

OMVANG VAN DE NIET-OPNAME VAN DE INKOMENSGARANTIE VOOR OUDEREN, DE VERHOOGDE TEGEMOETKOMING EN DE VERWARMINGSTOELAGE BIJ PERSONEN VAN 65 JAAR EN OUDER IN BELGIË

DOOR | **MANON BOLLAND***, **TIM GOEDEME**** en **JULIE JANSSENS****

* Departement Economie aan de HEC-Management School, Universiteit de Liège

** Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen

1. INLEIDING

Niet-opname, ook “non-take-up” genoemd, werd oorspronkelijk gedefinieerd als een situatie waarin “om het even welke persoon, om welke reden ook, geen financiële uitkering geniet waarop de betrokkene aanspraak zou kunnen maken” (Warin, 2014). Dit begrip van niet-opname berust op het criterium van in aanmerking komen om sociale uitkeringen te genieten; dit betekent dat men kan spreken van niet-opname en deze niet-opname kan meten vanaf het ogenblik waarop rechtsregels toelaten om bevolkingsgroepen te identificeren die potentieel in aanmerking komen om de uitkeringen te genieten; er kunnen dan percentages van niet-opname worden berekend op basis van het verschil tussen alle personen die potentieel in aanmerking komen en de personen die in aanmerking komen en de uitkering effectief ontvangen (Warin, 2014; Leresche, 2019). Warin (2014) beschrijft deze benadering als “orthodox” en stelde vervolgens een ruimere definitie van niet-opname voor die rekening houdt met het niet-gebruik van alle vormen van overheidsaanbod, rechten en diensten (al dan niet geldelijk), “los van de methodologische kwestie van identificatie van een bevolkingsgroep die potentieel in aanmerking komt” (Warin, 2014, p. 111). Vandaag wordt het fenomeen van niet-opname nog steeds grotendeels aangepakt volgens de eerste benadering, in zowel de politieke als de academische wereld. Die benadering heeft overigens gediend om een aantal instrumenten te ontwikkelen die toelaten het fenomeen te bestuderen. In de jaren 1990 ontwikkelde Wim van Oorschot meer bepaald een interactief model van factoren, op verschillende niveaus, die de niet-opname beïnvloeden. Volgens dit model situeren de redenen voor niet-opname zich op drie verschillende niveaus: op het niveau van de klant, op het niveau van de administratie en op het niveau van het ontwerp van de sociale uitkeringen en de voorwaarden om daarvoor in aanmerking te komen (van Oorschot, 1996a; van Oorschot, 1996b). Later bevestigden Janssens en Van Mechelen (2022) dat de redenen voor niet-opname meestal meervoudig waren en voegden ze toe dat die redenen, naast de drie hierboven genoemde niveaus, zich ook op een vierde niveau konden situeren, i.e. dat van de sociale context.

In België staat het fenomeen van niet-opname al vele jaren op de publieke en politieke agenda. In een rapport van 2013 over de automatisering van rechten kwam het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting tot het besluit dat de automatische toekenning van rechten een antwoord kon bieden, ook al ging het niet om het enige antwoord, voor het probleem van niet-opname; het Steunpunt formuleerde de aanbeveling om onderzoek te blijven voeren in verband met de niet-opname van rechten (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013a). Vier jaar later publiceerde het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn een eerste gedetailleerde analyse van het fenomeen van de niet-opname van sociale rechten en van de sociale onderbescherming in het Brussels Gewest (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, 2017). Op het federale niveau vormde de verbetering van de opname (take-up) van rechten een van de vijf pijlers van het plan voor armoedebestrijding in het regeerakkoord van 30 september 2020 (Belgische federale regering, 2020). Het 4de federaal plan voor armoedebestrijding werd in juli 2022 goedgekeurd en somt een reeks maatregelen op met als doel het probleem van niet-opname te verhelpen; het plan ondersteunt inzonderheid de automatische toekenning van rechten wanneer dat mogelijk is en moedigt aan tot proactiviteit en toegankelijkheid van overheidsdiensten (POD Maatschappelijke Integratie, 2022). Net zoals in de meeste landen is ook in België het fenomeen van niet-opname gericht op het beleid van armoedebestrijding en de bijbehorende wetenschappelijke domeinen (Marc et al., 2022). Dit hoeft overigens niet te verbazen, daar sociale uitkeringen bestemd zijn voor personen met een laag inkomen en die uitkeringen vaak het laatste vangnet voor die personen zijn. Wanneer rechthebbenden hun uitkering(en) niet ontvangen, lopen zij een groter risico op armoede en uitsluiting, meer bepaald wanneer de uitkeringen betrekking hebben op de armste personen (Marc et al., 2022). Zo zou een hoog niveau van niet-opname wijzen op een tekortschieten van het socialezekerheidsstelsel, wat betreft zowel zijn doeltreffendheid als zijn gerichtheid en eerlijkheid. Dit zou ingaan tegen de doelstellingen van armoedebestrijding¹ en het verminderen van ongelijkheid in de samenleving.

Ondanks het bestaan van uitgebreide literatuur in verband met het fenomeen van niet-opname en zijn oorzaken evenals de groeiende aandacht voor het probleem op het politieke niveau, zijn er tot vandaag slechts weinig cijfers beschikbaar over de omvang van niet-opname in België. Dit valt te verklaren door het feit dat het complex is kwantitatieve studies in verband met niet-opname te realiseren door de moeilijkheid om te beschikken over voldoende administratieve gegevens voor de registratie van personen die geen gebruik maken van hun rechten (Matsaganis et al., 2010). Zo beschikken overheidsinstanties niet over informatie in verband met de

(1) In het kader van de strategie Europa 2020 had België zich ertoe verbonden om het aantal personen in een situatie van armoede en sociale uitsluiting met 380.000 te verminderen tussen 2008 en 2020. Ons land heeft deze doelstellingen echter niet bereikt (Belgian Anti-Poverty Network, 2021). Onlangs heeft België zich als doel gesteld, in het kader van het actieplan met betrekking tot de Europese pijler van sociale rechten, om 279.000 personen uit de armoede te halen tegen 2030 (<https://socialsecurity.belgium.be/nl/sociale-rechten-toekennen/armoedebestrijding-belgie-6-vragen>).

hoeveelheid roerende goederen die elke burger bezit, waardoor de niet-opname van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) niet kan worden berekend. De belastingen die worden betaald op roerende inkomsten, worden immers ontvangen door de banken, die ze vervolgens op anonieme wijze doorstorten aan de belastingadministratie (Schols et al., 2017). Een allereerste raming van de omvang van sociale onderbescherming in België werd gemaakt door Groenez en Nicaise (2002) op basis van het Europese panel van huishoudens (European Community Household Panel – ECHP). Beide auteurs berekenden dat, tussen 1993 en 1995, 9,7% van de Belgen (voor alle leeftijden) gedurende ten minste één maand had geleefd in een situatie van onvoldoende bescherming (i.e. met een maandinkomen lager dan het nationale minimuminkomen), terwijl slechts 2,8% van de bevolking destijds het minimuminkomen ontving; dit stemt overeen met een percentage onderbescherming van 71%. Groenez en Nicaise (2002) wijzen erop dat personen van 65 jaar en ouder oververtegenwoordigd zijn in de groep van personen die verkeren in een situatie van onvoldoende bescherming. Een van de redenen die deze twee auteurs aanvoeren als verklaring voor dit resultaat, is dat een deel van deze ouderen geen aanvraag indient om het gewaarborgd inkomen voor ouderen te genieten (i.e. een sociale uitkering voor ouderen met een laag inkomen, in 2001 vervangen door de inkomensgarantie voor ouderen). Hoewel het concept van onderbescherming breder is dan dat van niet-opname, heeft deze studie voor het eerst aangetoond dat het gebrek aan toegang tot sociale rechten in België geen marginaal probleem is. Bouckaert en Schokkaert (2011) waren de eersten die met behulp van een microsimumatiemodel en gegevens uit de EU-SILC-enquête een cijfer plakten op de omvang van de niet-opname van het leefloon in België. De auteurs stelden vast dat in 2005 57-76% van de mensen die in aanmerking kwamen voor het leefloon, dit niet hadden ontvangen. Wat betreft de sociale uitkeringen voor ouderen (65 jaar en ouder) heeft geen enkele studie tot nu toe een precieze raming kunnen geven van het percentage niet-opname in België. Zoals gezegd door Schols et al. (2017), kwam de niet-opname van de IGO – de belangrijkste sociale uitkering voor ouderen – enkel onrechtstreeks ter sprake in vorige rapporten over pensioenen en armoede (Van den Bosch en De Vil, 2013 ; Commissie Pensioenhervorming 2020-2040, 2014). In haar verslag raamt de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 (2014) dat het percentage niet-opname van de IGO zou oplopen tot 79% door alle ouderen met een inkomen onder de minimale inkomensgrens en die geen IGO ontvangen te cumuleren (Schols et al., 2017). De Commissie wees er echter op dat dit percentage waarschijnlijk een overschatting was van het reële percentage niet-opname van de IGO. Tot slot bestaan er twee kwalitatieve studies die de oorzaken van niet-opname van de IGO hebben onderzocht (Ooms, 2008; Schols et al., 2017).

Tot op vandaag worden de resultaten van Bouckaert en Schokkaert (2011) dus nog vaak gebruikt als het enige referentiepunt om het fenomeen van niet-opname in België te becijferen. Hoewel deze resultaten een belangrijke stap voorwaarts waren voor de raming van niet-opname van het leefloon, moeten ze toch met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Hun analyse werd namelijk gehinderd door aanzienlijke beperkingen op het vlak van gegevens. De twee auteurs gebruikten bijvoorbeeld een relatief kleine steekproef om hun berekeningen uit te voeren. Bovendien ontbreekt het in enquêtes over inkomen en levensomstandigheden onder de algemene bevolking, zoals de EU-SILC, over het algemeen aan belangrijke informatie om alle voorwaarden te simuleren die vervuld moeten zijn om in aanmerking te komen

voor een bepaalde sociale uitkering. Momenteel lijkt de combinatie van enquêtes die specifiek zijn ontworpen om de niet-opname van sociale rechten te meten met administratieve gegevens over de effectieve ontvangst van sociale uitkeringen betere ramingen op te leveren. Deze benadering brengt echter ook heel wat uitdagingen met zich mee (Goedemé en Janssens, 2020). Bovendien zou België, volgens Marc et al. (2022), het enige Europese land zijn, samen met Frankrijk², dat dergelijke specifieke enquêtes realiseert. Deze enquête werd afgenomen in het kader van het TAKE-project.

Het project TAKE werd gefinancierd door Belspo³ en is het resultaat van een partnerschap tussen de Universiteit Antwerpen (coördinator), de Universiteit van Luik, het Federaal Planbureau en de FOD Sociale Zekerheid. Het project is in 2016 van start gegaan en had tot doel nieuw en nauwkeuriger empirisch bewijsmateriaal te leveren over de omvang, kenmerken, oorzaken en gevolgen van het niet-gebruik van sociale rechten in België. De uitvoering van de TAKE-enquête – een specifieke enquête bij een representatieve steekproef van huishoudens met een laag inkomen in België – was een belangrijk onderdeel van het project. Deze enquête moest het immers mogelijk maken een beter zicht te krijgen op elk van de voornoemde aspecten. In totaal werden in de periode 2019-2020 iets meer dan 1.900 huishoudens met een laag inkomen ondervraagd. Voor deze huishoudens werden de enquêtegegevens gecombineerd met administratieve gegevens van het belastingregister en de socialezekerheidsinstellingen. Op basis van dit geheel van gecombineerde gegevens heeft het TAKE-project vervolgens een raming gemaakt van het niet-gebruik van verschillende inkomensafhankelijke uitkeringen die belangrijk worden geacht omdat ze het laatste vangnet vormen voor kwetsbare mensen in België.

In de huidige analyse kiezen we dus voor de “orthodoxe” benadering van het fenomeen van niet-opname. Op basis van de gegevens van het TAKE-project zullen we proberen een allereerste raming te maken van de omvang van het niet-gebruik van drie sociale uitkeringen voor ouderen (65 jaar en ouder)⁴. Het gaat om de inkomensgarantie voor ouderen (IGO), de verhoogde tegemoetkoming en de verwarmingstoelage. We analyseren deze drie uitkeringen tegelijk omdat dit meer bepaald toelaat de niet-opname van afgeleide rechten te onderzoeken. Wie recht heeft op een bepaalde uitkering, heeft soms immers ook op automatische wijze recht op een andere uitkering. Dit is het geval met de IGO, die automatisch leidt tot de toekenning van de verhoogde tegemoetkoming. Bovendien komen de gerechtigden van de verhoogde tegemoetkoming ook in aanmerking voor de verwarmingstoelage, en personen van wie alle leden van het huishouden de verhoogde tegemoetkoming ontvangen, kunnen de verwarmingstoelage aanvragen zonder dat ze een inkomenstoets hoeven

(2) Enquête uitgevoerd door de Direction de l’animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), in 2011, om de niet-opname van het actieve solidariteitsinkomen (revenu de solidarité active, RSA) te bestuderen.

(3) We zijn het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad zeer erkentelijk voor het verstrekken van extra financiering om de steekproef van de TAKE-enquête in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uit te breiden.

(4) De omvang van het niet-gebruik van drie sociale uitkeringen die worden toegekend aan de Belgische beroepsbevolking werd ook geraamd op basis van de TAKE-gegevens door Goedemé, T., Janssens, J., Bolland, M., Corselis, A., Derboven, J., Linchet, S., Nisen, L., Vandervelden, M., Van den Bosch, K., Van Mechelen, N. en Vergauwen, J. (2022).

uit te voeren (die is immers al uitgevoerd bij het onderzoek van de aanvraag van verhoogde tegemoetkoming). Het is ook essentieel om te kijken naar de situatie van ouderen, die immers een meer kwetsbare groep vormen⁵. Voor velen van hen gaat pensionering immers gepaard met een inkomensdaling en voor sommigen met een verhoogd risico op armoede. Pensioenen zijn de belangrijkste inkomensbron voor de meeste gepensioneerden, maar de ontvangen bedragen volstaan soms niet om een fatsoenlijk leven te leiden. Dit geldt met name voor personen die tijdens hun actieve leven een laag loon hebben gehad, personen die hun loopbaan hebben onderbroken of personen die hebben gewerkt in banen met een beperkt pensioen, zoals zelfstandigen (Europese Commissie, 2021). Voor deze personen vormt het ontvangen van de sociale uitkeringen waar ze recht op hebben het laatste vangnet tegen het risico op armoede.

Het huidige artikel is als volgt opgebouwd. In deel twee beschrijven we de gegevens en methodologie die we hebben gebruikt om een raming te maken van het percentage niet-opname. Meer specifiek bespreken we de gegevens en de implementatie van de TAKE-enquête, evenals het microsimulatiemodel dat werd ontwikkeld om de populatie te simuleren die in aanmerking komt voor elk van de rechten. In het derde deel presenteren we de resultaten met betrekking tot de omvang van het fenomeen van niet-opname voor elk van de drie uitkeringen en onderzoeken we het percentage niet-opname voor verschillende individuele kenmerken alsook kenmerken van de huishoudens. Onze conclusie is het voorwerp van deel vier.

2. GEGEVENS EN METHODOLOGIE

2.1. GEGEVENS

Deze analyse betekent een reële stap voorwaarts voor de studie van het fenomeen van niet-opname in België. Het gaat immers om de eerste analyse die gebruik maakt van de gegevens van de TAKE-enquête, i.e. de allereerste enquête die in België is afgenomen met het specifieke doel om het fenomeen van niet-opname te bestuderen en aldus de omvang alsook de kenmerken te ramen van het niet-gebruik van verschillende inkomensafhankelijke uitkeringen. In de TAKE-benadering steunt de raming van het fenomeen van niet-opname op de combinatie van twee gegevensbronnen: gegevens uit administratieve bronnen voor een steekproef van 10.000 huishoudens en gegevens uit de TAKE-enquête, uitgevoerd op een substeekproef van 1.900 huishoudens (uit de eerder geselecteerde 10.000 huishoudens) door middel van persoonlijke interviews.

Om de grootte van de steekproef van huishoudens die in aanmerking komen om de betrokken uitkeringen te genieten te maximaliseren, werd de steekproef van de TAKE-enquête op zodanige wijze ontworpen om de inclusie van personen die *niet* in aanmerking komen voor ten minste een van de volgende vier uitkeringen tot een minimum te beperken: het (equivalent) leefloon, de inkomensgarantie voor ouderen, de verhoogde tegemoetkoming voor gezondheidszorgen en de verwarmingstoelage. Om deze reden hebben we een vrij strikte drempel van belastbaar inkomen gebruikt om de doelpopulatie af te bakenen (zie infra); dit betekent dat onze ramingen van de

(5) Volgens de EU-SILC-gegevens lopen personen van 65 jaar en ouder een groter risico op armoede in vergelijking met de beroepsbevolking (https://indicators.be/nl/i/G10_POV/nl).

omvang van het fenomeen van niet-opname enkel betrekking hebben op de groep met een zeer laag belastbaar inkomen en niet op de totale populatie die in aanmerking komt om de betrokken uitkeringen te genieten.

Inzonderheid werd de TAKE-steekproef samengesteld tijdens twee belangrijke fasen. De eerste fase bestond in de selectie van 46 groepen van gemeenten (90 gemeenten in totaal), gestratificeerd naar gewest en provincie. In een tweede fase werden vier steekproeven van huishoudens geselecteerd binnen elke groep van gemeenten. Deze vier groepen van huishoudens bezitten de volgende kenmerken: (1) huishoudens waarvan alle leden geboren zijn na 31 december 1953, met ten minste één persoon die een leefloon geniet en zonder integratieparcours op 31 december 2017⁶; (2) huishoudens waarvan alle leden geboren zijn na 31 december 1953, waarvan geen enkel lid het leefloon geniet maar met een belastbaar netto equivalent inkomen lager dan € 7.000 in 2017; (3) huishoudens met ten minste één persoon die geboren is vóór 1 januari 1954 en met ten minste één persoon die de inkomensgarantie voor ouderen geniet op 31/12/2017; (4) huishoudens met ten minste één persoon die geboren is vóór 1 januari 1954, waarvan geen enkel lid de inkomensgarantie voor ouderen geniet maar met een belastbaar gemiddeld netto inkomen voor alle leden van het huishouden geboren vóór 1 januari 1954 dat lager is dan € 14.000 per persoon in 2017⁷. Ondanks de complexiteit van dit steekproefplan is het mogelijk om de waarschijnlijkheid van inclusie voor elk huishouden te berekenen, waardoor het mogelijk is om statistisch geldige conclusies te trekken over de doelpopulatie van huishoudens met een zeer laag belastbaar inkomen.

Tot slot bestond de enquête uit een uitgebreid interview met de referentiepersoon in het huishouden (of de persoon die het meest op de hoogte was van de financiële situatie van het huishouden) en een korter interview met de andere volwassen leden van het huishouden die wilden deelnemen. De vragenlijsten werden in verschillende fasen opgesteld, waaronder overleg met deskundigen, gespreksgroepen met personen die in armoede leven, een online enquête bij wijze van test met een steekproef van 2.000 personen met een laag inkomen en uitgebreide testen op het terrein. Vervolgens waren de twee teams die verantwoordelijk waren voor de SHARE-enquête, het ene aan de Universiteit Antwerpen en het andere aan de Universiteit van Luik, belast met de uitvoering van de TAKE-enquête op het terrein. De interviewers kregen eerst een passende opleiding om ervoor te zorgen dat de enquête zo goed mogelijk werd afgenomen, en konden vervolgens in september 2019 beginnen met de eerste interviews. Als gevolg van de COVID-19-pandemie moesten de onderzoekers hun werk echter onderbreken van maart tot en met juli 2020, voordat ze in de daaropvolgende twee maanden hun laatste interviews konden afronden. De planning van de werkzaamheden op het terrein en de informatie betreffende de impact van

(6) We wilden dat deze doelgroep alle mensen met een (equivalent) leefloon zou omvatten. Helaas heeft de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid een andere beslissing genomen.

(7) In groep (2) is het gecombineerd belastbaar inkomen van alle volwassenen opgenomen. Dit bedrag wordt vervolgens gedeeld door het aantal personen, waarbij elke volwassene telt als 1 en elk kind telt als 0,5. In groep (4) wordt alleen rekening gehouden met het gezamenlijk belastbaar inkomen van personen die vóór 1 januari 1954 zijn geboren, en wordt het totale bedrag gedeeld door het aantal leden van het huishouden dat vóór die datum is geboren.

COVID-19 op de interviews zijn beschikbaar in Vergauwen, Linchet en Thiry (2022). Om rekening te houden met taalbarrières tijdens de interviews, was de vragenlijst beschikbaar in drie talen: Frans, Nederlands en Engels. Daarnaast waren interviews bij volmacht en interviews met de hulp van een tolk (bv. een familielid) ook toegestaan. De vragenlijsten bevatten informatie over inkomen en vermogen (in aanvulling op informatie uit administratieve bronnen), materiële deprivatie, gebrek aan financiële middelen, huisvesting, bereidheid om te werken, ervaring met het aanvragen van uitkeringen, opname van uitkeringen en sociale diensten, (mogelijke) redenen voor niet-opname en een aantal andere factoren die van invloed kunnen zijn op de (niet-)opname van uitkeringen. Wat betreft het leggen van contact met potentiële deelnemers, konden de personen met wie contact werd opgenomen aangeven dat ze niet wensten deel te nemen aan de enquête door middel van een kaart die ze gratis konden terugsturen. Deze maatregel, opgelegd door de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) en de Gegevensbeschermingsautoriteit, heeft grotendeels bijgedragen aan de relatief lage respons van 23%. Vervolgens werd op basis van de administratieve gegevens die voor alle huishoudens in de steekproef beschikbaar waren, een gedetailleerde correctie toegepast met betrekking tot de non-respons, waarbij onder andere variabelen met betrekking tot het al dan niet ontvangen van de verschillende sociale uitkeringen werden gebruikt. Door een aantal analyses te herhalen die uitsluitend gebaseerd waren op administratieve gegevens (en dus met een veel grotere steekproef die geen last heeft van non-respons), werden de belangrijkste conclusies die we hier presenteren gevalideerd.

Meer informatie over het uitwerken van de steekproef, de doelpopulatie, de berekening van de wegingen, de beperkingen met betrekking tot de steekproef en ideeën voor toekomstige verbeteringen, voor zowel de steekproef als de uitvoering van regelmatige monitoring van niet-opname, is beschikbaar in Goedemé (2022). Daarnaast worden de uitwerking en de inhoud van de vragenlijsten in meer detail beschreven in Janssens, Linchet en Goedemé (2022); het verloop van de werkzaamheden op het terrein wordt beschreven in Vergauwen, Linchet en Thiry (2022). Alle hier genoemde technische TAKE-verslagen zijn online terug te vinden op de website van het project TAKE⁸.

2.2. SIMULATIEMODELLEN EN RAMING VAN HET FENOMEEN VAN NIET-OPNAME

In tegenstelling tot de gegevens betreffende de ontvangst van de uitkeringen, die gemakkelijk kunnen worden verzameld in het kader van enquêtes of door administratieve bronnen te raadplegen, kan het feit of personen in aanmerking komen om een uitkering te genieten niet automatisch uit de gegevens worden gehaald; bijgevolg moet dit worden gesimuleerd met behulp van een microsimulatiemodel dat variabelen gebruikt die beschikbaar zijn in enquêtes of administratieve bronnen met het oog op de reproductie van de regels voor in aanmerking komen om uitkeringen te genieten. De niet-opname van elke sociale uitkering wordt vervolgens geraamd door het gesimuleerd in aanmerking komen van een persoon voor een bepaalde uitkering te vergelijken met de werkelijke ontvangst van die uitkering. Inzonderheid werd het in aanmerking komen voor een uitkering in de TAKE-benadering gesimuleerd op basis

(8) Zie <https://takeproject.wordpress.com/take-survey/>.

van een geheel van gegevens die voortvloeien uit de combinatie van administratieve gegevens en de gegevens van de TAKE-enquête. Dit gesimuleerd in aanmerking komen werd vervolgens vergeleken met de effectieve ontvangst van de uitkering, i.e. een gegeven dat beschikbaar is in de administratieve bronnen. Op te merken valt dat deze combinatie van administratieve gegevens en enquêtegegevens, die wordt gebruikt ter reproductie van de regels voor in aanmerking komen in het microsimulatiemodel, een veel nauwkeuriger raming mogelijk maakt van de omvang van het fenomeen van niet-opname dan wanneer alleen administratieve gegevens of enquêtegegevens worden gebruikt. In dit deel bespreken we de simulatiemodellen die we hebben gebruikt om de percentages niet-opname te ramen alsook de beperkingen waarop we in deze oefening zijn gebotst. Voor meer informatie hierover verwijzen we de lezer naar Janssens & Derboven (2022) en Goedemé, Janssens, Derboven et al. (2022). Tot slot geven we nog mee dat alle geraamde percentages niet-opname betrekking hebben op het jaar 2019.

2.2.1. SIMULATIE VAN DE GROEP VAN RECHTHEBBENDEN

Zoals hierboven gezegd, wordt de identificatie van personen die in aanmerking komen voor een bepaalde sociale uitkering in onze steekproef uitgevoerd met behulp van een microsimulatiemodel. In een dergelijk model worden de wettelijke voorwaarden om in aanmerking te komen omgezet in een code, zodat voor elke persoon in de onderliggende dataset kan worden berekend of iemand al dan niet recht heeft op de betreffende sociale uitkering.

Het microsimulatiemodel dat wordt gebruikt om te simuleren of personen in aanmerking komen voor de inkomensgarantie voor ouderen, de verhoogde tegemoetkoming en de verwarmingstoelage is het TAKEMOD-model (Janssens en Derboven, 2022), dat het resultaat is van een aanpassing van het BELMOD-model. In principe gebruikt het recent ontwikkelde BELMOD-model enkel administratieve gegevens om een brede waaier van sociale beleidsvoorstellen in België te simuleren (FOD Sociale Zekerheid, 2022). De administratieve gegevens bevatten echter niet alle informatie die nodig is om de groep uitkeringsgerechtigden te simuleren; daarom moesten we BELMOD aanpassen om een raming te maken van onze percentages niet-opname. Inzonderheid bestaan huishoudens, in het Rijksregister, uit personen die ingeschreven zijn op dezelfde hoofdverblijfplaats. Dit betekent dat we personen die officieel tot hetzelfde huishouden behoren enkel kunnen identificeren op basis van administratieve bronnen. Maatschappelijk werkers en beheerders houden echter rekening met de feitelijke samenstelling van het huishouden om te bepalen tot welke categorie (samenwonend, alleenstaand, ...) een aanvrager behoort. In het geval van kwetsbare huishoudens, die vaak een snel veranderende leefsituatie hebben, kan de actuele samenstelling van het huishouden sterk verschillen van de samenstelling die in de administratieve bronnen is geregistreerd. De TAKE-vragenlijst is daarom ontworpen om informatie te verzamelen die niet beschikbaar is op administratief niveau (met name de feitelijke samenstelling van het huishouden). Het BELMOD-model werd vervolgens aangepast om gebruik te kunnen maken van de dataset die het resultaat was van de combinatie van administratieve gegevens en TAKE-enquêtegegevens; deze twee gegevensbronnen werden eerst op individueel niveau samengevoegd met behulp van een unieke identificatiecode die de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid willekeurig toewijst aan elke persoon (zie het technisch TAKE-verslag van Bolland (2022) voor

meer informatie over het combineren van gegevens). Inzonderheid de voorwaarden voor in aanmerking komen werden op meer gedetailleerde wijze geprogrammeerd waardoor het model, op basis van meer volledige gegevens, kon bepalen wie al dan niet recht had op een bepaalde uitkering.

In dit aangepaste model is de simulatie van het in aanmerking komen voor elk van de drie uitkeringen die in dit artikel worden geanalyseerd, gebaseerd op een andere combinatie van administratieve gegevens en enquêtegegevens. Toch gebruiken we voornamelijk administratieve gegevens, omdat de meeste noodzakelijke informatie administratief beschikbaar is en ook door overheidsinstanties wordt gebruikt om groepen rechthebbenden te identificeren. Enkele belangrijke elementen uit de enquête zijn echter toegevoegd omdat bepaalde informatie niet beschikbaar was in de administratieve bronnen. Het soort brandstof dat het huishouden gebruikt om zijn woning te verwarmen en de actuele samenstelling van het huishouden zijn bijvoorbeeld alleen beschikbaar in de enquête. Voor de IGO-simulatie gebruikt het model de gegevens van de TAKE-enquête met betrekking tot de roerende activa (spaargeld, aandelen, ...) en de onroerende activa (kadastraal inkomen, extra huizen) omdat belastinggegevens slechts beperkte informatie over deze elementen bevatten. Tot slot werden de ramingen die voor elk van de drie uitkeringen werden verkregen, gevalideerd door ze te vergelijken met de ramingen die werden verkregen op basis van het BELMOD-model, dat alleen administratieve gegevens gebruikt die echter beschikbaar zijn voor een grotere steekproef.

2.2.2. HET PERCENTAGE NIET-OPNAME BEREKENEN

De omvang van het fenomeen van niet-opname van elk van de drie uitkeringen wordt berekend door voor elke persoon in de steekproef het gesimuleerd in aanmerking komen voor een uitkering te vergelijken met de werkelijke ontvangst van de betreffende sociale uitkering. Zoals hierboven vermeld, is informatie over het ontvangen van sociale uitkeringen afkomstig van administratieve bronnen. Op te merken valt dat hoewel we het in aanmerking komen voor een bepaalde uitkering simuleren aan de hand van informatie voor het hele jaar 2019, een persoon wordt geïdentificeerd als iemand die een uitkering ontvangt als hij de uitkering ten minste één maand in 2019 heeft ontvangen. Hoewel er rekening wordt gehouden met de samenstelling van het huishouden en het inkomen van alle leden om de groep gerechtigden te simuleren, beschikken we bovendien niet over administratieve informatie met betrekking tot het ontvangen van een uitkering voor alle leden van het huishouden (bv. voor niet-officiële leden van het huishouden). Personen voor wie er geen informatie beschikbaar is, zijn daarom niet meegenomen in de berekening van het totale percentage niet-opname.

Zoals hierboven uitgelegd, werd het gebruik van een drempel voor het belastbaar inkomen als grens voor de selectie van huishoudens in de TAKE-steekproef alleen toegepast in het geval van de groep huishoudens die geen IGO ontvangen. Om een steekproef met vergelijkbare huishoudens te creëren om het percentage niet-opname te meten, hebben we deze drempel ook toegepast op huishoudens die de IGO ontvingen. In het tegengestelde geval zouden de huishoudens met de IGO oververtegenwoordigd zijn in onze steekproef. Deze benadering beïnvloedt echter de geldigheid van de berekening van het percentage niet-opname. Hoewel de benadering immers correct werkt voor de verhoogde tegemoetkoming en de verwarmingstoelage, leidt ze tot

een overschatting van het percentage niet-opname voor de IGO. Dit komt omdat de IGO alleen in het belastbaar inkomen wordt opgenomen voor personen die deze uitkering ontvangen, en niet voor zij die er wel recht op hebben maar deze uitkering niet ontvangen. Om deze reden werd bij de berekening van het percentage niet-opname van de IGO het van de IGO ontvangen bedrag afgetrokken van het belastbaar inkomen alvorens de inkomensdrempel toe te passen om de relevante subpopulatie af te bakenen.

2.3. MEETFOUTEN EN GEGEVENSBEPERKINGEN

De simulatie van de groep mensen die recht hebben op een bepaalde uitkering is een cruciale stap bij het berekenen van het percentage niet-opname. De nauwkeurigheid en de juistheid van deze berekeningen zijn sterk afhankelijk van de mate waarin alle toekenningsvoorwaarden correct in het model kunnen worden geprogrammeerd alsook van de beschikbaarheid van de benodigde gegevens in de onderliggende dataset. De onderzoekers zijn gestoten op belangrijke beperkingen bij het berekenen van de percentages niet-opname, die hieronder worden beschreven. De cijfers in deze bijdrage moeten daarom met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Allereerst hebben we niet altijd volledige informatie voor alle personen in onze steekproef, hoewel de combinatie van de administratieve gegevens en de gegevens van de TAKE-enquête een schat aan informatie oplevert om de percentages niet-opname te berekenen. Verder ontbreken de administratieve gegevens voor niet-officiële leden van het huishouden. Ten tweede is het zo dat we, daar niet alle leden van het huishouden aan de TAKE-enquête hebben deelgenomen, geen enquêtegegevens hebben voor deze personen. Daarnaast hebben we ook te maken met het klassieke probleem van non-respons en om die reden ontbreken er soms enquêtegegevens voor deelnemers. Tot slot moet erop worden gewezen dat bepaalde vragen in de enquête, zoals die over roerende en onroerende activa, voor sommige personen een gevoelig onderwerp kunnen zijn waardoor ze zich kunnen schamen om ze naar waarheid te beantwoorden. Deze informatie moet daarom met voorzichtigheid worden behandeld.

Ten tweede kunnen we, omdat we werken met globale gegevens over jaarinkomens, geen rekening houden met snelle veranderingen in leefsituaties noch met schommelingen in het beschikbare inkomen van de personen in onze steekproef. Als gevolg hiervan is het mogelijk dat een persoon die op volkomen legitieme wijze een inkomensgarantie voor ouderen heeft ontvangen tijdens een periode zonder inkomen, ten onrechte geacht wordt er geen recht op te hebben gehad omdat zijn gemiddeld beschikbaar maandelijks inkomen hoger is dan het bedrag van de IGO. In de literatuur wordt deze situatie omschreven als een type 2 fout of "bètafout". In het geval van een type 2 fout ontvangt een persoon in werkelijkheid een uitkering terwijl hij er volgens het model geen recht op heeft. Dit kan het resultaat zijn van een administratieve fout, in welk geval de persoon effectief niet in aanmerking komt; het kan ook gaan om een simulatiefout in het model, in welk geval de persoon wel in aanmerking komt. Met onze gegevens kunnen we de omvang van administratieve fouten niet verifiëren, maar gezien de complexiteit van het ontwikkelen van een model waarmee de percentages niet-opname nauwkeurig kunnen worden geraamd, is de tweede verklaring waarschijnlijk het meest plausibel. In het simulatiemodel dat in het TAKE-project wordt gebruikt, is het percentage type 2

fouten gelijk aan 6% voor de verhoogde interventie, 14% voor de verwarmingstoelage en 29% voor de IGO. Dit betekent dat het model voor 14% van de personen die de verwarmingstoelage ontvangen, raamt dat deze personen eigenlijk geen recht hebben op deze uitkering. Dit lijkt erop te wijzen dat we een aantal personen missen die recht hebben op één (of meer) uitkeringen voor een bepaalde maand of meer, ook al is hun gemiddelde jaarinkomen te hoog (om volgens ons model in aanmerking te komen voor een uitkering). Dit betekent dat we het totale percentage niet-opname onderschatten. Tot slot wordt in het technisch verslag van Janssens en Derboven (2022) uitgelegd hoe inkomensbeperkingen in TAKEMOD zijn behandeld om een simulatie te maken van het feit in aanmerking te komen om verschillende uitkeringen te ontvangen.

3. RESULTATEN

3.1. DE INKOMENSGARANTIE VOOR OUDEREN (IGO)

In België is de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) de belangrijkste financiële uitkering die wordt toegekend aan ouderen die niet over voldoende middelen beschikken om een fatsoenlijk leven te leiden (Schols et al., 2017; Federale Pensioendienst, s.d.). Vanaf de leeftijd van 65 jaar kan de IGO worden toegekend door de Federale Pensioendienst (FPD) na een grondige inkomenstoets (Federale Pensioendienst, s.d.). Sinds 2004 herzielt de FPD ambtshalve het recht op de IGO voor verschillende categorieën van personen (Schols et al., 2017). Inzonderheid neemt de FPD automatisch contact op met zelfstandigen en werknemers die de wettelijke pensioenleeftijd bereiken, die momenteel op 65 jaar ligt, en die een pensioenbedrag ontvangen dat onder de IGO-drempel ligt (op 01/07/2019 was het IGO-bedrag gelijk aan € 747,81 bruto per maand voor samenwonenden en € 1.121,72 bruto per maand voor alleenstaanden) (verzending van een brief en een inlichtingenfiche die moet worden ingevuld door de potentiële gerechtigde en zijn echtgeno(o)t(e) of wettelijk samenwonende voor de inkomenstoets) (Schols et al., 2017; Steunpunt tot Bestrijding van armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting, 2020; Federale Pensioendienst, s.d.). De FPD neemt ook automatisch contact op met personen die het leefloon ontvangen en personen met een invaliditeitsuitkering wanneer zij de wettelijke pensioenleeftijd bereiken. In het geval van het leefloon moeten de OCMW's echter zes maanden vóór de wettelijke pensioenleeftijd aan de FPD melden dat de betrokken persoon een OCMW-toelage ontvangt, zodat de FPD het ambtshalve onderzoek van de IGO kan starten. Als de OCMW's deze informatie niet doorsturen naar de FPD en er geen bekende loopbaan als werknemer of zelfstandige is voor de betrokken gerechtigde, dan wordt het ambtshalve onderzoek naar het recht op de IGO niet uitgevoerd voor deze persoon (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2020). Het doel van de invoering van dit ambtshalve onderzoek in 2004 was om het aantal personen te verminderen dat geen gebruik maakt van hun recht op de IGO (Van den Bosch en De Vil, 2013; Schols et al., 2017). Sinds 2010 wordt het automatisch onderzoek inzake het recht op de IGO ook uitgevoerd wanneer personen de wettelijke pensioenleeftijd bereiken (vóór de leeftijd van 65 jaar) (Schols et al., 2017; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2020). Verder voert de FPD sinds december 2019, dankzij de maandelijkse gegevensuitwisseling tussen de Programmatorische Federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie (POD

Maatschappelijke Integratie) en de FPD, automatisch een ambtshalve onderzoek uit naar het recht op de IGO voor personen die bijstand ontvangen van het OCMW (zonder dat de betrokkene stappen moet ondernemen bij de FPD) en kent de dienst de uitkering automatisch toe aan wie voldoet aan de voorwaarden om er recht op te hebben (POD Maatschappelijke Integratie, 2020). Tot slot kunnen mensen die de IGO wensen te ontvangen en met wie de FPD niet automatisch contact heeft opgenomen, een aanvraag indienen bij deze FPD (Federale Pensioendienst, s.d.). Naast de inkomensstoets moeten aanvragers ook voldoen aan voorwaarden met betrekking tot leeftijd, nationaliteit en woonplaats om de IGO te verkrijgen⁹. Op te merken valt dat de verblijfsvoorwaarde sinds 2001 het doelwit is geweest van verschillende beperkende maatregelen, met name in 2019 (zie Durieux (2020) voor meer details over de evolutie van de verblijfsvoorwaarde), wat heeft geleid tot een golf van malaise onder IGO-gerechtigden. De verontwaardiging na de hervorming van 2019 leidde uiteindelijk tot de goedkeuring van nieuwe, flexibelere en minder ingrijpende maatregelen, die sinds 15 april 2022 van kracht zijn (zie Lalieux (2022)). Wat betreft de inkomensstoets verstuurt de FPD een inlichtingenfiche die moet worden ingevuld door de potentiële gerechtigde en zijn echtgeno(o)t(e) of wettelijk samenwonende partner (Schols et al., 2017). Ze moeten daarmee informatie verstrekken over hun onroerende goederen en roerende activa (bv. spaargeld) en de nodige bewijsstukken bijvoegen (bv. een kopie van de verkoopakte). De FPD beoordeelt de middelen eerst op basis van de informatie die de betrokkenen zelf verstrekken. Vervolgens kan de verstrekte informatie door de FPD gecontroleerd en gecorrigeerd worden op basis van gegevens van de FOD Financiën (Schols et al., 2017).

In december 2019 telde België ca. 86.000 particuliere huishoudens waarin ten minste één persoon de IGO ontving, wat overeenkomt met ongeveer 1,7% van de particuliere huishoudens in België en meer dan 5% van de particuliere huishoudens met een lid van 65 jaar of ouder¹⁰. Tabel 1 laat zien dat in 2019 in onze steekproef tussen 18% en 26% van de mensen van 65 jaar en ouder recht had op de inkomensgarantie voor ouderen. Van deze mensen die in aanmerking kwamen, ontving ongeveer 50% (referentiewaarde) geen IGO.

(9) Zie <https://www.sfpd.fgov.be/nl/recht-op-pensioen/igo> voor de precieze voorwaarden om de IGO te verkrijgen.

(10) Eigen berekeningen op basis van bevolkingsgegevens van de KSZ.

TABEL 1: IN AANMERKING KOMEN EN NIET-OPNAME VAN DE IGO IN DE DOELPOPULATIE VAN TAKE, 65 JAAR EN OUDER, 2019

	In %	In aantal individuen
In aanmerking komend in onze doelpopulatie	22 (18-26)	131.000 (107.000-155.000)
Niet-opname	50 (42-59)	66.000 (46.000-86.000)

Opmerking: betrouwbaarheidsintervallen (bij 95%) staan tussen haakjes.

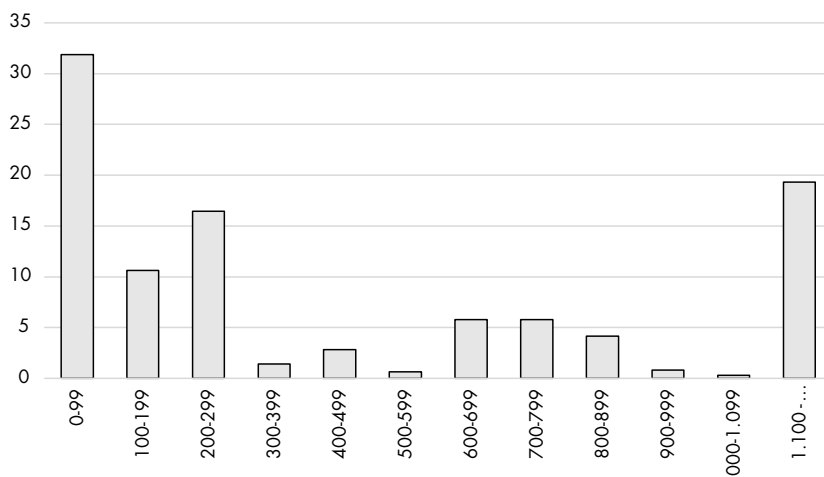
Bron: cijfers geraamd met behulp van het gemengde TAKEMOD-model.

Hoewel dit cijfer lager is dan het door de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 (2014) geschatte percentage niet-opname van 79%, is het niettemin hoog. Dit is des te verrassender in het licht van de eerdere maatregelen om de toekenning van de IGO te automatiseren, die eerst in 2004 en vervolgens in 2010 zijn ingevoerd om het aantal personen dat de tegemoetkoming niet opvroeg te verminderen (Schols et al, 2017). In absolute cijfers varieert het aantal personen in de doelpopulatie van de steekproef dat in aanmerking komt voor de IGO, maar geen aanspraak maakt op hun recht, naar schatting tussen 46.000 en 86.000. Deze hoge cijfers voor niet-opname doen ons twijfelen aan de werkelijke doeltreffendheid van de eerder ingevoerde automatiseringsmaatregelen. Zelfs als die maatregelen doeltreffend zijn, suggereren onze resultaten dat ze bij lange na niet voldoende zijn om het fenomeen van niet-opname te bestrijden. Bij het interpreteren van onze cijfers moeten we echter een paar kanttekeningen plaatsen. Ten eerste richt de TAKE-enquête zich op particuliere huishoudens met een laag inkomen. Ouderen die in rusthuizen, ziekenhuizen of andere instellingen verblijven, zijn dus niet opgenomen in onze steekproef. In een rapport over sociale bescherming in België gaf het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013b) aan dat het percentage personen dat de IGO ontving veel hoger was onder ouderen die in instellingen verbleven (15,7%) dan onder ouderen die in particuliere huishoudens woonden (5,3%). Een verklaring die naar voren werd gebracht, was dat deze eerste groep individuen waarschijnlijk meer hulp kreeg bij het opkomen voor hun rechten (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013b). Het niet opnemen in de TAKE-steekproef van personen die in instellingen verblijven, zou daarom kunnen leiden tot een overschatting van de percentages niet-opname onder ouderen. Zelfs als dit echter het geval zou zijn, blijft onze raming in absolute termen eerder een onderschatting dan een overschatting.

Een mogelijke verklaring voor niet-opname van de IGO zou kunnen zijn dat personen die deze uitkering niet ontvangen terwijl ze er wel recht op hebben, slechts recht hebben op een relatief bescheiden bedrag. Uit onze gegevens blijkt echter dat dit slechts een deel van de niet-opname kan verklaren en dat er dus ook rekening moet worden gehouden met andere redenen. Figuur 1 toont de uitsplitsing van de maandelijkse IGO-bedragen die niet zijn ontvangen door personen die de toelage niet opvragen (in % van de groep van personen die de IGO niet opvragen). In 2019 waren meer dan 30% van de personen die de uitkering niet opvroegen, personen die recht hadden op minder dan € 100 per maand. Aan de andere kant heeft ongeveer 35% van de niet-

opname betrekking op mensen die recht hebben op een maandelijks bedrag van meer dan € 500. Hoewel het hoge percentage mensen dat recht heeft op een bescheiden bedrag onder de personen die de IGO niet opvragen kan helpen om inzicht te krijgen in het fenomeen van niet-opname, is het belangrijk om te benadrukken dat de populatie die de IGO effectief ontvangt ook een groot deel van personen omvat die slechts een bescheiden bedrag ontvangen (cijfers hier niet gerapporteerd). Gemiddeld hebben personen die de IGO ontvangen en gerechtigden die de uitkering niet ontvangen, een maandelijks inkomen tussen € 400 en € 600.

FIGUUR 1: UITSPLITSING VAN DE MAANDELIJKSE IGO-BEDRAGEN VOOR PERSONEN DIE DEZE UITKERING NIET OPVRAGEN (% VAN DE GROEP NIETOPNAME VAN DE IGO)



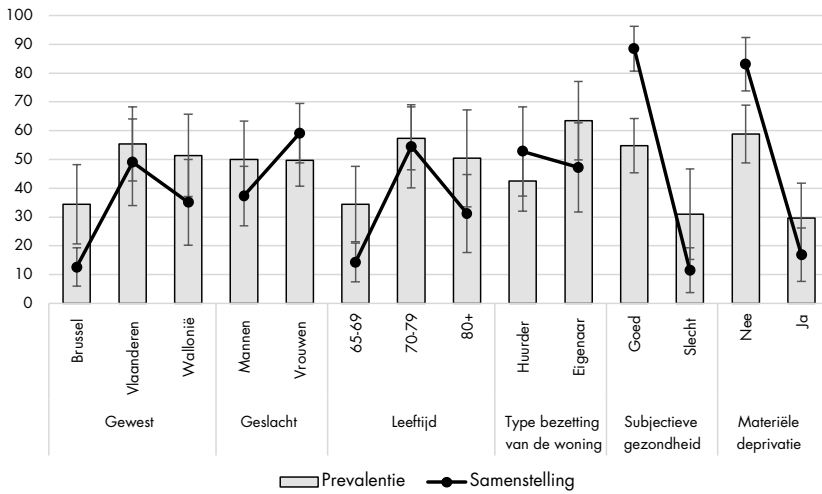
Interpretatie: in 2019 heeft ongeveer 58% van de personen die de IGO niet opvragen onbetaalde maandelijks rechten van minder dan € 300.

Bron: TAKE-enquête (september 2019-september 2020). Cijfers inzake niet-opname geraamd met behulp van het gemengde TAKEMOD-model.

Tot slot onderzochten we de prevalentie en samenstelling van de niet-opname volgens verschillende individuele kenmerken en kenmerken van de huishoudens. De resultaten worden getoond in figuur 2. Ten eerste valt op te merken dat de niet-opname in het Brussels Gewest lager is dan in Vlaanderen en Wallonië. De conclusie uit de cijfers over de samenstelling van de niet-opname is vergelijkbaar: de groep van personen die de uitkering niet opvragen, bestaat voornamelijk uit mensen die in Vlaanderen wonen, met een klein aandeel Brusselaars (ca. 10%). De resultaten met betrekking tot de prevalentie van niet-opname naar geslacht verschillen echter van die met betrekking tot de samenstelling van niet-opname volgens dit zelfde kenmerk. Hoewel er geen verschil lijkt te zijn tussen het percentage niet-opname onder mannen en het percentage niet-opname onder vrouwen, zijn de meeste personen die de IGO niet opvragen vrouwen. Hoewel het percentage niet-opname vergelijkbaar is voor mannen en vrouwen, varieert het naargelang de leeftijd, de status van bezetting van de

woning, de subjectieve gezondheid en materiële deprivatie: het is lager onder “jonge gepensioneerden”, huurders, mensen met een slechte gezondheid en huishoudens in een situatie van materiële deprivatie (definitie van de Europese Unie, met een drempel van drie elementen op negen). Tevens valt op te merken dat het hoger percentage niet-opname onder huiseigenaren niet betekent dat de meeste personen die de uitkering niet opvragen, huiseigenaren zijn.

FIGUUR 2: PREVALENTIE EN SAMENSTELLING VAN DE NIET-OPNAME VAN DE IGO NAAR INDIVIDUELE KENMERKEN EN KENMERKEN VAN DE HUISHOUDENS, 2019



Opmerking: Betrouwbaarheidsintervallen (bij 95%) worden weergegeven door de verticale lijnen.

Bron: TAKE-enquête (september 2019-september 2020). Cijfers geraamd met behulp van het gemengde TAKEMOD-model.

3.2. DE VERHOOGDE TEGEMOETKOMING (VT) VOOR GEZONDHEIDSZORGEN

In België is de verhoogde tegemoetkoming een belangrijk vangnet in de gezondheidszorg voor personen met een laag inkomen. Personen die de verhoogde tegemoetkoming genieten, hebben recht op een hogere terugbetaling van hun kosten voor gezondheidszorgen. Die kosten omvatten inzonderheid de consultaties bij een arts, opnames in een ziekenhuis en geneesmiddelen. Bovendien hebben de gerechtigden van de verhoogde tegemoetkoming recht op het “sociale” systeem van de maximumfactuur (MAF), dat bestaat uit de terugbetaling van de remgelden (het bedrag dat de patiënt betaalt voor een bezoek aan de arts, i.e. het deel dat het ziekenfonds niet terugbetaalt) boven een jaarlijks plafond van € 487,08¹¹ (cijfers voor 2019). Tot slot geeft de verhoogde tegemoetkoming ook recht op verschillende

(11) Zie <https://www.cm.be/diensten-en-voordelen/ziekte-en-behandeling/specifieke-regelingen/maximumfactuur/plafondbedragen> voor meer informatie over de sociale MAF-regeling.

voordelen boven op de ziekteverzekering, zoals verminderde gemeentebelasting en verminderde tarieven voor het openbaar vervoer. Bovendien krijgen de gerechtigden van de verhoogde tegemoetkoming sinds februari 2021 automatisch de sociale tarieven voor gas en elektriciteit. Deze maatregel heeft de geldwaarde van de VT aanzienlijk verhoogd, waardoor het percentage niet-opname van deze uitkering waarschijnlijk is gedaald in vergelijking met de percentages niet-opname in 2019.

De verhoogde tegemoetkoming wordt automatisch toegekend aan personen die bepaalde andere sociale uitkeringen ontvangen, zoals de volgende (Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, s.d.): het (equivalent) leefloon gedurende ten minste 3 maanden, de inkomensgarantie voor ouderen of de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden¹². Personen die de verhoogde tegemoetkoming wensen te ontvangen maar niet een van de voornoemde sociale uitkeringen genieten, moeten een aanvraag indienen bij hun ziekenfonds. Er wordt echter een onderscheid gemaakt tussen deze aanvragers¹³. Als de persoon in een bepaalde situatie verkeert waaruit blijkt dat het inkomen stabiel is (er is sprake van indicatoren), moet de aanvrager een inlichtingenfiche invullen over het inkomen dat het huishouden heeft ontvangen in de maand voorafgaand aan de aanvraag en met betrekking tot dit inkomen ook bewijsstukken overleggen, meer bepaald het recentste aanslagbiljet. Deze bijzondere situaties zijn de volgende: aanvragers die gehandicapt of gepensioneerd zijn, erkend zijn als gehandicapte, volledig werkloos zijn of arbeidsongeschikt sedert ten minste drie maanden, eenoudergezinnen en zelfstandigen die ten minste sinds een kwartaal het overbruggingsrecht ontvangen. Om in aanmerking te komen voor de verhoogde tegemoetkoming mag het bruto inkomen zoals vermeld op de inlichtingenfiche, vermenigvuldigd met 12, een bepaald jaarplafond niet overschrijden (in 2019 was dit plafond gelijk aan € 19.566,25 voor de aanvrager en aan € 3.622,24 voor elk extra lid van het huishouden). Verkeert de aanvrager echter niet in een van de bovenstaande situaties, dan moet hij informatie verstrekken over het inkomen dat zijn huishouden gedurende het hele vorige kalenderjaar heeft ontvangen en, ook hier, bewijsstukken van dit inkomen overleggen. Het bruto-inkomen van het huishouden van aanvragers die in deze tweede categorie vallen, wordt dan vergeleken met een afzonderlijk jaarplafond (in 2019 was dit plafond gelijk aan € 18.855,63 voor de aanvrager en aan € 3.490,68 voor elk extra lid van het huishouden). Tot slot, voor beide categorieën van aanvragers, bevat het bruto-inkomen de beroepsinkomsten, de inkomsten uit onroerende goederen, uit roerende goederen en diverse inkomsten met inbegrip van inkomsten uit het buitenland.

In 2015 werd een procedure voor identificatie van potentiële gerechtigden van de verhoogde tegemoetkoming, bekend als de “proactieve flow”, ingevoerd om de opname van de VT te verbeteren (Buysse et al., 2017). Meer in het bijzonder moesten de ziekenfondsen binnen twee jaar contact opnemen met een lijst van mensen die door de belastingadministratie waren geïdentificeerd als mogelijke gerechtigden, om hen aan te bevelen een VT-aanvraag in te dienen. Het onderzoek van Van Gestel et

(12) Kinderen met een erkende handicap van minstens 66%, niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en kinderen die beide ouders hebben verloren, hebben ook automatisch recht op de verhoogde tegemoetkoming.

(13) Zie de volgende link voor meer informatie: <https://mariecollineleroy.ecolo.be/2022/11/09/question-a-f-vandenbroucke-la-methode-de-calcul-relative-a-leligibilite-au-statut-bim/>.

al. (2022) naar het effect van de “proactieve flow” laat zien dat deze interventie heeft geleid tot een niet te verwaarlozen toename wat betreft de opname van de verhoogde tegemoetkoming. Hun resultaten laten immers zien dat de totale opname van de VT wordt vermenigvuldigd met drie of vier onder de mensen met wie contact is opgenomen.

In 2019 ontvingen in België ca. 1.075.000 particuliere huishoudens (beroepsbevolking en ouderen) een verhoogde tegemoetkoming, i.e. bijna 22% van alle particuliere huishoudens in België¹⁴. 45% van deze huishoudens ontving de verhoogde tegemoetkoming als een afgeleid recht, i.e. omdat ze een van de bovengenoemde sociale uitkeringen ontvingen¹⁵. We hebben ook het percentage van niet-opname van de verhoogde tegemoetkoming berekend in onze doelpopulatie van personen van 65 jaar en ouder met een laag inkomen. We benadrukken dat dit slechts een deel is van alle personen die recht hebben op de verhoogde tegemoetkoming.

Tabel 2 toont het aandeel en het aantal ouderen die recht hebben op de verhoogde tegemoetkoming alsook het aandeel en het aantal personen die geen aanspraak maken op dit recht in de doelpopulatie van de TAKE-enquête. De groep van personen die dit recht niet opeisen, wordt ook in tweeën gesplitst: personen die in aanmerking komen omdat ze een andere sociale uitkering ontvangen (“Afgeleid recht” in tabel 2) en personen die geen andere uitkering ontvangen maar in aanmerking komen omdat ze voldoen aan de inkomensvoorwaarden (“Laag inkomen” in tabel 2). In 2019 had 44% tot 59% van de ouderen recht op de verhoogde tegemoetkoming. Het percentage niet-opname onder deze begunstigden ligt tussen 17% en 32%, wat overeenkomt met 41.000 tot 94.000 ouderen. Hoewel het percentage niet-opname van de verhoogde tegemoetkoming niet zo hoog is als in het geval van de IGO, blijft de niet-opname van de verhoogde tegemoetkoming een zeer reëel probleem in België. Dit fenomeen wijst echter niet op een probleem van inefficiëntie wat betreft de automatisering van de toekenning van de verhoogde tegemoetkoming. Kijken we immers naar het percentage niet-opname onder personen die in aanmerking komen op basis van een andere sociale uitkering (afgeleid recht), dan zien we dat dit zeer laag is, i.e. ongeveer 4%, vergeleken met het percentage niet-opname bij personen die in aanmerking komen op basis van een laag inkomen, i.e. ongeveer 35%.

(14) Eigen berekeningen op basis van bevolkingsgegevens van de KSZ.

(15) Bron: Dienst voor administratieve controle, RIZIV.

TABEL 2: IN AANMERKING KOMEN EN NIET-OPNAME VAN DE VERHOOGDE TEGEMOETKOMING IN DE DOELPOPULATIE VAN TAKE, 65 JAAR EN OUDER, 2019

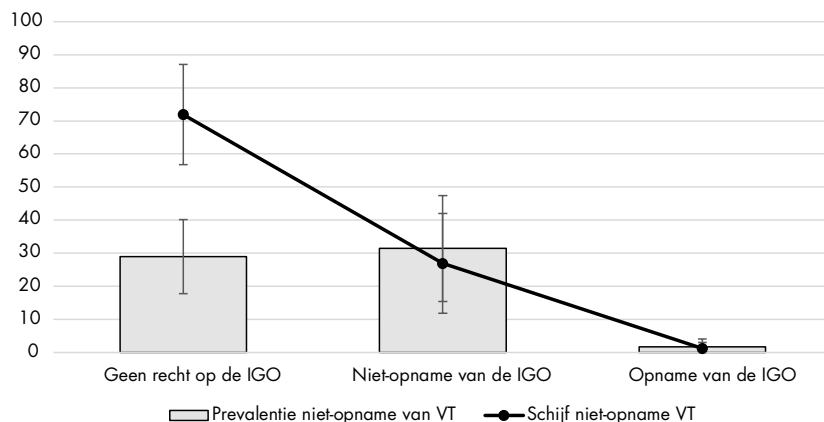
		In %	In aantal individuen
In aanmerking komend in onze doelpopulatie		52 (44-59)	273.000 (225.000-321.000)
Niet-opname	Totaal	25 (17-32)	67.000 (41.000-94.000)
	Laag inkomen	35 (24-46)	63.000 (37.000-90.000)
	Afgeleid recht	4 (0-8)	4.000 (0- 8.000)

Opmerking: Betrouwbaarheidsintervallen (bij 95%) staan tussen haakjes.

Bron: Cijfers geraamd met behulp van het gematigde gemengde TAKEMOD-model.

Figuur 3 illustreert ook de doeltreffendheid van de automatisering van de verhoogde tegemoetkoming. Ten eerste laat de figuur zien dat de niet-opname van de VT veel hoger is onder gerechtigden die de IGO niet ontvangen dan onder gerechtigden die de IGO wel ontvangen. Het is ook opmerkelijk om te zien dat de niet-opname niet hoger is onder personen die geen aanspraak maken op de IGO in vergelijking met personen die geen recht hebben op de IGO. De figuur toont ook het percentage personen dat geen aanspraak maakt op de VT en geen recht heeft op de IGO, het percentage personen dat wel recht heeft op de IGO maar deze uitkering niet ontvangt en, tot slot, het percentage personen dat de IGO wel ontvangt. Uit onze resultaten blijkt dat onder de doelpopulatie van de TAKE-steekproef ongeveer een kwart van de niet-opname van de VT betrekking heeft op IGO-gerechtigden die de IGO niet ontvangen. Aangenomen dat het percentage niet-opname van de VT niet wijzigt, zou een kwart van de niet-opname van de VT kunnen worden vermeden als we erin zouden slagen het percentage opname van de IGO met 100% te verhogen. Tegelijk (dit wordt niet getoond in figuur 3) zijn 20% van de VT-gerechtigden personen die geen aanspraak maken op de IGO, wat impliceert dat de ziekenfondsen een rol zouden kunnen spelen om het percentage opname van de IGO te verhogen.

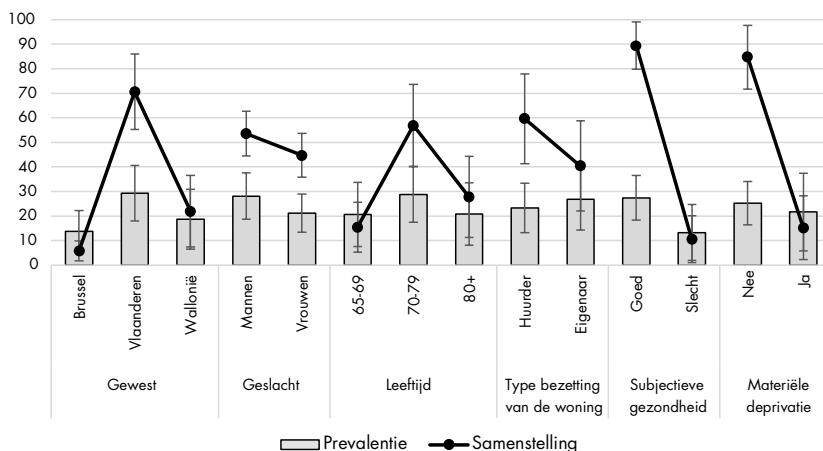
FIGUUR 3: PERCENTAGE NIET-OPNAME VAN DE VERHOOGDE TEGEMOETKOMING IN FUNCTIE VAN DE OPNAME VAN DE IGO EN DE NIET-OPNAME VAN DE VT, UITGESPLITST NAAR IGO-STATUS, 65 JAAR EN OUDER, 2019



Opmerking: Betrouwbaarheidsintervallen (bij 95%) worden weergegeven door de verticale lijnen.

Bron: TAKE-enquête (september 2019-september 2020). Cijfers geraamd met behulp van het gematigde gemengde TAKEMOD-model.

Tot slot toont figuur 4 de prevalentie en samenstelling van de niet-opname van de VT volgens verschillende individuele kenmerken en kenmerken van de huishoudens. Net als bij de IGO is het percentage niet-opname van de verhoogde tegemoetkoming het hoogst in Vlaanderen en het laagst in Brussel. De groep van personen die deze tegemoetkoming niet opeisen, bestaat overigens grotendeels uit personen die in het Vlaams Gewest wonen. Op te merken valt dat er voor de meeste andere kenmerken geen categorieën zijn waarvoor het percentage niet-opname aanzienlijk hoger ligt, met uitzondering van de subjectieve gezondheid.

FIGUUR 4: PREVALENTIE EN SAMENSTELLING VAN NIET-OPNAME VAN DE VT NAAR INDIVIDUELE KENMERKEN EN KENMERKEN VAN DE HUISHOUDENS, 2019


Opmerking: Betrouwbaarheidsintervallen (bij 95%) worden weergegeven door de verticale lijnen.

Bron: TAKE-enquête (september 2019-september 2020). Cijfers geraamd met behulp van het gematigde gemengde TAKEMOD-model.

3.3. DE VERWARMINGSTOELAGE

De verwarmingstoelage is een vorm van financiële steun (van maximaal € 210 per jaar in 2019) die het OCMW toekent om het voor personen in een kwetsbare financiële situatie mogelijk te maken hun woning naar behoren te verwarmen (POD Maatschappelijke Integratie, s.d.). Deze toelage is van toepassing voor drie soorten brandstoffen: stookolie, lampolie (type c) en propaangas in bulk. Drie groepen van personen hebben recht op de verwarmingstoelage. Ten eerste komen personen die recht hebben op de verhoogde tegemoetkoming ook in aanmerking voor de verwarmingstoelage (POD Maatschappelijke Integratie, s.d.). Ten tweede gaat het om personen met een laag inkomen, meer bepaald personen met een jaarlijks bruto belastbaar inkomen van het huishouden van niet meer dan € 18.730,66, verhoogd met € 3.467,55 per persoon ten laste (voorwaarden op 01/01/2019). Tot slot komen ook personen in aanmerking die het voorwerp uitmaken van een schuldbemiddelingsprocedure of een collectieve schuldregeling en bij wie het OCMW heeft vastgesteld dat ze het moeilijk hebben om hun verwarmingsfactuur te betalen. Personen die de verwarmingstoelage willen ontvangen, moeten hun aanvraag binnen 60 dagen na levering indienen bij het OCMW van hun gemeente. Naast de voorwaarde met betrekking tot het type brandstof dat wordt gebruikt, controleert het OCMW de inkomensvoorwaarde op basis van de administratieve gegevens die worden verstrekt door de FOD Financiën en kan het ook bijkomende bewijsstukken vragen aan de aanvrager van de toelage. Als alle leden van het huishouden recht hebben op de verhoogde tegemoetkoming, is het echter niet nodig om hun inkomen te controleren, daar dit onderzoek al wordt gevoerd tijdens de aanvraagprocedure voor het eerste recht.

TABEL 3: IN AANMERKING KOMEN EN NIET-OPNAME VAN DE VERWARMINGSTOELAGE IN DE DOELPOPULATIE VAN TAKE, 65 JAAR EN OUDER, 2019

	In %	In aantal individuen
In aanmerking komend	13 (9-18)	71.000 (47.000-94.000)
Niet-opname	77 (67-88)	54.000 (35.000-74.000)

Opmerking: 95%-betrouwbaarheidsintervallen staan tussen haakjes.

Bron: Cijfers geraamd met behulp van het gematigde gemengde TAKEMOD-model.

In 2019 telde België ca. 84.000 huishoudens (beroepsbevolking en bejaarden) die een verwarmingstoelage ontvingen¹⁶. Tabel 3 toont het percentage en het aantal personen dat in aanmerking komt voor de verwarmingstoelage evenals het percentage en het aantal personen in de doelpopulatie van de TAKE-enquête die geen aanspraak maken op hun recht. In 2019 ontving tussen 67% en 88% van de gerechtigden hun toelage niet. Dit percentage is iets lager dan voor mensen onder de 65 (Goedemé, Janssens, Bolland et al., 2022), maar blijft toch erg hoog. Een ander resultaat dat zou kunnen wijzen op een gebrek aan effectiviteit van deze toelage is dat we in onze steekproef geen personen terugvinden die de verwarmingstoelage ontvangen zonder ook de verhoogde tegemoetkoming te genieten, hoewel dit in theorie wel mogelijk is. Het past echter te onderstrepen dat onze steekproef slechts 96 mensen van 65 jaar en ouder bevat die recht hebben op de verwarmingstoelage, waardoor deze cijfers met grote voorzichtigheid dienen te worden geïnterpreteerd.

4. **BESPREKING EN CONCLUSIE**

Dit hoofdstuk vult een leemte op in de literatuur over de kwantificatie van de niet-opname van sociale uitkeringen door ouderen in België. Er is immers voor het eerst in België een raming gemaakt van de niet-opname van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO), de belangrijkste financiële steun voor mensen van 65 jaar en ouder met een laag inkomen. Daarnaast hebben we ook de niet-opname van twee andere inkomensafhankelijke uitkeringen gemeten: de verhoogde tegemoetkoming (VT) en de verwarmingstoelage. De percentages niet-opname die we hier presenteren, zijn gesimuleerd door het TAKEMOD-model, met behulp van een combinatie van administratieve gegevens en enquêtegegevens. Deze laatste gegevens zijn afkomstig van de TAKE-enquête, een enquête onder huishoudens met een laag inkomen die speciaal werd ontworpen om de omvang van het fenomeen van niet-opname in België te meten en de determinanten ervan te identificeren.

Onze resultaten bevestigen dat de niet-opname van sociale uitkeringen door ouderen een reëel probleem is in België. Ten eerste blijkt uit onze cijfers dat ongeveer de helft van de IGO-gerechtigden in onze steekproef deze uitkering niet ontvangt. In het geval van de verwarmingstoelage is het percentage niet-opname zelfs gelijk aan driekwart. Hoewel dit percentage niet-opname lager is dan voor de vorige twee uitkeringen, is het nog steeds aanzienlijk, met ramingen die variëren van 17% tot 32%. Op te

(16) Eigen berekeningen op basis van bevolkingsgegevens van de KSZ.

merken valt dat onze resultaten overeenkomen met de cijfers uit eerdere studies over de niet-opname van sociale uitkeringen in andere landen (Matsaganis et al., 2010; Bargain et al., 2012; Fuchs et al., 2020), hoewel onze percentages niet-opname van de verwarmingstoelage (tussen 67% en 88%) hoger zijn dan de meeste van die cijfers. Gelet op de maatregelen die in België al zijn genomen om de toekenning van de sociale uitkeringen die in dit hoofdstuk worden bestudeerd (met uitzondering van de verwarmingstoelage) te automatiseren of het aanvragen ervan te vergemakkelijken, zijn onze hoge percentages niet-opname toch enigszins verrassend.

Natuurlijk moeten we bij het interpreteren van onze resultaten een paar kanttekeningen plaatsen. Eerst en vooral is het belangrijk te benadrukken dat onze cijfers enkel representatief zijn voor een specifieke doelgroep, namelijk private huishoudens met een zeer laag belastbaar inkomen, en dus niet veralgemeend kunnen worden naar de volledige Belgische bevolking. Onze studie geeft dus slechts een gedeeltelijk beeld van het fenomeen van niet-opname bij ouderen in België. Voorts en ondanks de toegang tot een schat aan informatie, zowel uit administratieve bronnen als uit de TAKE-enquête, botste de simulatie van de percentages niet-opname met behulp van het TAKEMOD-model toch op aanzienlijke gegevensbeperkingen. Ten eerste is niet alle informatie die nodig is om het recht op een bepaalde uitkering te simuleren beschikbaar voor iedereen in de steekproef. De ontbrekende gegevens zijn geïmputeerd om het probleem te verhelpen, maar dit introduceert extra onzekerheid in het model. Zoals bij alle inkomens- en vermogens-enquêtes is het bovendien mogelijk dat sommige bronnen van inkomen en vermogen verkeerd worden aangegeven, wat een moeilijk te voorspellen effect kan hebben op de geraamde niveaus van niet-opname. Een ander onontkoombaar probleem bij de raming van de niet-opname met behulp van microsimulatiemodellen is het bestaan van type 2 fouten, wat betekent dat een individu door het model niet wordt geïdentificeerd als in aanmerking komend voor een bepaalde uitkering terwijl de betrokken persoon die uitkering wel ontvangt. Alle hierboven beschreven beperkingen vragen om voorzichtigheid bij de interpretatie van de cijfers in onze studie.

Toch lijken onze resultaten erop te wijzen dat de eerder ingevoerde automatiseringsmaatregelen weliswaar effectief zijn, maar niet voldoende om het probleem van niet-opname te bestrijden. We onderstrepen dat ze zeer doeltreffend blijken te zijn in het geval van afgeleide rechten. Voor personen die recht hebben op de verhoogde tegemoetkoming omdat ze de IGO ontvangen, zijn de percentages niet-opname immers veel lager (bijna nul voor de verhoogde tegemoetkoming) in vergelijking met personen die de IGO niet ontvangen maar er wel voor in aanmerking komen vanwege een laag inkomen. Het lijkt daarom gepast ons meer te richten op het verbeteren van de opname van de IGO, waarvoor het percentage niet-opname vreemd hoog is in het licht van de maatregelen die eerder zijn ingevoerd om het fenomeen van niet-opname te bestrijden, om ook de opname van de verhoogde tegemoetkoming te verbeteren. Bovendien is de IGO, zoals vermeld door Schols et al. (2017), een belangrijk element in de strijd tegen armoede onder ouderen (Ombudsdienst Pensioenen, 2016). Dit wordt bevestigd door de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 (2014), die op basis van EU-SILC-gegevens heeft aangetoond dat ouderen met een inkomen onder de IGO-drempel financiële steun nodig hebben (Schols et al., 2017).

Tot slot is het belangrijk om te benadrukken dat onze resultaten de situatie vóór de COVID-19-pandemie weerspiegelen. Zoals Noël (2021) uitlegt, hebben de lockdownmaatregelen tijdens de pandemie geleid tot een snellere digitalisering en dematerialisering van de toekenningsprocedures, waardoor het probleem van niet-opname in het algemeen waarschijnlijk nog groter is geworden. Vooral ouderen worden getroffen door de veralgemeende digitalisering bij overheidsdiensten en leden van de “Gang des Vieux en Colère” (Bende van de Woedende Ouderen) (een Belgische beweging die opkomt voor de leefomstandigheden van gepensioneerden) hebben verschillende keren gedemonstreerd voor het behoud van loketten en menselijk contact bij de administraties. Het personeelstekort bij die administraties versnelt de digitalisering echter alleen maar; dit geldt bijvoorbeeld voor de Federale Pensioendienst, die beslist heeft om de openingsuren van zijn loketten vanaf 30 januari 2023 te beperken, waarbij fysieke afspraken nu alleen nog ‘s ochtends mogelijk zijn. Nochtans was er eerder al op gewezen dat de digitale kloof in grote mate bijdraagt tot de niet-opname van de IGO (Schols et al., 2017). We benadrukken daarom dat het belangrijk is om een grootschalige wervingscampagne te lanceren (op vacaturesites maar ook op sociale netwerken), gevolgd door de organisatie van kwaliteitsvolle opleidingen, zodat de Federale Pensioendienst zijn door mensen bemande loketten opnieuw de hele dag kan openstellen.

Naast de kwalitatieve studies die al bestaan¹⁷, is er nood aan meer kwantitatief onderzoek naar het relatieve belang van de verschillende oorzaken van niet-opname bij personen van 65 jaar en ouder. Deze kwalitatieve studies zijn inderdaad zeer interessant en relevant, maar ze hebben een aantal belangrijke beperkingen. De kwantitatieve benadering is daarom een essentiële aanvulling om preciezere pistes te bieden voor de meest geschikte maatregelen om niet-opname bij personen van 65 jaar en ouder tegen te gaan en zo het armoederisico voor deze meer kwetsbare oudere populatie te helpen verminderen.

Tot slot bevelen we ten eerste aan dat er een diepgaand onderzoek wordt uitgevoerd naar de effectiviteit van de proactieve initiatieven die al zijn ontplooid met betrekking tot de IGO, evenals de evaluatie van verbeteringen die kunnen worden aangebracht om het percentage opname te verhogen (zie bijvoorbeeld het veldexperiment dat is uitgevoerd in het kader van de verhoogde tegemoetkoming (Van Gestel et al., 2022)). In het algemeen is het absoluut noodzakelijk dat de Belgische overheid het fenomeen van niet-opname veel systematischer opvolgt, daar het een essentiële maatstaf is voor de prestaties van beleidsontwerpers en overheidsadministraties; dergelijke opvolging is ook essentieel voor de evaluatie van de doeltreffendheid en de efficiëntie van de verschillende inspanningen die worden geleverd om de niet-opname terug te dringen¹⁸.

(17) Zie Schols et al. (2017) voor meer informatie over de oorzaken van niet-opname van de IGO en het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2017) voor antwoordelementen met betrekking tot de redenen voor niet-opname van de VT.

(18) Voor meer informatie over de voorgestelde oplossingen om niet-opname tegen te gaan, zie het definitieve TAKE-rapport van Goedemé, Janssens, Derboven et al. (2022).

REFERENTIES

Bargain, O., Immervoll, H. en Viitamäki, H., No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data, *The Journal of Economic Inequality*, 10(3), 375-395, 2012. <https://doi.org/10.1007/s10888-010-9158-8>

Belgian Anti-Poverty Network, *Poverty Watch Belgium*, 2021. https://bapn.be/storage/app/media/Poverty%20watch_BAPN_2021.pdf

Commissie Pensioenhervorming 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract: Commissie Pensioenhervorming 2020- 2040. Bijlage 3.1 – Minimumregelingen voor ouderen*, Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, 2014. <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/bijlage-3-1-pensioencommissie-2040-nl.pdf>

Bolland, M., *Generating the TAKEMOD input dataset – Cleaning, Merging and Imputations* (TAKE Report No. 4/2022), Antwerpen: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp, 2022. <https://takeproject.files.wordpress.com/2023/02/bolland-2022-1.pdf>

Bouckaert, N. en Schokkaert, E. , *A First Computation of Non-Take-Up Behavior in the 'Leefloon'* (Flempi Discussion Paper 6), 2011.

Buysse, L., Goedemé, T., Van der Heyden, M., Van Mechelen, N., Janssens, J., De Spegeleer, T. en Nisen, L., L'octroi automatique de droits dans le cadre de la protection sociale belge: état des lieux et réflexion critique, in Lahaye, W. (ed.) et al., *Pauvreté en Belgique : annuaire 2017* (pp. 79 106), 2017.

Durieux, C., Les renforcements des contrôles des bénéficiaires âgés de plus de 65 ans (Rapport No A32). *L'atelier des Droits Sociaux*, 2020. <https://ladds.be/wp-content/uploads/2020/12/A32-brochure-version-2020-11.pdf>

Eurofound, *Access to social benefits: reducing non-take-up*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015. <https://doi.org/10.2806/7077>

European Commission, *Green Paper on Ageing: Fostering Solidarity and Responsibility between Generations*, 2021. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d918b520-63a9-11eb-aeb5-01aa75ed71a1>

Fuchs, M., Gasior, K., Premrov, T., Hollan, K. en Scoppetta, A., Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria. *Social Policy & Administration* (1), 1-17, 2020. <https://doi.org/10.1111/spol.12581>

Goedemé, T. en Janssens, J. , *The concept and measurement of non-take-up. An overview, with a focus on the non-take-up of social benefits*. HIVA – KULeuven, Leuven, 2020. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.24515.43048>

Goedemé, T., Janssens, J., Bolland, M., Corselis, A., Derboven, J., Linchet, S., Nisen, L., Vandervelden, M., Van den Bosch, K., Van Mechelen, N. en Vergauwen, J., De omvang

en kenmerken van de niet-opname van het leefloon, de verhoogde tegemoetkoming en de verwarmingstoelage onder 18 tot 64 jarigen in België, in J. Coene, T. Ghys, B. Hubeau, S. Marchal, P. Raeymaeckers, R. Remmen, W. Vandenhole, G. Van Hecken en L. Van Praag (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2022*, Leuven: Acco, 2022.

Goedemé, T., Janssens, J., Derboven, J., Van Gestel, R., Lefevere, E., Verbist, G., ... en Verschuieren, I., TAKE: reducing poverty through improving take up of social policies, 2022. <https://repository.uantwerpen.be/docman/irua/b39160/192675.pdf>

Goedemé, T., The TAKE Sample design and the TAKE sample: basic features of a new sample to study take-up and non-take-up of social benefits in Belgium, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen, Antwerpen, 2022. https://takeproject.files.wordpress.com/2023/01/goedeme_2022_final-1.pdf

Groenez, S. en Nicaise, I., *Traps and springboards in European minimum income systems—the Belgian case*. HIVA-KU Leuven, Leuven, 2002. https://kuleuven.limo.libis.be/discovery/fulldisplay?docid=lirias1792548&context=SearchWebhook&cid=32KUL_KUL:Lirias&search_scope=lirias_profile&tab=LIRIAS&adaptor=SearchWebhook&lang=en

Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, *Verhoogde tegemoetkoming: betere vergoeding van medische kosten*, s.d. <https://www.sfpd.fgov.be/nl/recht-op-pensioen/igo>

Janssens, J. en Derboven, J., *Measuring non-take-up with TAKEMOD. Technical report*, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen, Antwerpen, 2022. <https://takeproject.files.wordpress.com/2023/03/janssens-derboven-2022.pdf>

Janssens, J., Linchet, S. en Goedemé, T., *The TAKE Questionnaire: a tool to measure the size and drivers of non-take-up of social benefits in Belgium*, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen, Antwerpen, 2022. https://takeproject.files.wordpress.com/2023/03/janssens-linchet-goedeme-2022_final-1.pdf

Janssens, J. en Van Mechelen, N., To take or not to take? An overview of the factors contributing to the non-take-up of public provisions, *European Journal of Social Security*, 13882627221106800, 2022. <https://doi.org/10.1177/13882627221106800>

Lalieux, K., *Persbericht van 27 februari 2022 over het akkoord over een nieuwe procedure rond de naleving van de verblijfsvoorwaarden voor IGO-gerechtigden*, 2022. <https://lalieux.belgium.be/nl/akkoord-over-nieuwe-procedure-voor-igo-gerechtigden>

Belgische federale regering, *Regeerakkoord van 30 september 2020 – Voor een welvarend, solidair en duurzaam België*, 2020. https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord_2020.pdf

Leresche, F., La critique portée par le non-recours aux droits sociaux: propositions pour développer une approche subalterne, *SociologieS*, 2019. <https://doi.org/10.4000/sociologies.11438>

Marc, C., Portela, M., Hannafi, C., Le Gall, R., Rode, A. en Laguérodié, S., *Non-take-up of minimum social benefits – quantification in Europe. A salient phenomenon still not making public policy headlines* (publication no 94), DREES, 2022. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-03/synth%C3%A8se.pdf>

Matsaganis, M., Levy, H. en Flevotomou, M., Non-take up of social benefits in Greece and Spain. *Social Policy & Administration*, 44(7), 827-844, 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2010.00746.x>

Ombudsdienst Pensioenen, *Jaarverslag 2015*, 2016. <https://www.mediateurpensions.be/nl/publications/2015.htm>

Noël, L., Non-recours aux droits et précarisations en Région bruxelloise. *Brussels Studies. La revue scientifique pour les recherches sur Bruxelles / Het wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The Journal of Research on Brussels*, 2021. <https://doi.org/10.4000/brussels.5569>

Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *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, Commission communautaire commune, Bruxelles, 2017. https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thema_fr_2016.pdf

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, *Gekruiste blikken, Brussels armoederapport 2016*, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, Brussel, 2017. https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/gekruiste_blikken_2016.pdf

Ooms, S., Evaluatie van de residuaire voorzieningen voor ouderen: een casestudy van Zonhoven. *Master's dissertation*, KU Leuven, Leuven, 2008.

Schols, J., Peeters, H. en Laenen, S., Non-take-up de la Garantie revenus aux personnes âgées : une étude qualitative sur les visions et expériences du personnel concerné par l'octroi et/ou la politique relative à la prestation, *Revue belge de sécurité sociale*, 543-577, 2017. <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/rbss-0417-05-non-take-up-de-la-garantie-de-revenus-aux-personnes-agees-etude-qualitative-sur-les-visions-et-experiences-du-personnel.pdf>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale Staat*, 2013a <https://armoedebestrijding.be/publications/automatiseringrechten.pdf>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Sociale bescherming en armoede – Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie: Tweejaarlijks verslag 2010-2013*, 2013b <https://armoedebestrijding.be/publications/verslag7/volledigverslag.pdf>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Automatisering van de rechten*, 2020. <https://armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2020/01/AUTOMATISERING.pdf>

Federale Pensioendienst, *De inkomensgarantie voor ouderen (IGO)*, s.d. <https://www.sfpd.fgov.be/nl/recht-op-pensioen/igo#hoofdverblijfplaats>

FOD Sociale Zekerheid, De non-take up van sociale bijstand in België: beleidsvoorstellen Eindrapport BELMOD-project, 2022. <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/publicaties/belmod-eindrapport-nl.pdf>

POD Maatschappelijke Integratie, *Brochure: Heb je recht op een verwarmingstoelage?*, s.d. <https://www.mi-is.be/nl/studies-publicaties-statistieken/brochure-heb-je-recht-op-een-verwarmingstoelage>

POD Maatschappelijke Integratie, *Nieuwe geautomatiseerde procedure voor de inkomensgarantie voor ouderen (IGO)*, 2020. <https://www.mi-is.be/nl/actueel/nieuwe-geautomatiseerde-procedure-voor-de-inkomensgarantie-voor-ouderen-igo>

POD Maatschappelijke Integratie, *4de federaal plan Armoedebestrijding en ongelijkheden*, 2022. <https://www.mi-is.be/nl/themas/bestrijding-van-armoede/instrumenten-ter-bestrijding-van-armoede/het-federaal-plan-0>

Van den Bosch, K. en De Vil, G., *De evolutie van de armoede bij ouderen nader bekeken*, Federaal Planbureau, 2013. https://www.plan.be/uploaded/documents/201404041055440.WP_1306.pdf

Van Gestel, R., Goedeme, T., Janssens, J., Lefevere, E. en Lemkens, R., Improving take-up by reaching out to potential beneficiaries. Insights from a large-scale field experiment in Belgium. *Journal of Social Policy*, 1-21, 2022.

van Oorschot, W., Les causes du non-recours. Des responsabilités largement partagées. *Recherches et prévisions*, (43), pp. 33-49, 1996a. <https://doi.org/10.3406/caf.1996.1728>

van Oorschot, W., Modelling non-take-up: The interactive model of multi-level influences and the dynamic model of benefit receipt. In W. J. H. van Oorschot (Ed.), *New perspectives on the non-take-up of social security benefits* pp. 7-59, 1996b. (TISSER Studies). Tilburg University Press. <https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/172679/MODELLIN.PDF>

Vergauwen, J., Linchet, S. en Thiry, B., The TAKE Survey: Fieldwork Report. TAKE Report Nr. 3/2022 Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp, Antwerpen, 2022. <https://takeproject.files.wordpress.com/2023/02/vergauwen-linchet-thiry-2022.pdf>

Warin, P., Le non-recours : éléments de définition et de présentation des enjeux, *Les Politiques Sociales*, 3-4, pp. 108-121, 2014. <https://doi.org/10.3917/lps.143.0108>

INHOUDSTAFEL

OMVANG VAN DE NIET-OPNAME VAN DE INKOMENSGARANTIE VOOR OUDEREN, DE VERHOOGDE TEGEMOETKOMING EN DE VERWARMINGSTOELAGE BIJ PERSONEN VAN 65 JAAR EN OUDER IN BELGIË

1.	INLEIDING	343
2.	GEGEVENS EN METHODOLOGIE	347
2.1.	GEGEVENS	347
2.2.	SIMULATIEMODELLEN EN RAMING VAN HET FENOMEEN VAN NIET-OPNAME	349
2.3.	MEETFOUTEN EN GEGEVENSBEPERKINGEN	352
3.	RESULTATEN	353
3.1	DE INKOMENSGARANTIE VOOR OUDEREN (IGO)	353
3.2	DE VERHOOGDE TEGEMOETKOMING (VT) VOOR GEZONDHEIDSZORGEN	357
3.3	DE VERWARMINGSTOELAGE	362
4.	BESPREKING EN CONCLUSIE	363
	REFERENTIES	366