

FICHE 3: AUTOMATISERING VAN RECHTENTOEKENNING

Wanneer men spreekt over de automatisering van een recht, wordt dit vaak geïnterpreteerd als de automatische opening van een recht. Hierbij onderzoekt de bevoegde overheidsinstantie of iemand al dan niet in aanmerking komt voor een bepaald recht zonder tussenkomst van de potentieel rechthebbende. Deze moet dus geen aanvraag indienen en ook geen documenten voorleggen. Na het onderzoek wordt het recht al dan niet toegekend aan de gerechtigde.

Automatische identificatie is een minder vergaande vorm van automatisering om de opname van inkomensvervangende uitkeringen en kostenreducerende maatregelen bij kwetsbare groepen te verhogen, en zo hun armoederisico te verlagen. Bij automatische identificatie zal de bevoegde overheidsinstantie initiatieven nemen om de potentiële gerechtigde te stimuleren om een aanvraag in te dienen. De groep van potentiële gerechtigden zal bij benadering afgebakend worden op basis van elektronisch beschikbare gegevens. Aan de potentiële gerechtigden kan dan gevraagd worden om – indien zij het sociaal recht willen opnemen – de ontbrekende informatie over te maken om het dossier te kunnen openen.

In de nota rond automatisering van rechten identificeert het Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting ook nog twee andere gradaties: de automatische actualisering van een recht en de vereenvoudiging van de (aanvraag)procedure. In dit laatste geval kan informatie die reeds gekend is bij de overheid bijvoorbeeld automatisch ingevuld worden tijdens de aanvraag. Daardoor moet de burger niet steeds dezelfde informatie opnieuw invullen. Hoewel zo'n initiatieven zeker nuttig zijn, kunnen meer geavanceerde vormen een grotere impact hebben op de non-take up.

Een volledig automatische toekenning blijkt voor de meeste bestaansmiddelengetoetste uitkeringen en kostenreducerende maatregelen op dit moment in België moeilijk haalbaar. De belangrijkste reden is dat de meeste bestaansmiddelenstoetsen rekening houden met inkomsten die niet centraal geregistreerd worden, zoals inkomsten uit het roerend vermogen. De andere gradaties van automatische toekenning laten wel toe om vooruitgang te boeken. Automatische identificatie is bijvoorbeeld vaak wel mogelijk. Na het bespreken van de algemene voorwaarden van automatisering in punt 1 en de voor- en nadelen van digitaliseren in punt 2 gaan we dan ook uitgebreider in op deze automatische identificatie in punt 3. Ten slotte komen nog de voorschottenregeling en een actueel inkomstenbegrip als mogelijke oplossingen voor automatiseringsproblemen aan bod.

1. WAT ZIJN DE RANDVOORWAARDEN, AANDACHTSPUNTEN, RISICO'S?

Ten eerste dienen de gebruikte data kwaliteitsvol en voldoende actueel te zijn, zodat de automatisering zelf eveneens kwaliteitsvol en zonder averechtse effecten kan plaatsvinden. Om non-take up te voorkomen is een goede communicatie belangrijk, met voldoende aandacht voor de hoeveelheid informatie, het taalgebruik en de gekozen communicatiekanalen. Ten slotte is voorzichtigheid aangewezen met betrekking tot de privacy van de burger. Bij automatisering wordt er namelijk met vertrouwelijke informatie gewerkt. Dit vereist dan ook de nodige bescherming en

het voorzien van een procedure om zich te onttrekken aan de automatische verwerking van gegevens.

2. VOOR- EN NADELEN VAN DIGITALISERING?

Het digitaliseren van de verschillende procedures die doorlopen moeten worden speelt ook een belangrijke rol bij het al dan niet opnemen van een recht. Voor velen zou de mogelijkheid om een aanvraag digitaal te behandelen een aanzienlijke besparing op de verplaatsingskosten betekenen. De keerzijde hiervan is dat niet iedereen over dezelfde informaticavaardigheden beschikt of in het bezit is van informaticamateriaal of internettoegang. Om rekening te houden met deze digitale kloof is het aangeraden om beide opties om een aanvraag in te dienen te behouden en/of begeleiding te voorzien voor het digitaal beheren van een dossier.

3. VOOR- EN NADELEN VAN AUTOMATISCHE IDENTIFICATIE?

In 2015 werd “de proactieve flux” opgestart. Deze datastroom zorgt ervoor dat lage inkomensgezinnen van hun potentieel recht op verhoogde tegemoetkoming (VT) op de hoogte worden gebracht. Het is dus een voorbeeld van automatische identificatie. Bij onderliggende gegevensuitwisselingen zijn verschillende instanties betrokken. Meer bepaald bezorgen de ziekenfondsen het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) een lijst van potentiële rechthebbenden die nog geen VT ontvangen. Via de Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid (KSZ) en de FOD Financiën identificeert het RIZIV dan de gezinnen met lage inkomsten en bezorgt deze gegevens aan de mutualiteiten. Op basis hiervan raden de mutualiteiten deze geïdentificeerden aan om een aanvraag in te dienen voor een VT.

De proactieve flux veronderstelt dus dat de potentiële rechthebbenden zelf nog een aanvraag indienen. Een aanvraag indienen betekent dat de aanvrager en ieder ander gezinslid een verklaring op erewoord over zijn inkomsten en zijn gezinssamenstelling invult en de nodige bewijsstukken bezorgt. Het ziekenfonds bepaalt welke inkomsten van welke gezinsleden in aanmerking moeten worden genomen op basis van de verklaring op erewoord en van de documenten die elk gezinslid heeft bezorgd. Het bepaalt het totaalbedrag en vergelijkt het met het plafondbedrag dat voor het gezin is berekend. De verzekerden worden in elk geval per brief op de hoogte gebracht.

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

De proactieve flux heeft dus onmiskenbaar bijgedragen tot een hogere opname van de VT. Een centrale vraag voor het stakeholdersoverleg is op welke punten de bestaande procedures voor automatische identificatie nog verbeterd kunnen worden. Bijvoorbeeld: noch bij de verhoogde tegemoetkoming, noch bij de automatische identificatie van IGO-gerechtigden wordt gebruik gemaakt van aanvraagformulieren waarop de beschikbare administratieve informatie vooraf is

ingevuld. Bovendien maakt de proactieve flux gebruik van gegevens uit de belastingaangifte. Dit betekent dat de proactieve flux gebaseerd is op een verouderd beeld van de inkomenssituatie, namelijk dit van 2 jaar geleden.

4. ACTUEEL INKOMSTENBEGRIJF

Om aan dit laatste euvel tegemoet te komen zal in het BELMOD-project verder onderzoek gedaan worden naar de mogelijkheden om een inkomstenbegrip te ontwikkelen op basis van meer actuele gegevens. Dit “actueel inkomstenbegrip” kan dan bijvoorbeeld gebruikt worden voor automatische identificatie. In het ideale geval zou een bestaansmiddelentoets namelijk alle inkomsten moeten weergeven die bijdragen tot de actuele draagkracht van een individu of gezin. De actuele inkomensituatie is echter moeilijk in kaart te brengen aangezien definitieve gegevens over de inkomsten vaak enkel via de belastingaangifte beschikbaar zijn. Dit betekent dus een vertraging van 2 jaar. Om tot een actueel inkomstenbegrip te komen moet er dus afgestapt worden van fiscale inkomstenelementen. Een dergelijk actueel inkomstenbegrip zou de optelsom kunnen zijn van een aantal inkomstenelementen die wel relatief snel administratief gekend zijn, zonder veel administratieve last te veroorzaken voor de overheid of de burger. Volgende inkomstenelementen zouden dan kunnen worden opgenomen:

- Lonen en wedden
- Jaarlijkse vakantie arbeider
- Beroepsinkomen uit zelfstandige activiteit (verminderd met de bedrijfsuitgaven, -lasten en -verliezen)
- Uitkeringen RVA
- Ziekte- en invaliditeitsuitkeringen
- Uitkeringen uitbetaald in het kader van een arbeidsongeval, een ongeval van en naar het werk of een beroepsziekte
- Pensioenen
- Bijstandsuitkeringen (leefloon, IGO, IVT)
- Uitkeringen in het kader van overzeese sociale zekerheid
- Kadastraal inkomen

Het gaat hier in de meeste gevallen over bruto-inkomsten, dus zonder vermindering van sociale-zekerheidsbijdragen en bedrijfsvoorheffing. De actualiteit van bovenstaande inkomenselementen varieert van 3 maanden tot 12 maanden. Een belangrijke uitzondering hierop is het beroepsinkomen uit zelfstandige activiteit. Op dit moment is dit gegeven gekend met een vertraging van ongeveer 24 maanden, maar er wordt gewerkt aan een methode van snelle ramingen. Maar merk op dat ook een termijn van 3 maanden voor inkomensvervangende uitkeringen lang kan zijn. De meeste bestaansmiddelentoetsen gaan uit van de aangegeven actuele inkomsten. Een bijkomend euvel is dat administratieve gegevens (maar dit geldt evenzeer voor de belastingaangifte) geen goed beeld geven van de feitelijke gezinssamenstelling. De rijksregistergegevens zijn bijvoorbeeld gebaseerd op het domicilieadres.

Gelijkaardige datastromen worden gebruikt in het kader van het groeipakket in Vlaanderen. Het groeipakket voorziet een automatische alarmbelprocedure waarbij gezinnen met (gedeeltelijke) inkomsten uit een leefloon of de inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) toch nog het recht op sociale toeslagen en schooltoeslag toegewezen krijgen, ongeacht de hoogte van deze inkomensvervangende uitkeringen.

Een actuele inkomensnotie kan bijdragen tot een verbeterd en breder gebruik van dergelijke alarmbelprocedures. Bijvoorbeeld: nu wordt de inkomenssituatie van rechthebbenden op een IGO of personen met een handicap slechts herzien met grote tussenperiodes. Alarmbelprocedures zouden herzieningsprocedures veel sneller en veel meer op maat kunnen laten gebeuren.

5. VOOR- EN NADELEN VAN VOORSCHOTTENREGELING?

Een actueel inkomstenbegrip kan ook het pad openen naar de invoering van een voorschottenregeling. In Nederland wordt sinds de invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) het recht op bepaalde inkomensvervangende uitkeringen en kostenreducerende maatregelen niet langer bepaald op basis van de vastgestelde inkomsten van twee jaar eerder, maar op basis van de inkomsten van het jaar waarop de recht betrekking heeft. Het uitgangspunt is dat burgers zelf kunnen inschatten en beslissen of zij inkomensondersteuning nodig hebben en daarvoor in aanmerking komen. In het berekeningsjaar worden dan op basis van deze inschatting voorschotten verleend. Later worden de effectieve inkomsten voor het berekeningsjaar vastgesteld en wordt het verleende voorschot verrekend met het toegekend recht.

Ook in het Verenigd Koninkrijk en Australië wordt gebruik gemaakt van een voorschottenregeling. Hun ervaring toont dat een voorschottenregeling tot terugbetalingsproblemen kan leiden bij wie een te hoog voorschot ontvangt. Het is onvermijdelijk dat bij zo'n voorschottenregeling sommige mensen een te hoge uitbetaling krijgen (en andere een te lage). Het is echter mogelijk om te verhinderen dat deze te hoge uitbetalingen zich opstapelen tot schulden. Bijvoorbeeld door een forfaitaire verhoging van de inkomensvervangende uitkeringen, of door deze bedragen gewoon niet terug te vorderen. In België bestaat een dergelijke regeling voor de gewaarborgde gezinsbijslag. Deze kan verkregen worden aan de hand van een verklaring op erewoord en is dus gelijkaardig aan een voorschottenregeling. Als de gewaarborgde gezinsbijslag toch onterecht uitbetaald werd, leidt dit echter niet tot sancties of terugvorderingen. De haalbaarheid van dit systeem hangt uiteraard af van de specifieke inkomensvervangende uitkering of kostenreducerende maatregel.