectiviteit van het beleid dat ze voeren. Het was ook in deze zin dat het Steunpunt het initiatief nam om de maatregel van de Hello Belgium Railpass te analyseren, en aan te tonen dat overheden systematischer dergelijke analyses van hun maatregelen dienen te voorzien. Armoedetoetsen op nieuwe maatregelen kunnen trouwens ook interessante informatie opleveren voor de gegevens en indicatoren die nodig zijn bij dergelijk onderzoek naar (non-)take-up.

Naast het verzamelen van kwantitatieve gegevens is het ook belangrijk te blijven streven naar het verzamelen van meer kwalitatieve informatie bij mensen die in armoede en bestaansonzekerheid leven, om te proberen samen met hen een beter inzicht te krijgen in de redenen voor deze ineffectiviteit van rechten, en in overleg met hen concrete beleidsopties uit te werken om dit verschijnsel terug te dringen.

4. Aanbevelingen

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede formuleert de volgende aanbevelingen.

- Werk op elk beleidsniveau - federaal, gewesten en gemeenschappen, en lokaal – een plan uit met het oog op effectieve uitoefening van rechten, ter bestrijding van niet-gebruik van en niet-toegang tot rechten. Voorzie systematisch in een meting en analyse van de take-up en non-take-up van maatregelen, en stel dit materiaal ter beschikking van de verschillende actoren in de strijd tegen armoede voor uitwisseling en overleg.
- Pas de verschillende mogelijkheden voor automatische toekenning van rechten maximaal toe, in zijn verschillende gradaties.
 - Zet systematisch in op vereenvoudiging van regelgeving, met specifieke aandacht voor de impact van de voorwaardelijkheid van rechten op de realisatie ervan.
 - Harmoniseer zo veel mogelijk huishoudens- en inkomensconcepten van de verschillende regelgevingen.
 - Zet in op proactieve initiatieven door de bevoegde diensten en instellingen, waarbij deze zelf stappen zetten naar potentiële rechthebbenden in functie van de realisatie van hun rechten. Voor het leefloon kunnen – op basis van de beschikbare informatie in databanken – potentiële rechthebbenden gestimuleerd worden om een aanvraag in te dienen.
 - Voorzie in een maximale automatische toepassing van rechten.
 - Zorg ervoor dat de betrokken burgers controle houden over het gebruik van gegevens en dat er tegelijk parallele niet-automatische procedures behouden blijven voor het kunnen corrigeren van fouten en in functie van de toekenning van rechten aan diegenen die tussen de mazen van het systeem dreigen te vallen.
 - Voorzie in gratis en laagdrempelige beroepsmogelijkheden voor het kunnen corrigeren van systeemfouten.
- Voorzie in een kwalitatieve en laagdrempelige communicatie naar burgers toe, en in het bijzonder diegenen die in precare situaties leven.
 - Behoud en versterk de verschillende contact- en informatiekanalen (met inbegrip van de loketfunctie) bij publieke en private diensten, evenals de mogelijkheden tot menselijke contacten en begeleiding.
 - Voorzie in verstaanbare en laagdrempelige informatie.
 - Voorzie een rol voor vertrouwde verenigingen en organisatie in deze communicatie.
 - Blijf inzetten op andere media en instrumenten, naast de digitale kanalen en middelen.
 - Pas de bepalingen van het Handvest van de sociaal verzekerde breder toe.
- Analyseer samen met de verschillende actoren in de strijd tegen armoede de risico's op niet-gebruik en niet-toegang van rechten tijdens ex ante impactanalyse van nieuwe regelgeving (armoedetoets).
- Versterk verenigingen en organisaties op het terrein, in functie van de nodige samenwerking met diensten en instellingen, met de nodige budgetten.