



Bron: ©Aaron Burden (Unsplash)

Non-take-up van rechten: het kneusje van het sociaal beleid

Het "niet-gebruik van rechten en diensten" wordt ook wel "non-take-up van rechten" genoemd. Dat betekent dat mensen geen gebruikmaken van de rechten of diensten waarop ze nochtans wel recht hebben.

Deze analyse probeert het begrip te schetsen, en bespreekt enkele inspirerende initiatieven en vooruitzichten om de vinger te leggen op wat er in het sociaal beleid ontbreekt.

NON-TAKE-UP: EENMALIG OF NIET?

Dit onderwerp werd al in maart 1996 besproken in het Franse magazine *Recherches et Prévisions*. Het was een van de eerste pogingen in Europa om het fenomeen te onderzoeken. In die tijd bestond er enkel in Groot-Brittannië, Duitsland en Nederland een omlijnde definitie van het begrip.

Volgens de definitie van Van Oorschot en Math spreken we van **non-take-up of 'niet-gebruik' van sociale rechten wanneer personen voorzieningen waarop ze recht hebben, niet of slechts gedeeltelijk opnemen**. Al leggen ze de fout daarvan niet bij de personen zelf.

Want het is wel zo dat een grote groep mensen die recht heeft op een uitkering of tegemoetkoming ze niet aanvragen, maar de sociale beleidsmaatregelen worden ook niet efficiënt uitgevoerd. Met andere woorden, de overheid moet er in de eerste plaats voor zorgen dat haar hulpmaatregelen bekend en makkelijk toegankelijk zijn voor iedereen, in plaats van de verantwoordelijkheid van de non-take-up onmiddellijk bij de personen zelf te leggen.

In hetzelfde magazine geeft Anne Reinstadler een meer omvattende definitie van een beperkte non-take-up, zowel qua **effectieve uitvoering** als in de **tijd**:

"Fenomeen waarbij een persoon of huishouden niet het hele of een deel van een bedrag krijgt waarop ze wettelijk gezien recht hebben. De non-take-up kan dus volledig zijn (de hele som gaat verloren) of gedeeltelijk (een deel van de som gaat verloren).

Er kan ook een onderscheid gemaakt worden tussen een tijdelijke non-take-up – wanneer de persoon uiteindelijk toch diens rechten kan laten gelden na een relatief korte tijd – en een langdurige non-take-up, als die periode langer wordt.

Ten slotte moet er een onderscheid gemaakt worden tussen de uitkeringen die het mogelijk maken dat de persoon alsnog de volledige som ontvangt die hij had moeten ontvangen als hij zijn rechten vanaf het begin had doen gelden (tijdelijke, maar niet-onomkeerbare non-take-up), en de uitkeringen die dat niet mogelijk maken (onomkeerbare non-take-up)." (Reinstadler, 1996, vrije vertaling).

In 2010 reikte de *Observatoire des non-recours aux droits et aux services* een typologie aan die de verschillende elementen van die definitie omvat.

Figuur 1: Typologie van non-take-up volgens het *Observatoire des non-recours aux droits et aux services* (Odenore)¹

Primaire non-take-up: potentiële begunstigten vragen hun uitkering of tegemoetkoming niet aan (al dan niet bewust).

Secundaire non-take-up: een begunstigde vraagt een uitkering aan, maar krijgt ze niet.

Gedeeltelijke non-take-up: een begunstigde vraagt een uitkering aan, maar krijgt ze slechts gedeeltelijk.

Volledige non-take-up: een begunstigde vraagt een uitkering aan, maar krijgt niets.

Cumulatieve non-take-up: een persoon die voor diverse uitkeringen in aanmerking komt, krijgt ze niet.

Tijdelijke non-take-up: doet zich voor tussen het ogenblik waarop iemand een uitkeringsgerechtigde wordt en het moment waarop de betrokkene een uitkering aanvraagt.

Blijvende non-take-up: doet zich voor wanneer iemand geen uitkering aanvraagt tussen het ogenblik waarop die persoon een uitkeringsgerechtigde wordt en het moment dat die persoon dat niet meer is.

Frictionele non-take-up: te wijten aan de onvolledige betaling van de uitkeringen terwijl er rechten open staan.

Quasi non-take-up: een persoon voldoet aan alle voorwaarden behalve aan die met betrekking tot diens gedrag; als de betrokkene geweten had van de uitkeringen en de toegangsvoorwaarden, dan zou die het gewenste gedrag aannemen om in aanmerking te komen.

¹ Dit verwijst naar iedereen die geen gebruikmaakt van een openbaar aanbod, van de rechten en diensten waarop hij aanspraak kan maken (Odenore 2010).

NON-TAKE-UP: EEN VEELZIJDIG EN COMPLEX BEGRIIP

Hoe ontstaat zo'n fenomeen?

In 1996 leggen economen Van Oorschot en Math² uit dat non-take-up veroorzaakt wordt door *"organisatieproblemen die in elk socialezekerheidssysteem kunnen bestaan"*. Het probleem kan zich meer bepaald voordoen in *"de **kwaliteit** [alsook de openbaarheid en efficiëntie] van de **administratieve procedures**"*.

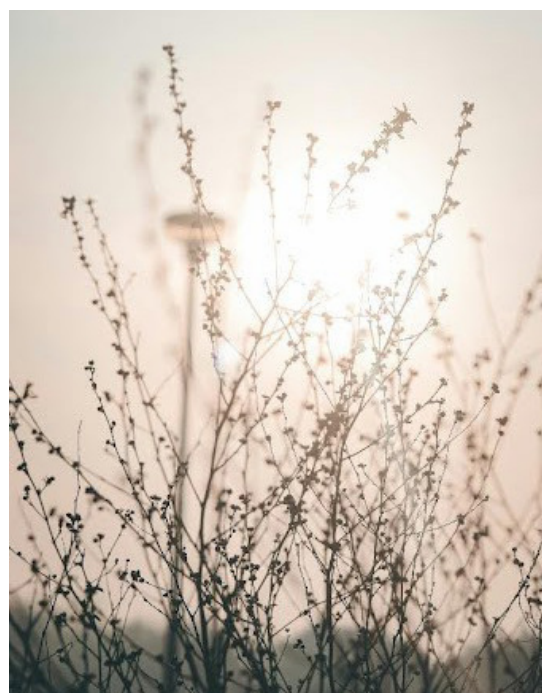
Het is ook mogelijk dat personen de maatregel niet kennen, dat ze niet kunnen aantonen uitkeringsgerechtigd te zijn, of dat ze aangeven dat de (materiële, tijdelijke, sociale) kosten te hoog zijn.

In hetzelfde artikel bespreken ze welke **politieke en culturele factoren** aan de basis liggen van het fenomeen: *"Enkele auteurs hebben in de moderne welvaartsstaten aantekening gemaakt van een spanning tussen de doelstelling van de sociale zekerheid, geformuleerd op basis van de sociaaldemocratische principes, en de uitvoering van die doelstellingen, gebaseerd op een liberaal ontwerp"*.

Het zou dus gaan om een *"voorbeeld van een mislukking van een politiek systeem dat bepaalde maatregelen 'produceert', maar zich verder niet bezighoudt met de effectieve invoering en de effecten ervan, een politiek fenomeen dat in het bijzonder verband*

houdt met de moderne democratieën van belangengroepen".

In die zin doen overheden vaak niets en zitten ze vast in het liberale paradigma dat alle personen gelijk zijn, meer bepaald qua toegang tot informatie en dus logischerwijs tot hun rechten en plichten. Hier wordt dus de verantwoordelijkheid bij de persoon gelegd, die verondersteld wordt beslissingen te nemen op basis van juiste en duidelijke keuzes.



© Yash Rai (Unsplash)

2 Wim VAN OORSCHOT en Antoine MATH, "La question du non-recours aux prestations sociales", in Recherches et Prévisions, n°43, maart 1996, pp. 5-17

Naast die verschillende 'structurele' factoren zijn er andere verklaringen eigen aan **landen die even verdeeld zijn als België op het vlak van institutionele bevoegdheden**, meer bepaald wat het sociaal beleid betreft. Daarbij spelen meerdere factoren een rol: wettelijke veranderingen voor de toekenning en het behoud van sociale rechten, **een veelheid aan criteria en formaliteiten, toegangsvoorwaarden, de complexiteit en toenemende instabiliteit van statuten in de trajecten van kansarme personen**.

In België stelden we bijvoorbeeld het volgende vast. Vier maanden na de schrapping van het recht op een inschakelingsuitkering in 2015, verdween 72,2% van de mensen die geen aanspraak meer maakten op een werkloosheidsuitkering maar wel recht hadden op een uitkering van het OCMW gewoon van de radar (Legrand, 2015)! Andere ontstellende voorbeelden bestaan ook in het onderwijs en de socioprofessionele inschakeling (niet-gebruik van een opleiding nog vóór de start van het vormingstraject, niet-gebruik door schoolverlating), of zelfs in de geestelijke en de fysieke gezondheidszorg.

En dan hebben we het nog niet over de versnelde **digitalisering** van de (openbare en private) diensten sinds de eerste coronalockdown, die concreet gemaakt werd door de ordonnantie "Digitaal Brussel" van 12 januari 2024. De tekst werd aangedragen door de Brusselse minister van Werk Bernard Clerfayt (Défi) en verplicht de digitalisering van de Brusselse administraties, gemeenten en OCMW's. Een kwalijke ordonnantie als je weet dat meer dan 30% van de Brusselse bevolking geen toegang heeft tot computermateriaal en/of moeite heeft met het gebruik ervan ... (Fairon et Maisin 2022)³.

Met het oog op die moeilijkheden raken almaar meer uitkeringsgerechtigden ontmoedigd. Bovendien zeggen sommige professionele hulpverleners door die toenemende complexiteit niet meer te kunnen controleren of iemand al dan niet uitkeringsgerechtigd is. De situatie is dus problematisch, maar toch proberen steeds meer publieke en private actoren initiatieven te nemen om de oorzaken en gevolgen van non-take-up tegen te gaan.

3 Zie de analyse PVCB-Smart van Thibault Scohier over de digitalisering van de diensten en de impact ervan op het niet-gebruik van rechten en diensten.

SOCIALE INNOVATIE ALS REMEDIE TEGEN NON-TAKE-UP?

De methodes om te vechten tegen non-take-up of om het fenomeen in te dijken, zijn niet nieuw. Denk maar aan een **beterere toegang tot informatie** over nieuwe wetten, maar ook **meer proactieve maatregelen** door bijvoorbeeld naar specifieke plekken te gaan (jeugdhuis, medisch centrum ...).

Een andere actiepiste is de **evaluatie van wetten – zowel voor- als achteraf** – om het risico op non-take-up te beperken. Zo zouden personen in een situatie van non-take-up (of met een socio-economisch profiel van personen in armoede) rechtstreeks betrokken kunnen worden bij de uitwerking van het overheidsbeleid.

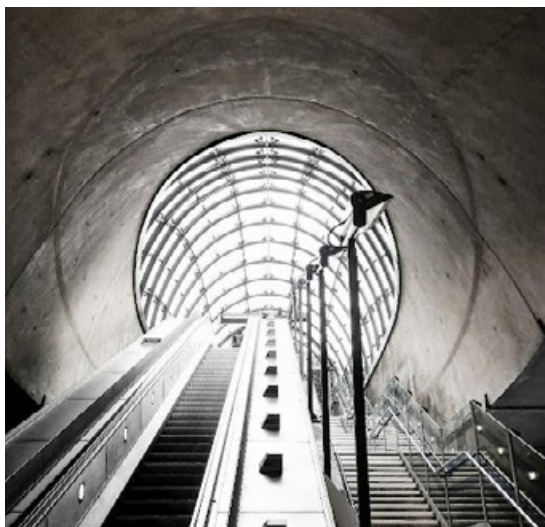
Ten slotte zouden de **vereenvoudiging en automatisering van regelgevingen en procedures** door het behoud van een loket (bij voorkeur) helpen om de kloof tussen de overheid en de bediende persoon te dichten.

Naast al die traditionele middelen worden er steeds meer **sociaal innovatieve** projecten en mechanismen uit de grond gestampt. Door middel van baanbrekende initiatieven is het bijvoorbeeld mogelijk om een **nieuw antwoord te bieden op de opkomende of onvoldoende vervulde basisbehoeften van de bevolking**.

Die aanpak is ook origineel omdat er partnerschappen en samenwerkingen worden opgestart met **actoren uit dezelfde regio**, bijvoorbeeld op het vlak van onderwijs, sociale actie, gezondheid, cultuur en tewerkstelling. Bovendien zorgt die aanpak voor verandering. Het is immers de bedoeling om te zorgen voor een gedragsverandering, die nodig is om de grote maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden.



© Yash Rai (Unsplash)



Anthony Tyrrell (Unsplash)

In eerdere analyses kwamen zo al verschillende initiatieven aan bod. De Fabrique à initiatives in Bordeaux bijvoorbeeld, die de opkomst bevordert

van projecten in de sociale en solidaire economie als antwoord op de behoeften van de regio's en de bevolking. Nog een initiatief is de Territoires zéro chômeur de longue durée, met als doel om vraag en antwoord in het werkgelegenheidsbeleid om te draaien en activiteiten op te zetten die nuttig zijn voor de regio's.

In deze analyse bespreken we nog twee initiatieven. Het eerste ligt ongeveer in dezelfde lijn als de twee voornoemde en berust op **territoriale maatregelen in de strijd tegen non-take-up in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG)**. Het tweede biedt een **originele, holistische outreach-aanpak** (externe ontwikkeling) met betrekking tot een bijzonder kwetsbaar publiek, de ouderen.

TERRITORIALE MAATREGELEN IN DE STRIJD TEGEN NON-TAKE-UP

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft de eerstelijnszorg op zijn grondgebied geherstructureerd. Met het Geïntegreerd welzijns- en gezondheidsplan (GWGP) wil het gewest de verzuiling van de verschillende sociale en gezondheidssectoren overstijgen en tot een functionele logica komen, meer bepaald op het vlak van **huisvesting** en op basis van de **levensdoelstellingen van personen**.

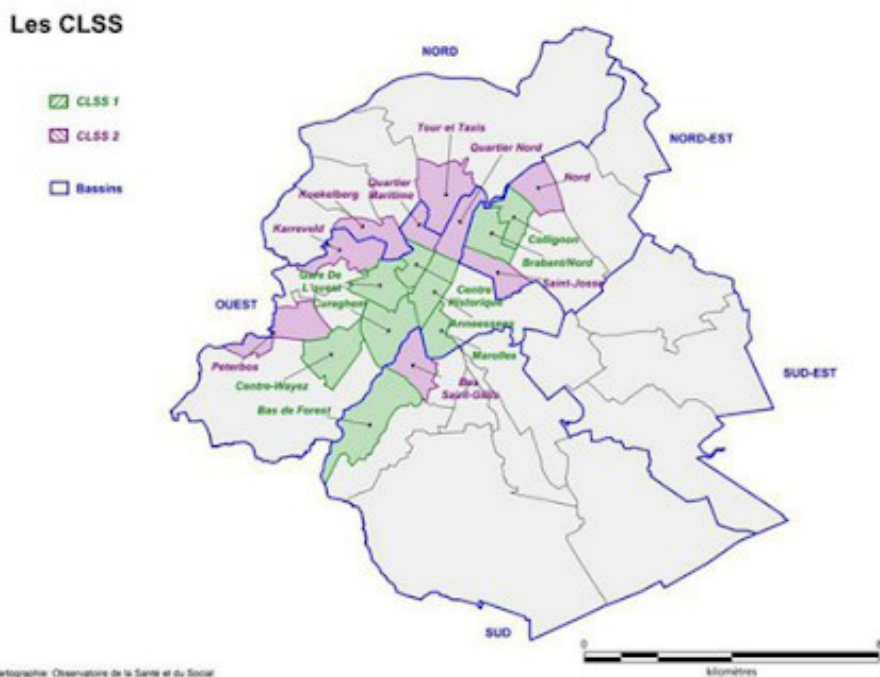
Dit model wil dus een antwoord bieden op toekomstige maatschappelijke, fysieke en milieu-uitdagingen op het vlak van

gezondheid, door in te zetten op een **territoriale benadering van hulpverlening en zorg**. De indeling verdeelt het gewest in 5 zones en 56 wijken, met doelstellingen en competenties die elkaar aanvullen. We staan even stil bij dat laatste en meer bepaald de lokale welzijns- en gezondheidscontracten (LWGC).

Figuur 2: Kaart met de verschillende wijken van lokale welzijns- en gezondheidscontracten in het BHG



Figuur 3: Kaart met de verschillende lokale welzijns- en gezondheidscontracten in het BHG



In dat kader zijn de 18 LWGC ontwikkeld met doelstellingen op basis van toegankelijkheid, de ontwikkeling van een geïntegreerd netwerk en een gunstige omgeving. De LWGC's worden geleid door de sociale coördinatoren van de OCMW's in de betrokken gemeenten. Dat gebeurt in samenwerking met Vivalis⁴, meer bepaald door een **lokale welzijns- en gezondheidsdiagnose** en een **actieplan** uit te werken en zo het globale welzijn van de inwoners te verbeteren. Een van de hoofddoelstellingen is dus om de **toegang tot de bestaande sociale en gezondheidsdiensten te vergemakkelijken**.

Een van de eerste acties van de LWGC is de invoering van een mobiel team van vier sociaal werkers door het OCMW van Vorst. Het is een multidisciplinair team dat de meest kwetsbare personen in Laag-Vorst begeleidt om hun toegang tot rechten en diensten te bevorderen. Dit project is gebaseerd op de specifieke kenmerken van de wijk, haar actoren en de middelen die ze ter beschikking heeft (Solar en Ranaivoson 2022).

Er zijn ook actieonderzoeken gevoerd bij zogenoemde "**onzichtbare**" doelgroepen. Een daarvan werd gefinancierd door het OCMW van Brussel en onder meer geleid door het Centre de recherche sur les inégalités sociales (CREBIS)⁵. Het doel: beter begrijpen wat de situatie is van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) in de wijk van Brussel-Zuid, om vervolgens concrete actie te kunnen ondernemen.

Nog andere projecten draaien bijvoorbeeld rond de creatie van een systeem voor de identificatie van de profielen en behoeften van oudere inwoners in de Bosniëwijk in Sint-Gillis, een van de wijken waar het grootste aantal kwetsbare ouderen woont.

Die verschillende initiatieven hebben twee dingen gemeen: ze willen een nieuwe **intersectorale methodologie** uitvoeren (Centre Bruxellois de Promotion de la Santé, 2011) en zetten in op een **territoriale benadering**. Ze willen immers bijdragen tot de ontwikkeling van een nieuw aanbod met op elkaar afgestemde strategieën rond gezamenlijke (onderhandelde) doelstellingen, met het oog op de terbeschikkingstelling van middelen en de relevante invoering van acties, meer bepaald om te **vechten tegen de non-take-up van rechten en diensten**.



© Yash Rai (Unsplash)

4 Vivalis is de tweetalige referentie-administratie op het vlak van welzijn en gezondheid voor Brussel.

5 Voor meer informatie, zie: <https://cbcs.be/recherche-action-collaborative-les-menas-dans-le-quartier-de-la-gare-du-midi>

LOKAAL OUTREACHPROJECT CITISEN

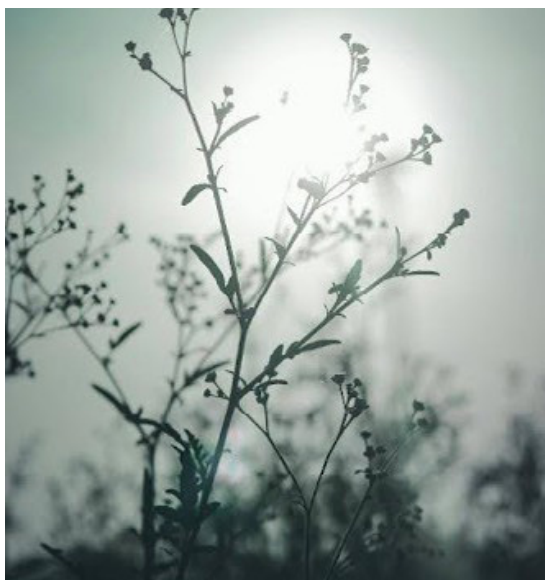
Het tweede initiatief volgt een outreachende aanpak. Dat duidt op alle laagdrempelige werkvormen waarbij sociale professionals of vrijwilligers buiten de muren van de eigen organisatie werken en zich begeven in de leefwereld van kwetsbare mensen met het oog op de verbetering van het welzijn⁶.

We nemen hier een van de drie proefprojecten onder de loep die gefinancierd zijn door de GGC – CitiSen, Zoom Senior en Senior Solidarité⁷. Ze willen lokale hulp en zorg bieden voor senioren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zodat zij thuis kunnen blijven wonen. Dit zijn hun doelstellingen:

- Ouderen die hun autonomie gaandeweg verliezen, zo vroeg mogelijk begeleiden;
- Het hulp-, zorg- en sociaal netwerk van de buurt ontwikkelen;
- Het hulp- en zorgaanbod in de wijk zichtbaar maken;
- Een gunstige leefomgeving creëren.

Voor het project CitiSen werden er in de Brabantwijk in hartje Brussel (gemeenten Schaarbeek en Sint-Joost-ten-Node) zogenoemde **Kasten** gecreëerd. Dat zijn ontmoetingsplaatsen voor senioren, hun mantelzorgers en de leden van het CitiSen-netwerk. **De kasten zijn bedoeld als permanentie op plaatsen waar ouderen naartoe gaan** (dagcentrum, wijkvereniging ...) om senioren en hun naasten wegwijs te maken naar de verschillende formele en informele lokale diensten om aan hun behoeften te kunnen voldoen.

Wat dit type project zo vernieuwend maakt, is dat er een **dynamiek** ontstaat om op wijkniveau in contact te komen met ouderen en hen toegang te bieden tot een gemeentelijk netwerk. Bovendien werken de actoren van de eerstelijns- en de gezondheidszorg beter samen met elkaar om verder te gaan dan de klassieke medische aanpak en de situaties en behoeften van ouderen op een meer geïntegreerde, holistische manier te benaderen.



© Yash Rai (Unsplash)

⁶ <https://www.caw.be/voor-professionals/downloads/folders/ondersteuningsaanbod-outreachend-werken/>

⁷ Voor meer informatie zie: <https://cbcs.be/seneval-vieillir-chez-soi-a-bruxelles/>

NON-TAKE-UP: NOG ZOVEEL TE ONTDEKKEN

We hebben geprobeerd om te schetsen wat non-take-up inhoudt. Geen gemakkelijke opgave, aangezien het fenomeen veel vormen aanneemt en de oorzaken en gevolgen nauw met elkaar vervlochten zijn.

Sinds een aantal jaar wordt er veel actie ondernomen om het fenomeen in te perken.

Recenter zien we steeds meer sociaal innoverende initiatieven met een sectoroverschrijdende methodologie per grondgebied. En die initiatieven blijven bemoedigend, meer bepaald dankzij de institutionele financiering van mechanismen zoals de lokale welzijns- en gezondheidscontracten of andere projecten als CitiSen. Toch is het goed om te herhalen dat non-take-up vooral te wijten

is aan een ontoereikend overheidsbeleid dat begunstigden van die mechanismen daarvoor als enigen verantwoordelijk acht.

Tot het overheidsbeleid er dus meer rekening mee houdt (huisvesting, socioprofessionele inschakeling, geestelijke en fysieke gezondheidszorg, energie ...) of tot we kunnen rekenen op een ambitieus plan tegen non-take-up (zoals voor de Territoires Zéro non-Recours in Frankrijk⁸), moeten we blijven innoveren en nieuwe manieren uitproberen om de non-take-up van rechten meer onder de aandacht te brengen.

Thibault Kote, juli 2024

Vertaling: Sara Musch, september 2025

8 Het experiment "Territoire zéro non-recours" is gefinancierd in 39 Franse gemeenten en wettelijk vastgelegd in februari 2022. Dankzij het experiment kunnen verschillende actoren (groepen, verenigingen, socialezekerheidsfondsen, sociale verhuurmaatschappijen ...) initiatieven lanceren tegen de non-take-up van sociale rechten. Meer informatie, zie: <https://www.lagazettedescommunes.com/908290/tout-savoir-sur-lexperimentation-territoires-zero-non-recours/>

BRONNEN

Pers- en tijdschriftartikels

Gaëlle AMERIJCKX en Céline MATHIEU, "Intégration de l'aide et des soins aux personnes âgées vivant à domicile: évaluation de trois projets bruxellois", *Educationsanté*, mei 2023

Pauline FAIRON en Charlotte MAISIN (dir.), "Non-recours toujours! Fermeture des guichets et dématérialisation des services aux usagèr.es, l'expérience du Numéro vert bruxellois *Allo? Aide Sociale*", in *Pauvreté*, trimestriële tijdschrift van het Forum bruxellois contre les inégalités, 2022

Manon LEGRAND, "Le non-recours aux droits : un chantier ouvert en Europe", in *Alter Echos*, nr. 403, juni 2015

Philippe WARIN, "Le non-recours: définition et typologies", in *Odenore: Working Paper*, nr. 1, 2010

Wim VAN OORSCHOT en Antoine MATH, "La question du non-recours aux prestations sociales", in *Recherches et Prévisions*, nr. 43, maart 1996, pp. 5-17

Officiële publicaties

Centre bruxellois de Promotion de la Santé, *L'Intersectorialité, on n'est pas tombé dedans quand on était petit*, 2011

Gezamenlijke verordening en besluit van de Franse Gemeenschapscommissie, Brussel-Hoofdstad en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie betreffende de digitale transitie van de publieke overheden, 21 februari 2024

Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, "Plan social santé intégré", 2022

Laurence NOËL (dir.), *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise*, Cahier Thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016. Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, Brussel, 2016

Websites

Website van de Confédération Intersectorielle des Employeurs du Secteur à Profil Social (non marchand) en Wallonie et Fédération Wallonie-Bruxelles:
<https://www.unipso.be/>

Website van het Centre de recherche sur les inégalités sociale:
<https://cbcs.be/centre-de-recherche-de-bruxelles-sur-les-inegalites-sociales-crebis/>

Website van Citisen:
<https://www.citisen.be/>

Website van het Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale:
[Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale | Vivalis](#)

Website van het Observatoire des non-recours aux droits et aux services:
<https://odenore.msh-alpes.fr/>

Website van Vivalis:
<https://www.vivalis.brussels/nl>

Website van het CAW:
<https://www.caw.be/voor-professionals/downloads/folders/ondersteuningsaanbod-outreaching-werken/>