

Belmod

## **Proactieve identificatie**

### **Alarmbelprocedure voor de inkomensvervangende en integratietegemoetkoming voor personen met een handicap**

Juli 2022

## 1 INLEIDING

Wanneer er wordt gesproken over de automatisering van een recht, wordt dit vaak geïnterpreteerd als de automatische opening van een recht. Hierbij onderzoekt de bevoegde overheidsinstantie of iemand in aanmerking komt voor een bepaald recht, zonder tussenkomst van de potentiële rechthebbende. Deze hoeft geen aanvraag in te dienen of documenten voor te leggen. Na het onderzoek wordt het recht al dan niet aan de rechthebbende toegekend.

Een volledig automatische toekenning blijkt momenteel echter moeilijk te realiseren voor de meeste middengetoetste uitkeringen en kostenverlagende maatregelen in België. De belangrijkste reden is dat de meeste middengetoetste uitkeringen rekening houden met inkomsten die niet centraal geregistreerd zijn, zoals inkomsten uit roerende activa. Ook de informatie over de gezinssamenstelling zoals die geregistreerd wordt in het rijksregister of in de belastingaangifte, volstaat meestal niet om rechten automatisch toe te kennen.

Automatische of proactieve identificatie is een minder vergaande vorm van automatisering om de opname van inkomensvervangende uitkeringen en kostenverlagende maatregelen onder kwetsbare groepen te verhogen, en zo hun armoederisico te verlagen. Bij automatische identificatie zal de bevoegde overheidsinstantie initiatieven nemen om de potentiële begunstigde aan te moedigen een aanvraag in te dienen. De groep van potentiële begunstigden zal worden geraamd op basis van elektronisch beschikbare gegevens. De potentiële rechthebbenden kunnen dan worden gevraagd – als zij het recht willen opnemen – ontbrekende informatie door te geven om het dossier te openen.

In België wordt automatische identificatie al gebruikt in het kader van de verhoogde tegemoetkoming van de kosten voor gezondheidszorg (VT). In 2015 werd "de proactieve flux" gelanceerd. Deze gegevensstroom zorgt ervoor dat gezinnen met een laag inkomen op de hoogte worden gebracht van hun mogelijk recht op een verhoogde tegemoetkoming. Bij de onderliggende gegevensuitwisselingen zijn verschillende instanties betrokken. Meer bepaald bezorgen de ziekenfondsen het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV) een lijst van potentiële begunstigden die nog geen VT ontvangen. Via de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) en de FOD Financiën identificeert het RIZIV vervolgens de gezinnen met een laag inkomen en stuurt het deze gegevens door naar de ziekenfondsen. Op basis van deze gegevens adviseren de ziekenfondsen deze geïdentificeerde personen om een aanvraag voor een VT in te dienen.

De proactieve flux veronderstelt dus dat de potentiële begunstigden zelf een aanvraag indienen. Het indienen van een aanvraag betekent dat de aanvrager en elk ander gezinslid een officiële verklaring invullen over hun inkomen en hun gezinssamenstelling en de nodige

bewijsstukken overleggen. Het ziekenfonds bepaalt welk inkomen van welke gezinsleden in aanmerking moet worden genomen en controleert of zij in aanmerking komen. In elk geval worden de verzekerden per brief op de hoogte gebracht.

Uit de evaluatie door het RIZIV (2018<sup>1</sup>) van de proactieve flux VT zoals georganiseerd in de periode 2015-2017 blijkt dat deze een aanzienlijke impact heeft gehad op de opname van VT. In totaal werd op 1 januari 2018 het recht op VT toegekend aan 19,27% van de verzekerden die door de ziekenfondsen werden gecontacteerd in het kader van de proactieve flux.

De proactieve flux heeft dus duidelijk bijgedragen tot een hogere opname van VT, maar de proactieve flux is niet zonder nadelen. De proactieve flux maakt gebruik van gegevens uit de belastingaangifte. Dit betekent dat de proactieve flux gebaseerd is op een verouderd beeld van de inkomenssituatie, namelijk die van 2 jaar geleden. Gezien de inkomensinstabiliteit van veel gezinnen met een laag inkomen betekent dit dat veel gezinnen moeten worden aangeschreven die inmiddels niet meer in een precaire situatie verkeren. Of omgekeerd: het is mogelijk dat een deel van de rechthebbende gezinnen niet wordt aangeschreven omdat hun lage inkomenssituatie vrij recent is.

Om aan dit laatste euvel tegemoet te komen, onderzoeken we in deze nota de mogelijkheden om een inkomensbegrip te ontwikkelen op basis van meer actuele gegevens. Het gaat hierbij om de gegevens die deel uitmaken van de gegevensstromen die worden beheerd door de KSZ (zie hieronder).

In deze nota onderzoeken we empirisch de mogelijkheden van automatische of proactieve identificatie van potentiële begunstigen van inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) en integratietegemoetkoming (IT), ontwikkelen wij een actueler inkomensconcept voor de proactieve identificatie van begunstigen van de IVT of IT, en testen wij de doelgerichtheid van dit concept aan de hand van microsimulatiemodellen.

Het doel van dit onderzoek is de mogelijkheden van een alarmbelprocedure voor de IVT en IT na te gaan. Met deze alarmbelprocedure zouden personen met een medische erkenning voor een tegemoetkoming, maar die een te hoog inkomen hadden op het moment van hun aanvraag, opgevolgd kunnen worden om met behulp van actuelere gegevens dan belastinggegevens inkomensdalingen op te sporen. Indien er een inkomensdaling plaatsvindt en de persoon met een handicap op basis van de actuelere gegevens wel zou slagen voor de middelentoets, kan deze persoon vervolgens aangeschreven worden om hem of haar aan te sporen een nieuwe aanvraag in te dienen.

---

<sup>1</sup> Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering. (2018). Evaluatie proactieve flux V.T.: Integrale evaluatie van het mechanisme van de proactieve opsporing van potentiële rechthebbenden op de Verhoogde Verzekeringstegemoetkoming in 2015 als maatregel tegen de non take-up van rechten binnen de verzekering voor geneeskundige verzorging.

## 2 TEGEMOETKOMINGEN VOOR PERSONEN MET EEN HANDICAP: BESTAANSMIDDELENTOETS

De federale sociale bijstand voor personen met een handicap bestaat onder meer uit volgende twee delen:

- De inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) is bedoeld voor personen tussen 21 (18 vanaf augustus 2020) en 65 jaar die leven in gezinnen met een laag inkomen en van wie de inkomenscapaciteit als gevolg van hun lichamelijke of geestelijke toestand is teruggebracht tot een derde van de inkomenscapaciteit van een gezond persoon.
- De integratietegemoetkoming (IT) is gericht op mensen met een beperkte zelfstandigheid in activiteiten van het dagelijks leven, ook tussen 21 (18 vanaf augustus 2020) en 65 jaar oud.

Om in aanmerking te komen voor deze tegemoetkomingen voor personen met een handicap wordt een middelentoets uitgevoerd. Daarbij wordt gekeken naar het jaarlijks gezamenlijk en afzonderlijk belastbaar netto-inkomen met betrekking tot de inkomstenbelasting van zowel de persoon met een handicap als de persoon met wie hij of zij een huishouden vormt. **Dit inkomen heeft betrekking op het referentiejaar, namelijk het tweede kalenderjaar vóór de aanvraag of herziening.**

Uitkeringen of loonsupplementen betaald aan personen die een beroepsopleiding, een herscholing of een omscholing volgen, worden niet in aanmerking genomen. Uitkeringen die als kapitaal of afkoopwaarde worden uitbetaald, worden in een annuïteit omgezet. De gebruikte formule wordt uiteengezet in art. 8bis van het Koninklijk Besluit<sup>2</sup>.

Naast het belastbaar inkomen moet ook rekening worden gehouden met de verhoogde kinderbijslag voor kinderen met een aandoening die vóór 1/7/1966 zijn geboren. Deze "verhoogde kinderbijslag" houdt verband met een vroegere uitkeringsregeling, volgens welke er geen leeftijdsgrens was voor kinderbijslag voor kinderen met een aandoening. De regeling werd per 1 juli 1987 afgeschaft, maar bleef behouden voor uitkeringsgerechtigden die vóór die datum al 21 jaar oud waren<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Koninklijk besluit van 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming

<sup>3</sup> Op 30 juni 2018 hadden nog 16 893 personen van 25 jaar of ouder recht op kinderbijslag. We mogen aannemen dat het allemaal personen met een handicap zijn die recht hadden op dit soort steun. In 2018 zouden zij 52 jaar of ouder zijn geweest.

Voor de berekening van de **IVT** zijn de volgende inkomensbestanddelen vrijgesteld:

- a) Het deel van het inkomen van de persoon met wie de persoon met een handicap een huishouden deelt dat lager is dan 50% van het IVT-bedrag dat overeenkomt met categorie A.
- b) De volgende delen van het arbeidsinkomen van de persoon met een handicap:
  - a. 50% van het jaarlijkse arbeidsinkomen lager dan 4 686,56 euro (i.e. het bedrag dat gold op 30 juni 2015; stapsgewijs verhoogd tot 5 072,64 euro op 30 juni 2020).
  - b. 25% van het jaarlijkse arbeidsinkomen tussen 4 686,56 EUR en 7 029,83 EUR (i.e. de bedragen die golden op 30 juni 2015; stapsgewijs verhoogd tot 5 072,64 EUR en 7 608,95 EUR op 30 juni 2020).
- c) Deel van het eigen inkomen van de persoon met een handicap, andere dan het arbeidsinkomen: 659,75 euro per jaar (op 30 juni 2020 stapsgewijs verhoogd tot 714,10 euro).

Bij het bepalen van het bedrag van de **IT** zijn de volgende inkomsten vrijgesteld:

- a) Van het inkomen van de persoon met wie de persoon met een handicap een huishouden vormt: de eerste 21 579,27 euro en de helft van het deel dat dit bedrag overschrijdt (40 874,70 euro op 30 juni 2020, let wel: voor aanvragen en herzieningen vanaf 1 december 2020 en beslissingen vanaf 1 januari 2021<sup>4</sup> is het inkomen van de partner volledig vrijgesteld).
- b) Van het arbeidsinkomen van de persoon met een handicap (verdiend door (zelfstandige) arbeid): de eerste 21 579,27 euro en de helft van het bedrag boven deze drempel (23 356,97 euro op 30 juni 2020).
- c) Van het vervangingsinkomen [d.w.z. het totaal van de sociale uitkeringen die de persoon met een handicap ontvangt op grond van de verordeningen inzake ziekte en invaliditeit, werkloosheid, arbeidsongevallen, beroepsziekten, rust- en overlevingspensioenen, inkomensgarantie voor ouderen, en gewaarborgd inkomen voor ouderen]:
  - indien de vrijstelling van arbeidsinkomsten niet meer bedraagt dan 18 496,53 EUR: de eerste 3 082,31 EUR (respectievelijk 20 020,26 EUR en 3 336,23 EUR op 30 juni 2020).

---

<sup>4</sup> Voor nieuwe aanvragen die worden ingediend in de loop van de drie maanden die volgen op de inwerkingtreding van dit koninklijk besluit (2 april 2021), kan het recht met terugwerkende kracht worden toegekend vanaf 1 januari 2021.

- anders, het deel van het vervangingsinkomen dat niet hoger is dan het verschil tussen 3 082,31 EUR en het deel van de vrijstelling van het arbeidsinkomen dat hoger is dan 18 496,53 EUR (respectievelijk 3 336,23 EUR en 20 020,26 EUR op 30 juni 2020).
- d) Van de overige inkomsten [niet zijnde de inkomsten als bedoeld onder b en c, doch met inbegrip van de vervangingsinkomsten die niet zijn vrijgesteld volgens c]: het gedeelte dat niet meer bedraagt dan het verschil tussen de vrijstelling voor de categorie enerzijds [d.w.z. het bedrag van de inkomensvervangende tegemoetkoming voor die categorie (A, B of C) waartoe de persoon behoort of zou kunnen behoren] en de som van de vrijstelling van het arbeidsinkomen en de vrijstelling van het genoten vervangingsinkomen anderzijds.

De bedragen die in aanmerking worden genomen, zijn de bedragen die gelden op de datum waarop de aanvraag of de nieuwe aanvraag voor de tegemoetkoming is uitgewerkt of op de eerste dag van de maand die volgt op de ambtshalve herziening.

Om de middelentoets te kunnen uitvoeren, ontvangt de FOD Sociale Zekerheid elektronische gegevensstromen van de belastingadministratie (Y-2) en het Rijksregister, die worden aangevuld met de informatie die de aanvrager moet verstrekken bij het indienen van zijn aanvraag (bv. de feitelijke samenstelling van het huishouden).

Indien er geen gegevens beschikbaar zijn in de personenbelasting van de aanvrager of van de persoon met wie hij een huishouden vormt, houdt de DG HAN van de FOD Sociale Zekerheid rekening met het werkelijke inkomen voor het jaar in kwestie. Daarvoor wordt van de aanvrager en van de persoon met wie hij een huishouden vormt, verwacht dat zij in een vragenlijst alle nodige gegevens verstrekken. In dit geval wordt het kadastraal inkomen in rekening gebracht voor onroerende goederen. Indien een van beiden eigenaar is van een woning en deze woning ook daadwerkelijk bewoont, wordt het kadastraal inkomen alleen in aanmerking genomen als het bedrag hoger is dan 3.000,00 euro, vermeerderd met 250,00 euro per persoon die in het volgende jaar ten laste van de aanvrager komt of per persoon met wie de aanvrager een huishouden vormt.

Wanneer het inkomen in het jaar vóór de aanvraag minstens 20% hoger of lager ligt dan in het tweede jaar vóór de aanvraag (behalve wanneer de wijziging te wijten is aan een recente toetreding tot de arbeidsmarkt), kan de FOD Sociale Zekerheid de belastingaangifte van het jaar vóór de aanvraag opvragen. De aanvrager moet de FOD Sociale Zekerheid op de hoogte brengen van wijzigingen in de inkomstenbronnen.

In geval van recente tewerkstelling (niet opgenomen in de belastingaangiften van de voorgaande jaren) wordt het inkomen uit arbeid als volgt berekend:

- Indien werknemer: loon zoals aangegeven in de zogenaamde Multifunctionele Aangifte (DmfA), rekening houdend met een vrijstelling van 13,07% en het bedrag van de forfaitaire beroepskosten (volgens de fiscale voorschriften in het tweede jaar vóór de aanvraag).
- Indien zelfstandige: bruto inkomen zoals opgegeven in een verklaring op eer, rekening houdend met de opgegeven jaarlijkse bedrijfskosten.

### **3 ACTUELE INKOMENSNOTIE**

De actuele inkomensnotie die wij hier onderzoeken is de som van een aantal inkomenselementen die betrekkelijk snel geregistreerd worden omwille van administratieve doeleinden en die kunnen worden gebruikt zonder extra administratieve last voor de overheid of de burger. Het gaat om de volgende inkomenselementen:

- Lonen en salarissen
- Jaarlijks vakantiegeld
- Inkomsten uit zelfstandige activiteit (na aftrek van bedrijfskosten, -lasten en -verliezen)
- Uitkeringen van de RVA
- Ziekte- en invaliditeitsuitkeringen
- Uitkeringen in verband met een arbeidsongeval, een arbeidswegongeval of een beroepsziekte
- Pensioenen
- Sociale bijstandsuitkeringen (ook voor ouderen)
- Overzeese sociale zekerheidsuitkeringen
- Inkomsten uit onroerende goederen (kadastraal inkomen)

De meeste van deze gegevens maken deel uit van de gegevensstromen die door de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid worden beheerd. De belangrijkste broninstellingen zijn: het Rijksregister, de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen, de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, de Federale Pensioendienst, het Nationaal Intermutualistisch College, het Federaal Agentschap voor Beroepsrisico's, de FOD Sociale Zekerheid, de POD Maatschappelijke Integratie, de FOD Financiën, de agentschappen voor de uitbetaling van de kinderbijslagen.

In de meeste gevallen gaat het om bruto-inkomens, d.w.z. zonder aftrek van socialezekerheidsbijdragen en voorheffingen. De actualiteit van de bovengenoemde inkomenselementen varieert van 3 maanden tot 12 maanden. Een belangrijke uitzondering

vormen de beroepsinkomsten uit zelfstandige activiteit. Momenteel zijn deze gegevens met een vertraging van ongeveer 24 maanden bekend, maar er wordt gewerkt aan een methode om ze snel te kunnen schatten.

Een andere belangrijke beperking van de actuele inkomensnotie is dat administratieve gegevens (zowel het rijksregister als de belastingaangifte) geen goed beeld geven van de feitelijke gezinssamenstelling. De gegevens van het rijksregister zijn bijvoorbeeld gebaseerd op het officiële adres en geven enkel de relatie van de gezinsleden tot de referentiepersoon weer.

## 4 SIMULATIES

Het doel van deze simulaties is een antwoord te vinden op de volgende vraag: kunnen we actuele administratieve inkomensgegevens gebruiken om inkomensschommelingen bij personen met een medische erkenning IVT/IT proactief op te sporen, om deze personen vervolgens aan te moedigen een nieuwe aanvraag in te dienen? De focus ligt op personen die reeds een medische erkenning hebben voor een tegemoetkoming, aangezien een medische erkenning niet gesimuleerd kan worden.

Het BELMOD-model werd gebruikt voor de microsimulaties. De gebruikte dataset bevat gepseudonimiseerde (inkomens)gegevens voor een aselechte steekproef van ongeveer 335.000 huishoudens en zijn afkomstig van het Datawarehouse voor Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (DWH AM & SB) van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, de belastingaangifte en het patrimoniumregister.

Zoals hierboven werd vermeld, wordt in de meeste gevallen de belastingaangifte van twee jaar vóór de aanvraag gebruikt om de IVT en/of IT toe te kennen. Voor elke variabele in de belastinggegevens (ook IPCAL-code genoemd) die door DG HAN van de FOD Sociale Zekerheid wordt gebruikt om na te gaan of iemand recht heeft op IVT of IT, werd een alternatieve meer actuele variabele uit het DWH AM & SB geselecteerd. Een overzicht van de belastinggegevens en hun geselecteerde alternatieven uit het DWH AM & SB om het inkomen samen te stellen is te vinden in de bijlage.

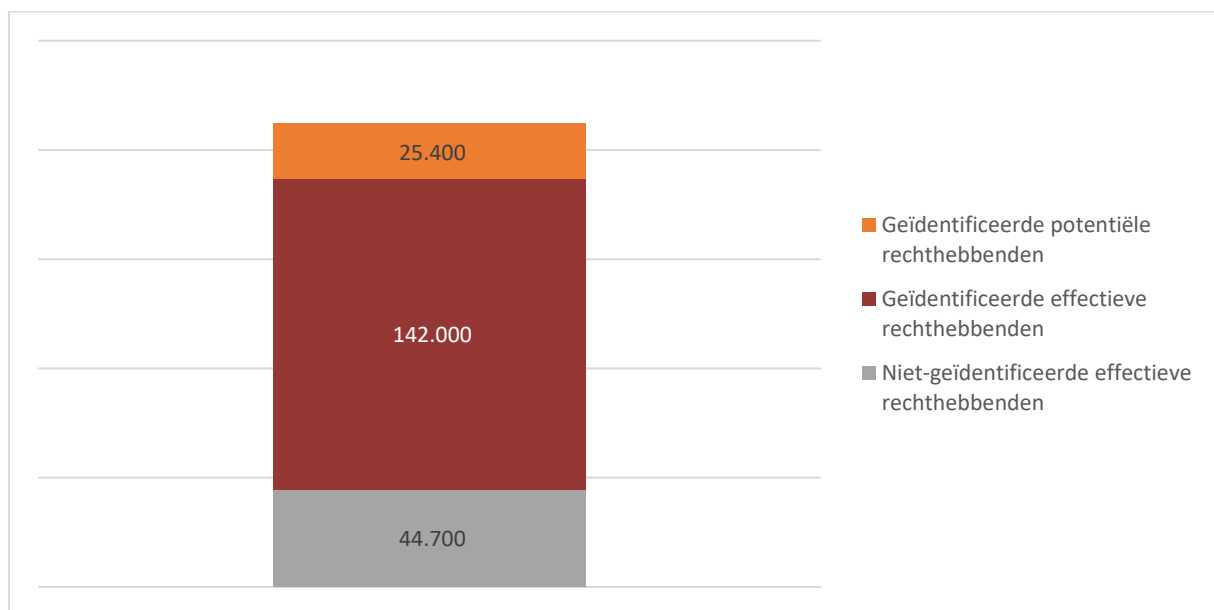
Niet voor elke IPCAL-code bestaat er echter een alternatief. Zo zijn er bijvoorbeeld geen actuele administratieve gegevens beschikbaar over roerende activa, onderhoudsgelden of aftrekbare bestedingen. De huidige administratieve gegevens bevatten voornamelijk informatie over arbeids- en vervangingsinkomsten, maar zelfs deze informatie is niet altijd volledig (zie bijlage). Daardoor zal de actuele inkomensnotie altijd een onderschatting zijn van het inkomen waarmee rekening wordt gehouden in de middelentoets.



## 5 RESULTATEN

### 5.1 Totaal effect op potentiële begunstigden

Figuur 1 toont het aantal effectieve IVT- en/of IT-gerechtigden/ontvangers (i.e. zo'n 186 700 begunstigden) en het aantal geïdentificeerden op basis van de actuele inkomensnotie in 2015. In totaal kunnen we met actuele gegevens ongeveer 167 400 personen met een erkende handicap proactief identificeren, dit wil zeggen dat hun geraamde inkomen onder de inkomensgrenzen van IVT of IT ligt.



*Figuur 1. Afgerond aantal effectieve, potentiële en niet geïdentificeerde begunstigden (IVT en/of IT), gebruik makend van actuele inkomens*

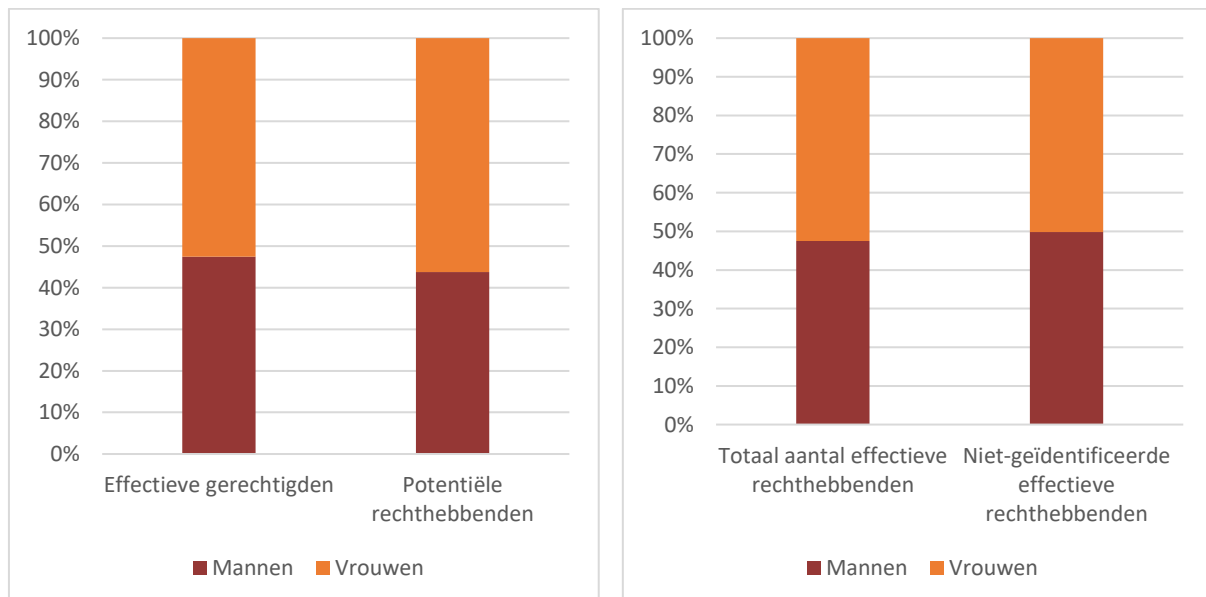
De beschikbare administratieve gegevens die wij hebben gebruikt, leveren zo'n 25 400 potentiële begunstigden op, bovenop de +/- 142 000 effectieve begunstigden die tevens geïdentificeerd worden. Dit betekent dat er zo'n 25 400 personen met een erkende handicap aangeschreven zouden worden om hen aan te sporen een nieuwe aanvraag in te dienen of door te verwijzen naar hun ziekenfonds of OCMW om verder te onderzoeken of een nieuwe aanvraag effectief een positief resultaat zou opleveren. Deze identificatie leidt tot een potentieel grote werklust voor de overheidsdiensten, maar, wat belangrijker is, kan ook resulteren in een hogere opname van IVT en/of IT.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat we zo'n 44 700 effectieve begunstigden, oftewel 23,9% van alle effectieve begunstigden, niet identificeren met de actuele inkomensnotie. Dit impliceert dat een proactieve identificatie aan de hand van actuele inkomens niet de enige

maatregel kan zijn om de opname te verhogen. Er is nog steeds behoefte aan begeleidende proactieve maatregelen (zie verder).

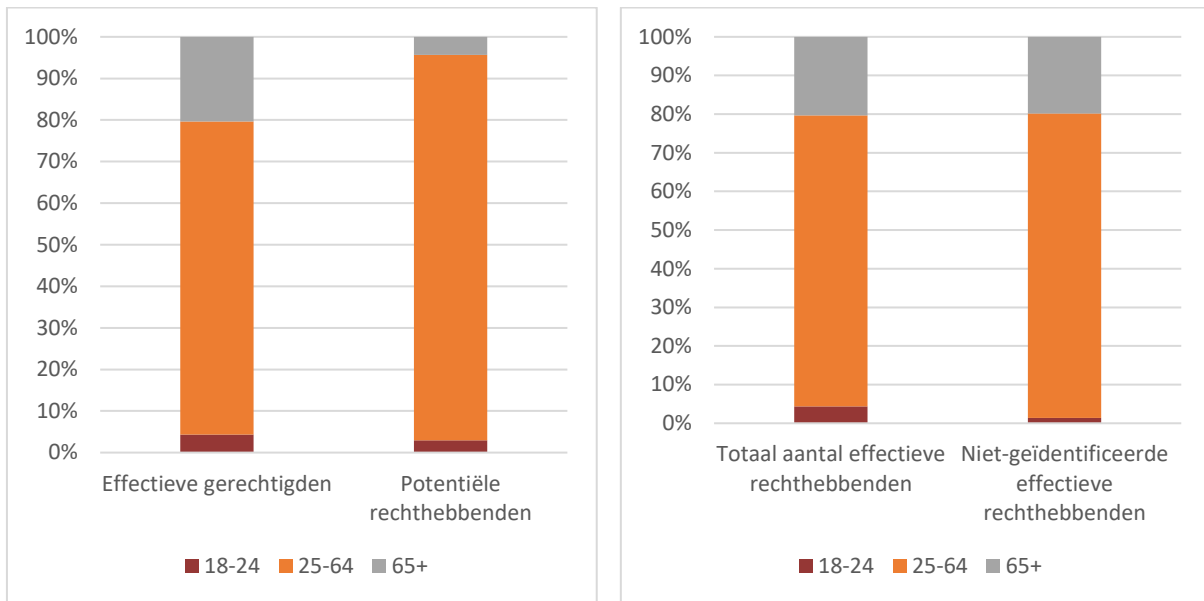
## 5.2 Profiel van de geïdentificeerden

Na het algemene effect op het aantal geïdentificeerde begunstigen, werd het profiel van de geïdentificeerde potentiële begunstigen en niet geïdentificeerde effectieve begunstigen onderzocht. Dit omvatte een analyse van geslacht, leeftijdscategorie en gezinssamenstelling (categorie IVT).



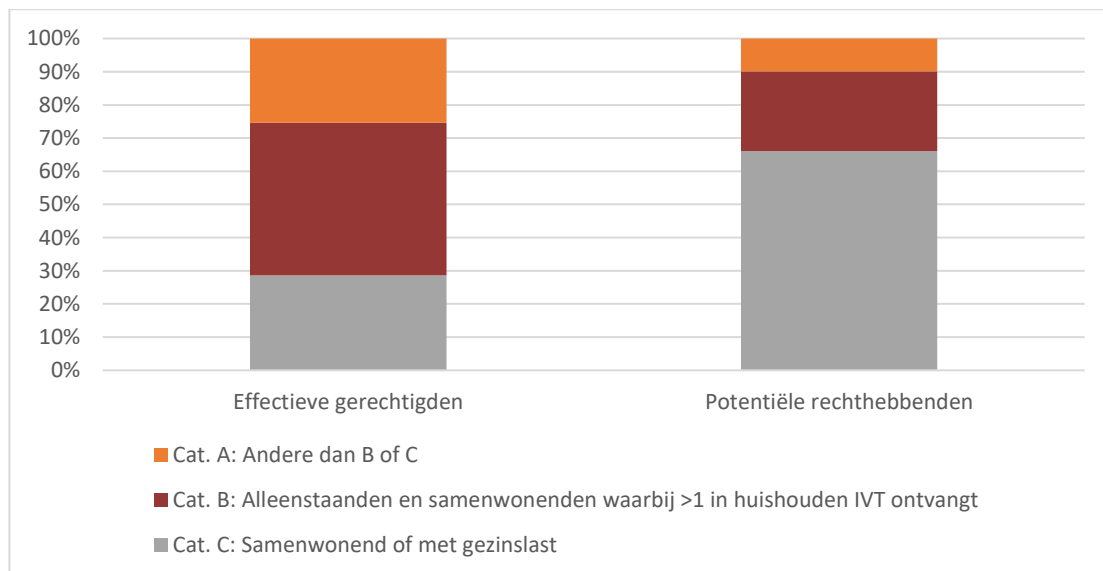
*Figuur 2. Aantal effectieve begunstigen, geïdentificeerde potentiële begunstigen en niet geïdentificeerde effectieve begunstigen per geslacht*

Zowel bij de potentiële rechthebbenden als bij de niet-geïdentificeerde rechthebbenden is de verhouding tussen mannen en vrouwen gelijkaardig aan de verhouding bij de effectieve rechthebbenden.



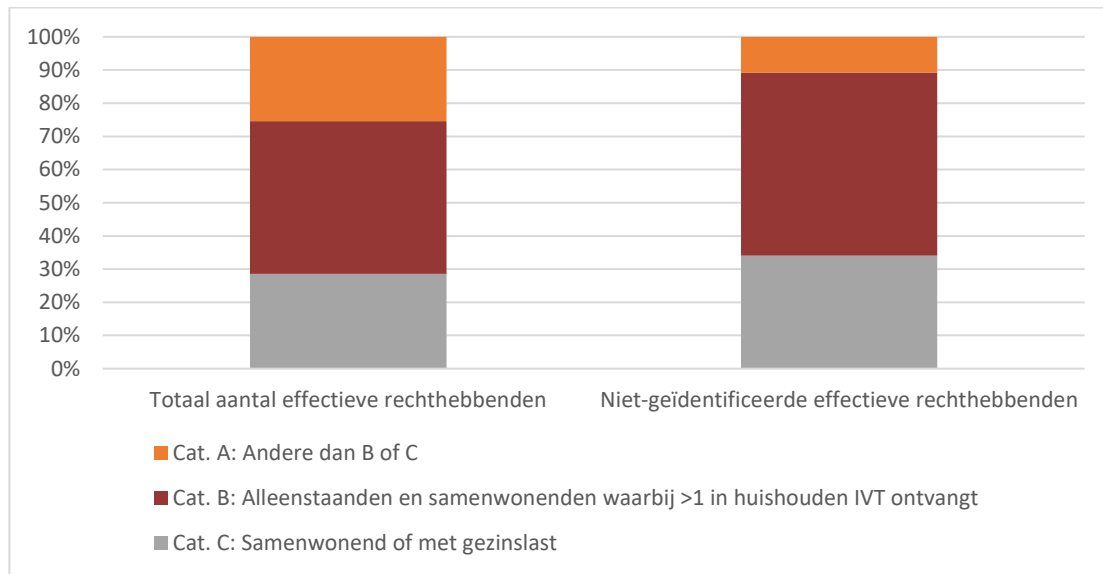
Figuur 3. Aantal effectieve begunstigen, geïdentificeerde potentiële begunstigen en niet geïdentificeerde effectieve begunstigen per leeftijdscategorie

Wat de leeftijd betreft, worden voornamelijk personen op actieve leeftijd geïdentificeerd als potentiële rechthebbende. Bij de effectieve rechthebbenden worden er meer gepensioneerden niet geïdentificeerd, al is dit effect kleiner.



Figuur 4. Aantal effectieve begunstigen en geïdentificeerde potentiële begunstigen naar gezinssamenstelling

Het grootste aantal potentiële rechthebbenden zijn samenwonenden of personen met gezinslast.



*Figuur 5. Aantal effectieve begunstigen en niet geïdentificeerde effectieve begunstigen naar gezinssamenstelling*

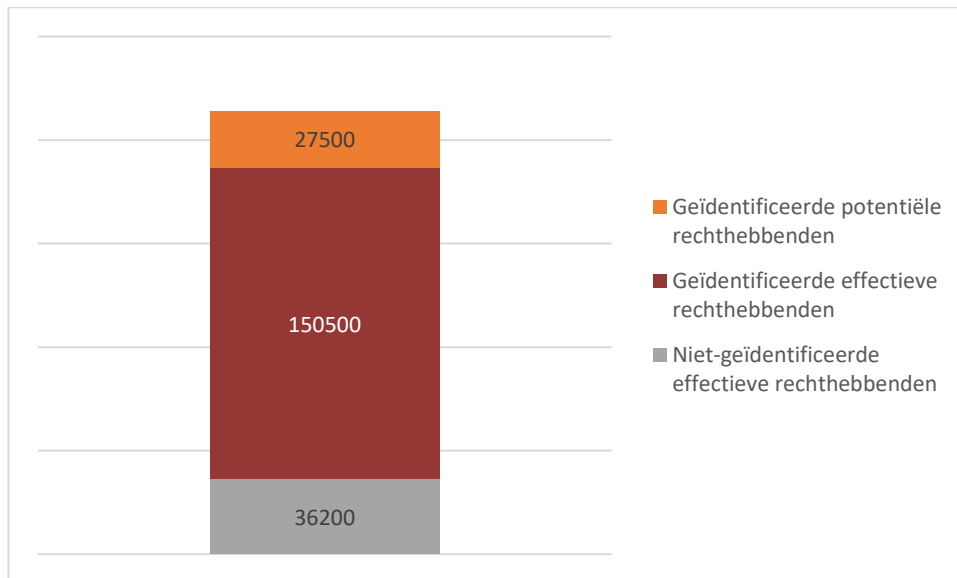
Voorname­lijk samenwonenden waarvan meer dan één lid van het huishouden een IVT ontvangt, worden niet geïdentificeerd.

## 6 ANALYSE

Een belangrijke verklaring voor de over- en onderidentificatie van potentiële begunstigen is dat er minder gegevens beschikbaar zijn om het actuele inkomen te reconstrueren dan om het belastbare inkomen te reconstrueren op basis van de belastingaangifte (zie ook tabel in bijlage). Ook is het in sommige gevallen mogelijk dat het actueel alternatief niet volledig overeenkomt met de inhoud van de overeenstemmende IPCAL-code. Het is echter moeilijk te beoordelen hoe groot het aandeel is van de totale inkomensmassa dat we missen in de actuele inkomensnotie. Onze inputdataset voor 2015 maakt het niet mogelijk om elke IPCAL-code afzonderlijk te onderscheiden. We maken namelijk gebruik van sommen van IPCAL-codes, waardoor het niet mogelijk is om het gewicht van elke afzonderlijke IPCAL-code in de som te berekenen. Wel kunnen we een schatting maken van de minimale en maximale hoeveelheid ontbrekende gegevens. Voor een meer automatische identificatie van de IVT en/of IT op basis van actuele gegevens blijkt dat we tussen 1,67% en 17,48% van de inkomensgegevens missen om een correcte middelentoets uit te voeren.

Het gebrek aan bepaalde inkomens in de DWH AM & SB-databronnen is echter niet de enige factor die van invloed is op de identificatie van potentiële begunstigen, zoals blijkt uit figuur 6. Figuur 6 toont het aantal extra en niet geïdentificeerde potentiële begunstigen van een simulatie die is uitgevoerd met gegevens uit de belastingaangifte van 2015. Deze gegevens

bevatten dus dezelfde inkomenselementen als de gegevens die door de bevoegde overheidsinstantie worden gebruikt om de IVT en/of IT toe te wijzen, maar zijn actueler. Uit de simulaties blijkt echter dat er ook hier sprake is van over- en onderidentificatie van potentiële of effectieve begunstigden.



Figuur 6. . Afgerond aantal effectieve, potentiële en niet geïdentificeerde begunstigden met behulp van IPCAL 2015

De meest voor de hand liggende verklaring is dat administratieve data niet alleen gegevens over essentiële inkomenscomponenten missen, maar ook over andere criteria om in aanmerking te komen. In het Rijksregister ontbreken gegevens om de verblijfsvoorwaarden te verifiëren en er is geen informatie over de feitelijke samenstelling van het huishouden, zodat bijvoorbeeld geïdentificeerde personen in de verkeerde categorie kunnen worden ingedeeld.

Bovendien verandert het inkomen in de loop der jaren. Zo kan het inkomen dalen of stijgen door verandering van job, pensionering, ziekte, verandering van gezinssamenstelling, enz. Ook worden de inkomens jaarlijks geïndexeerd. Bijgevolg zal het inkomen dat in aanmerking wordt genomen, altijd verschillen van het inkomen uit de belastingaangifte van 2 jaar eerder. De inkomensstoets van de IVT en IT houdt hier gedeeltelijk rekening mee. Als het inkomen van de aanvrager aanzienlijk is gewijzigd, wordt het inkomen berekend op basis van de belastingaangifte van het voorgaande jaar, in plaats van die van 2 jaar daarvoor. In de simulaties worden echter nog recentere gegevens gebruikt, waardoor inkomensveranderingen nog steeds een effect hebben.

Een andere verklaring is de manier waarop personen die geen belastingaangifte voor Y-2 hebben, worden geïdentificeerd. Voor personen die geen belastingaangifte voor Y-2 hebben,

wordt bij wet rekening gehouden met het huidige inkomen. Bij dit inkomen wordt ook rekening gehouden met een deel van het kadastraal inkomen van de eigen woning. Op basis van dit inkomen wordt vervolgens bepaald of men al dan niet recht heeft op IVT en/of IT. De inhoud van de middelentoets die in de simulaties wordt gebruikt, verschilt dus van de middelentoets die wordt gebruikt voor de berekening van het inkomen van personen zonder belastingaangifte, wat leidt tot verschillen tussen de toekenning en de automatische identificatie.

Tenslotte is er altijd een non-take-up factor waarmee in de simulaties geen rekening wordt gehouden. Al verwachten we dat de impact hiervan op bovenstaande analyses beperkt is: de simulaties houden alleen rekening met personen met een medische erkenning. Zij hebben reeds de eerste stap gezet om in aanmerking te komen voor IVT en/of IT. Onze simulaties worden dus niet beïnvloed door waarschijnlijk de grootste factor van non-take-up: personen met een handicap die zich niet aandienen voor medische erkenning, hetzij omdat zij geen aanvraag indienen, hetzij omdat zij niet de hele procedure doorlopen. De non-take-up van personen met een handicap die nog geen medische erkenning hebben, is waarschijnlijk groter, maar moeilijk te onderzoeken.

## **7 CONCLUSIES**

De middelentoets die het recht op IVT en IT bepaalt, is standaard gebaseerd op het fiscale inkomen van twee jaar eerder. Personen met een handicap van wie het inkomen onlangs aanzienlijk is gedaald, kunnen het recht op een uitkering verwerven op basis van recentere inkomensgegevens. Om deze personen automatisch op te sporen en hen aan te moedigen een nieuwe aanvraag in te dienen, kan gebruik worden gemaakt van een actuele inkomensnotie. Een actuele inkomensnotie kan als basis dienen voor het opzetten van een instrument om het inkomen en de gezinssituatie van personen die op grond van hun verminderde verdien capaciteit of verminderde zelfredzaamheid in aanmerking komen voor IVT of IT op te volgen. Door gebruik te maken van zo actueel mogelijke gegevens over gezinssamenstelling en inkomen kunnen personen worden gevolgd die voorheen niet aan de inkomensvereisten voldeden.

In dit document hebben wij de doelgerichtheid onderzocht van een actuele inkomensnotie dat gebaseerd is op gegevensstromen die hoofdzakelijk afkomstig zijn van de openbare instellingen voor sociale zekerheid in België. De oefening toont aan dat deze inkomensnotie niet alle inkomenselementen kan bevatten die in de middelentoets in aanmerking worden genomen. Er is bijvoorbeeld geen actuele administratieve informatie over roerende goederen, onderhoudsuitkeringen of aftrekbare uitgaven. De huidige administratieve gegevens bevatten

voornamelijk informatie over het arbeidsinkomen en het vervangingsinkomen, maar zelfs deze informatie is niet altijd volledig (zie bijlage).

Dit betekent dat de huidige inkomensstromen niet bijzonder geschikt zijn voor een volledig automatische toekenning van tegemoetkomingen. Het kan echter wel dienen als basis voor een proactieve identificatie van potentiële uitkeringsgerechtigden. Volgens onze ramingen zal 85% van de personen die op grond van de actuele inkomensnotie als potentieel rechthebbende worden geïdentificeerd, dit ook daadwerkelijk zijn (merk op dat ons onderzoek beperkt is tot personen die in aanmerking komen voor een IVT of IT op grond van hun verminderde verdien capaciteit of verminderde zelfredzaamheid).

Inkomensstromen kunnen dus een essentieel onderdeel zijn van een beleidsplan dat de opname van sociale rechten tracht te verbeteren, maar het is ook niet meer dan één onderdeel. Automatisering moet deel uitmaken van een breder pakket beleidsmaatregelen. Uit onze ramingen blijkt immers ook dat 23,9% van de effectieve uitkeringsgerechtigden niet geïdentificeerd wordt door de actuele inkomensnotie. Bovendien biedt proactieve identificatie geen afdoende oplossing voor de informatiekosten of de psychologische en sociale kosten van de hulpvrager (bv. stigma). Een actieplan tegen non-take-up veronderstelt daarom onder meer ook een vereenvoudiging en harmonisering van de sociale wetgeving, met bijhorende informatiecampagnes, en maatregelen die gericht zijn op meer begeleiding en minder stigmatisering. Om non-take-up te voorkomen is goede communicatie van belang, met voldoende aandacht voor de hoeveelheid informatie, het taalgebruik en de gekozen communicatiekanalen. Tot slot is voorzichtigheid geboden ten aanzien van de privacy van burgers. Bij automatisering wordt immers gewerkt met vertrouwelijke informatie. Dit vereist dan ook de nodige bescherming en het voorzien in een procedure om zich te onttrekken aan de geautomatiseerde verwerking van gegevens. Veel van deze onderwerpen komen aan bod in andere BELMOD-nota's. De inzichten uit deze verschillende nota's werden gebundeld in een eindrapport (zie BELMOD-rapport 1).

Deze oefening is een eerste stap in het onderzoek naar de mogelijkheid om een actuele inkomensnotie te gebruiken voor de proactieve identificatie van potentiële begunstigden. Een verfijning van deze resultaten is mogelijk, maar vergt een uitbreiding van de BELMOD-inputdataset (voorzien voor voorjaar 2023). We willen onder meer nagaan welke inkomensgroepen het meest onderhevig zijn aan inkomensschommelingen, en hoe de toevoeging van informatie over socio-demografische en socio-economische kenmerken van de persoon de actuele inkomensnotie nog meer doelgericht kan maken (bv. geslacht, gezinssamenstelling, langdurige werkloosheid).

Andere extra oefeningen zijn:

- Controle van de kwaliteit van de gebruikte gegevens; de gebruikte gegevens moeten van hoge kwaliteit en voldoende actueel zijn, zodat de automatisering zelf ook van hoge kwaliteit kan zijn en zonder nadelige gevolgen.
- Een juridische analyse van de privacyaspecten.

Tenslotte nog dit: de implementatie van proactieve identificatieprocessen vergt een grondige aanpassing van de bestaande werking van de betrokken overheidsadministraties. Er moet onderzocht worden voor welke actuele gegevens er bijkomende gegevensstromen opgezet moeten worden, hoe ze geïntegreerd kunnen worden in IT-infrastructuur, en hoe de identificatieprocedure technisch uitgewerkt kan worden. Tot slot moet men over de nodige middelen (tijd, personeel, budget) beschikken om de identificatie uit te voeren en een gepaste communicatiestrategie te ontwikkelen om de geïdentificeerde personen aan te schrijven en eventuele nieuwe aanvragen te behandelen.



## BIJLAGE: VERGELIJKING TUSSEN IPCAL-CODES EN DWH-VARIABELEN

Bij de middelentoetsen van IVT en IT wordt rekening gehouden met het belastbaar arbeidsinkomen, het belastbaar vervangingsinkomen en overige belastbare inkomsten. De in rekening gebrachte gegevens zijn afkomstig uit de belastingaangifte; deze gegevens worden IPCAL-codes genoemd. In onderstaande tabel zijn de IPCAL-codes opgenomen die voor de middelentoets van IVT en IT worden gebruikt. In de dataset die wordt gebruikt voor BELMOD beschikken we niet over alle IPCAL-codes afzonderlijk. Bepaalde codes worden enkel opgenomen in een som.

Voor elke code zijn recentere gegevens opgezocht in de gegevensbronnen van het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (DWH AM & SB). Zoals blijkt uit de grijze cellen, is er niet voor elke IPCAL-code een actueler alternatief.

	IPCAL 2015		DWH AM & SB
	IPCAL code	Benaming	Bron
Vervangingsinkomen	AB2710	Andere vervangingsinkomsten	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)
	som_AB50	Beroepsinkomsten - pensioenen	
	AB2110	Andere pensioenen, renten	Federale Pensioendienst (FPD)
	AB2130	Kapitalen afzonderlijk belastbaar tegen 33%	
	AB2140	Kapitalen afzonderlijk belastbaar tegen 16,5% andere	
	AB2150	Kapitalen afzonderlijk belastbaar tegen 10%	
	AB2160	Omzettingsrenten van het inkomstenjaar	
	AB2180	Omzettingsrenten vorige jaren	
	AB2280	Wettelijke pensioenen	Federale Pensioendienst (FPD)
	AB2290	Overlevingspensioenen	Federale Pensioendienst (FPD)
			Federale Pensioendienst (FPD)
	som_AB54	Arbeidsongevallen en beroepsziekten: blijvende ongeschiktheid	
	AB2170	Uitkeringen toelagen en renten	Federaal agentschap voor beroepsrisico's (nu Fedris, vroeger FAO en FBZ)

	AB2240	Achterstallen	
	AB2260	Omzettingsrenten van het inkomstenjaar	
	AB2270	Omzettingsrenten vorige jaren	
	som_AB57	Pensioensparen: basisberekening	
	AB2200	Spaartegoeden, kapitalen en afkoopwaarden die afzonderlijk belastbaar zijn tegen 33%	
	AB2210	Spaartegoeden, kapitalen en afkoopwaarden die afzonderlijk belastbaar zijn tegen 16,5%	
	AB2220	Spaartegoeden, kapitalen en afkoopwaarden die afzonderlijk belastbaar zijn tegen 10%	
	AB2230	Niet ingehouden persoonlijke sociale bijdragen	
	- som_AB56	Pensioensparen: basisberekening	
	AB2200	Spaartegoeden, kapitalen en afkoopwaarden die afzonderlijk belastbaar zijn tegen 33%	
	AB2210	Spaartegoeden, kapitalen en afkoopwaarden die afzonderlijk belastbaar zijn tegen 16,5%	
	AB2220	Spaartegoeden, kapitalen en afkoopwaarden die afzonderlijk belastbaar zijn tegen 10%	
	som_AB62	Werkloosheidsuitkeringen	
	AB2350	Werkloosheidsuitkeringen met bedrijfstoelage: gewone bedrijfstoelage	
	AB2810	Werkloosheidsuitkeringen met bedrijfstoelage: gewone uitkeringen	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)
	AB2920	Aanvullende vergoedingen betaald door een gewezen werkgever krachtens een CAO of individuele overeenkomst	
	AB2940	Aanvullende vergoedingen betaald door een gewezen werkgever krachtens een CAO of individuele overeenkomst	
	som_AB71	Werkloosheidsuitkeringen	
	AB2600	Werkloosheid zonder anciënniteit: wettelijke en aanvullende uitkeringen	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)
	AB2610	Werkloosheid zonder anciënniteit: achterstallen	

	AB2640	Werkloosheid zonder anciënniteit: aanvullende uitkeringen december 2015 (overheid)	
	AB2650	Werkloosheid met anciënniteit: wettelijke en aanvullende uitkeringen (2005)	
	AB3040	Werkloosheid met anciënniteit: achterstallen	
	som_AB73	Ziekte en invaliditeit	
	AB2660	Wettelijke uitkeringen	Nationaal Intermutualistisch College (NIC) Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV)
	AB3030	Uitkeringen december 2015 (overheid)	
	som_AB75	Vervangingsinkomsten	
	AB2690	Aanvullende ziekte- of invaliditeitsuitkeringen	Nationaal Intermutualistisch College (NIC) Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV)
	AB2700	Beroepsziekte of arbeidsongevallen: wettelijke en aanvullende uitkeringen	Federaal agentschap voor beroepsrisico's (nu Fedris, vroeger FAO en FBZ)
	som_AB80	Vervangingsinkomsten: Vergoedingen van december	
	AB3000	Aanvullende vergoedingen betaald door een gewezen werkgever krachtens een CAO of individuele overeenkomst: vergoedingen van december 2015 (overheid)	
	AB3010	Aanvullende vergoedingen betaald door een gewezen werkgever krachtens een CAO of individuele overeenkomst: vergoedingen van december 2015 (overheid)	
	AB3020	Uitkeringen van december 2015 (overheid)	
<b>Arbeidsinkomen</b>	AB7201	GBI-beroep	Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ)
	AB7210	GBI-beroep: Bedrijfsleiders vol tarief	
	AB7211	GBI-beroep: Winsten vol tarief	
	AB7212	GBI-beroep: Baten vol tarief	
	AB7215	GBI-beroep: Bezoldigingen meewerkende partner vol tarief	

	AB7295	ABI: belastbaar tegen 12,5 %	
	AB7296	ABI: belastbaar tegen 10 %	
	AB7298	ABI: belastbaar tegen 16,5 %	
	AB7299	ABI: belastbaar tegen 33 %	
	som_AB114	GBI-beroep: Verlaagd tarief	
	AB7202	Inkomsten verminderd met de beroepsuitgaven: Wedden, lonen, enz.	
	AB7314	Inkomsten verminderd met de beroepsuitgaven	
	som_AB115	GBI-beroep: Vrijgesteld	
	AB7203	Inkomsten verminderd met de beroepsuitgaven: Wedden, lonen, enz.	
	AB7315	Inkomsten verminderd met de beroepsuitgaven	
<b>Overige inkomsten</b>	AB7130	Onderhoudsuitkeringen: Gezamenlijk belastbaar	
	AB1485	Onroerende - Netto-inkomen	
	AB7501	Gez. netto inkomen	
	AB7502	Gez. netto inkomen: Verlaagd tarief	
	AB7503	Gez. netto inkomen: Vrijgesteld	
	som_AB30	Basisberekening inkomsten van roerende goederen	
	AB1693	Roerende: tot. afz.: 10%	
	AB1695	Roerende: tot. afz.: 25%	
	AB1697	Roerende: tot. afz.: 15%	
	AB1705	Roerende: tot. vol. glob.: gezamenlijk belastbare netto roerende inkomsten	
<b>Aftrekken</b>	AB7221	GBI-beroep: Verliezen van het jaar	
	AB7222	GBI-beroep: Vorige verliezen	
	som_AB134	Aftrekbare uitgaven	
	AB7447	Bijzondere bijdrage sociale zekerheid (1982-1988)	
	AB7449	Onderhoudsuitkeringen verschuldigd door beide echtg.	
	AB7450	Onderhoudsuitkeringen (persoonlijk verschuldigd)	
	AB7451	Onderhoudsuitkeringen beide NI-NI	
	AB7452	Onderhoudsuitkeringen persoonlijk NI-NI	

